

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

EMERSON DA FONSECA NUNES

**ENTRE O IDEAL E O REAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A PARTICIPAÇÃO
E O CONTROLE SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL DE VARGINHA – MG DE 2018 A 2019**

Varginha/MG

2020

EMERSON DA FONSECA NUNES

**ENTRE O IDEAL E O REAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A PARTICIPAÇÃO
E O CONTROLE SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL DE VARGINHA – MG DE 2018 A 2019**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos de defesa para obtenção de título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha. Área de Concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Orientador: Thiago Fontelas Rosado Gambi

Varginha/MG

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca *campus* Varginha

Nunes, Emerson da Fonseca.

N972e Entre o ideal e o real : um estudo de caso sobre a participação e o controle social no Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha-MG de 2018 a 2019 / Emerson da Fonseca Nunes. - Varginha, MG, 2020.
168 f. : il. -

Orientador: Thiago Fontelas Rosado Gambi.
Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2020.
Bibliografia.

1. Participação social. 2. Controle social. 3. Assistência social - Varginha (MG). I. Gambi, Thiago Fontelas Rosado. II. Título.

CDD – 361.98151

EMERSON DA FONSECA NUNES

ENTRE O IDEAL E O REAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VARGINHA – MG 2018 A 2019

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em: 23 de abril de 2020

Prof. Dr. Thiago Fontelas Rosado Gambi
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Aline Lourenço de Oliveira
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Cleusimar Cardoso Alves Almeida
Instituição: Universidade Vale do Rio Verde de Três Corações



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Fontelas Rosado Gambi, Professor do Magistério Superior**, em 24/04/2020, às 09:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cleusimar Cardoso Alves Almeida, Usuário Externo**, em 24/04/2020, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Aline Lourenço de Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 24/04/2020, às 19:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0283780** e o código CRC **B60F9B55**.

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo apoio, compreensão e incentivo de sempre.

Ao professor e meu orientador Thiago, pelas palavras de incentivo, orientações, sugestões e apontamentos, pela paciência e por ter acreditado na pesquisa ao longo desses dois anos.

À minha turma do mestrado (2018.1) e as amizades feitas ao longo do processo de pesquisa, as quais quero levar para a vida.

Ao Conselho Municipal de Assistência Social e seus conselheiros, por aceitarem participar da pesquisa.

À Universidade Federal de Alfenas, *campus* avançado Varginha –MG, e todo seu corpo técnico e docente, que me deram base e fazem parte da minha história de vida desde a graduação.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

“Se podes olhar, vê. Se podes ver, repara”

José Saramago.

RESUMO

Os conselhos são importantes canais de democratização e promoção da participação e exercício do controle social sobre as ações públicas. Da distância entre o ideal e o real, surge a necessidade de entender o efetivo funcionamento de conselhos específicos, no caso desta pesquisa, o objeto de estudo foi o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Varginha e seus respectivos conselheiros. Assim, o objetivo geral é analisar como tem se desenvolvido o processo de participação e exercício do controle social pelos conselheiros que fazem parte do CMAS na cidade de Varginha durante o período de 2018 e 2019. Para isso foi realizada uma pesquisa de caráter qualitativo, definida como um estudo de caso que produziu informações primárias por meio de levantamento documental, observação não participante e aplicação de questionários. Os resultados mais relevantes mostraram em relação ao perfil que o mecanismo é um órgão elitizado. Foi constatado ainda, que o formato institucional do conselho tem se apresentado como mecanismo de efetivação da democracia participativa a nível local. Quanto o entendimento dos conselheiros sobre questões relacionadas à teoria e a prática, as conclusões remetem ao despreparo de alguns indivíduos em apresentar o entendimento sobre a participação e o controle social, sinalizando assim que não estão capacitados devidamente para exercer o cargo. Quando analisados os resultados sobre suas funções, pode-se concluir que há uma falta de conhecimento por parte dos conselheiros sobre a PMAS, a proposta orçamentária da área e o FMAS o que compromete a participação e o controle social por parte desses sujeitos. Por fim, diante todos os apontamentos feitos foi possível identificar diversas dificuldades e limitações que tendem a prejudicar o desenvolvimento da participação e do controle social no CMAS como: despreparo de alguns conselheiros para lidar com assuntos relacionados à área em que estão atuando, dificuldade em se instituir um processo de “deliberação”, que consiga sobrepor o processo “consultivo”, a falta de capacitação e acesso à informação entre outros. Frente a tudo o que foi exposto, o estudo revelou que a participação e o controle social exercidos pelos conselheiros que compõem o CMAS de Varginha se dá de maneira fragmentada, limitada e, de certo modo, distante do ideal. Vale dizer que a presente pesquisa se soma a diversos outros estudos sobre arranjos institucionais ligados à questão da democracia participativa no País. Em síntese, as ações centralizadoras por parte da gestão municipal aliadas à falta de autonomia e compromisso por parte de alguns conselheiros esvaziam um processo deliberativo eficaz, democrático e participativo.

Palavras-chave: Participação. Controle Social. Conselho Municipal. Assistência Social.

ABSTRACT

Councils are important channels of democratization and promotion of participation and exercise of social control over public actions. From the distance between the ideal and the real, the need arises to understand the effective functioning of specific councils, in the case of this research, the object of study was the Municipal Council of Social Assistance (CMAS) of Varginha and its respective councilors. Thus, the general objective is to analyze how the process of participation and exercise of social control has been developed by the councillors who are part of the CMAS in the city of Varginha during the period of 2018 and 2019. For this purpose, a qualitative survey was conducted, defined as a case study that produced primary information through documental surveys, non-participating observation and the application of questionnaires. The most relevant results showed in relation to the profile that the mechanism is an elitized organ. It was also found that the institutional format of the council has presented itself as a mechanism for the implementation of participatory democracy at the local level. As for the understanding of councilors on issues related to theory and practice, the conclusions refer to the unpreparedness of some individuals in presenting their understanding of participation and social control, thus signaling that they are not properly trained to hold office. When the results on their functions are analyzed, it can be concluded that there is a lack of knowledge on the part of the councilors about PMAS, the area's budget proposal and the FMAS, which compromises participation and social control on the part of these individuals. Finally, in view of all the notes made it was possible to identify several difficulties and limitations that tend to hinder the development of participation and social control at the CMAS, such as: unpreparedness of some councillors to deal with issues related to the area in which they are acting, difficulty in instituting a process of "deliberation" that can overlap the "consultative" process, lack of training and access to information among others. In light of all this, the study revealed that the participation and social control exercised by the members of CMAS de Varginha is fragmented, limited and somewhat distant from the ideal. It is worth saying that this research is added to several other studies on institutional arrangements related to the issue of participatory democracy in the country. In short, the centralizing actions of the municipal administration combined with the lack of autonomy and commitment on the part of some councillors undermine an effective, democratic and participatory deliberative process.

Keywords: Participation. Social Control. Municipal Council. Social Assistance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Procedimento de Coleta de Dados da Pesquisa	80
Figura 2 - Estrutura de Funcionamento do CMAS de Varginha - MG	99

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese dos Modelos de Democracia apresentados na pesquisa	30
Quadro 2 - Tipos de Conselhos de acordo com a institucionalização	53
Quadro 3 - Composição do CMAS de Varginha – MG, de acordo com os grupos representativos	111

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Gênero dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha – MG.....	82
Tabela 2 - Setor de representação dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha – MG.....	84
Tabela 3 - Declaração étnico-racial dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha - MG.....	85
Tabela 4 - Distribuição por setor de representação dos conselheiros atuantes no CMAS de Varginha – MG, de acordo com a declaração étnico-racial	86
Tabela 5 - Escolaridade dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha - MG	86
Tabela 6 - Distribuição da escolaridade dos conselheiros atuantes no CMAS de Varginha – MG, de acordo com a declaração étnico-racial	88
Tabela 7 - Renda familiar dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha - MG.....	89
Tabela 8 - Faixa etária dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha - MG	90
Tabela 9 - Tempo de atuação como conselheiro no Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha - MG	91
Tabela 10 - Distribuição sobre o tempo de atuação dos conselheiros no CMAS de Varginha – MG, de acordo com o setor de representação.....	92
Tabela 11 - Participação como conselheiro em outra gestão do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha - MG	93
Tabela 12 - Distribuição sobre a participação em outra gestão como conselheiro no CMAS de Varginha – MG, de acordo com o setor de representação	94
Tabela 13 – Distribuição de reunião/plenários analisados no CMAS de Varginha – MG, de acordo com o registro das atas.....	135

Tabela 14 – Distribuição de presenças registradas nas atas do CMAS de Varginha, de acordo com o grupo representativo.....	136
Tabela 15 - Distribuição por presença dos conselheiros nos plenários do CMAS de Varginha - MG.....	138
Tabela 16 – Distribuição sobre a participação no CMAS de Varginha - MG, de acordo com o registro das falas nas atas.....	140
Tabela 17 - Distribuição por emissão de opinião dos conselheiros nos plenários do CMAS de Varginha - MG.....	142
Tabela 18 - Tabela 17 - Distribuição sobre participação em outros mecanismos de democracia na opinião dos conselheiros do CMAS de Varginha - MG.....	145

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABRA** – Associação Brasileira do Autismo
- BPC** – Benefício de Prestação Continuada
- CEAS** – Conselho Estadual de Assistência Social
- CMAS** - Conselho Municipal de Assistência Social
- CMDM** - Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
- CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social
- CONDEDICA** - Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CODEVA** - Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência de Varginha
- COMAD** - Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas
- COMIVA** - Conselho Municipal do Idoso de Varginha
- COMSEA** - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONGEMAS** – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
- CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social
- CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- CUT** – Central Única dos Trabalhadores
- FMAS** – Fundo Municipal de Assistência Social
- FNAS** – Fundo Nacional de Assistência Social
- FUNDEB** - Fundo Nacional da Educação Básica
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- POF** - Pesquisa por Orçamentos Familiares
- LOAS** – Lei Orgânica de Assistência Social
- MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MG** – Minas Gerais
- MPS** – Ministério da Previdência Social
- NOB/SUAS** – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
- NOB-RH/SUAS** - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
- ONG** – Organização Não-Governamental
- OP** – Orçamento Participativo

PBF – Programa Bolsa Família

PMAS – Plano Municipal de Assistência Social

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PT – Partido dos Trabalhadores

RI – Regimento Interno

SEDESE- Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SEHAD - Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social

SEHAP - Secretaria Municipal de Habitação e Promoção Social

SEMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura

SEMEL - Secretaria Municipal de Esporte e Lazer

SEMFA - Secretaria Municipal da Fazenda

SEMUS - Secretaria Municipal de Saúde

SEPLA - Secretaria Municipal de Planejamento Urbano

SUS – Sistema Único de Saúde

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	DEMOCRACIA: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO.....	23
2.1	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	25
2.2	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	27
3	CIDADANIA DELIBERATIVA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL.....	32
3.1	CIDADANIA DELIBERATIVA NOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	32
3.2	PARTICIPAÇÃO: CONCEITOS E DEFINIÇÕES NO CONTEXTO BRASILEIRO ...	34
3.3	CONTROLE SOCIAL: COMPLEMENTO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL	38
4	A DISSEMINAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO DA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL...43	
4.1	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: AVANÇOS NA ÁREA DA SEGURIDADE SOCIAL E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	43
4.2	ORIGEM DOS CONSELHOS: PANORAMA BRASILEIRO.....	48
4.2.1	Os Conselhos Gestores de Política Pública e seus Conselheiros: Participação e Controle Social.....	49
4.2.2	Os Conselheiros Municipais e suas Competências: Representação, Princípios e Funções	59
4.3	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS.....	67
5	O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VARGINHA, MINAS GERAIS	77
5.1	PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS.....	78
5.2	O PERFIL DOS CONSELHEIROS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CARACTERÍSTICAS E ATRIBUIÇÕES.....	82
5.3	O DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CAMINHOS PARA ENTENDER SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO	95
5.3.1	As mudanças e alterações na Lei de Criação e no Regimento Interno.....	96
5.3.2	Estrutura de Funcionamento.....	99

5.3.3 A Representação e a Composição	110
5.4 PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL: A TEORIA E PRÁTICA NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	113
5.5 AS FUNÇÕES DOS CONSELHEIROS: PERCEPÇÕES E CONHECIMENTOS QUE PODE FAVORECER O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO.....	124
5.6 COMPARECIMENTO E CAPACIDADE DE ARGUMENTAÇÃO: RELAÇÕES ENTRE OS REPRESENTANTES DO GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	135
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	147
REFERÊNCIAS	152
APÊNDICES	163
ANEXOS	166

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 promoveu mudanças significativas no relacionamento entre o Estado e a Sociedade em três aspectos: consolidação da autonomia dos municípios, descentralização de recursos e criação de mecanismos de participação social. Com isso, o âmbito municipal passou a ser visto como o principal espaço para a concepção e gestão de políticas públicas (GOHN, 2011; SANTOS, 2002). Essa nova realidade, de acordo com Gohn (2011), se deu após mais de duas décadas de ditadura militar, e trouxe um enorme desafio para a sociedade brasileira, na medida em que caminhava de uma era em que a discussão da gestão se apresentava como um caminho “perigoso”, ou até mesmo proibido, para uma segunda era em que esse debate não só era “possível”, como também foram criados mecanismos institucionais para se alcançar esse fim.

Vivemos até recentemente em um modelo de democracia que, desde a Constituição, institucionalizou ou promoveu diversos espaços de participação. Assim, a esfera pública brasileira experimentou uma participação política em espaços governamentais de tomada de decisões com a criação dos conselhos gestores de políticas públicas, das assembleias, das conferências e dos orçamentos participativos, que buscam assegurar uma maior participação da sociedade no interior do aparato governamental (GOHN, 2011; SANTIN; PANDOLFO, 2017). Pode-se dizer que espaços como esses buscam promover a democratização do Estado e a governança democrática em todas as esferas governamentais.

Sendo assim, instrumentos de participação e controle devem ser continuamente incorporados na prática democrática em concordância com a maior multiplicidade e modernização das sociedades contemporâneas. Isso não quer dizer que as formas atuais de representação devam ser eliminadas. De acordo com Gaspardo (2018), é preciso que os conselhos sejam mecanismos criados para complementar e não alterar as instituições representativas tradicionais; para incorporar na dinâmica política a realidade da sociedade civil organizada em suas entidades e associações; e para dar à prática democrática uma dimensão mais próxima a realidade.

Na assistência social, essa participação e controle foram regulamentados após a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 7 de dezembro de 1993, que traz como diretriz um conjunto integrado de ações de iniciativa pública que visa democratizar a participação e o controle social. Um dos seus mecanismos são os conselhos de assistência

social, com previsão legal e atribuições voltadas para a formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas na área da assistência social (FERNANDES, 2012; TATAGIBA, 2005). Conforme a LOAS, a instituição e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social em cada esfera governamental é condição para o repasse de recursos aos entes federados (BRASIL, 2004). Por isso há Conselhos Nacionais de Assistência Social (CNAS), Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS) e Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS).

Os CMAS são importantes instrumentos da democracia participativa ao nível local, uma vez que atuam mais próximos da população como canais de captação de demandas, de discussões e deliberações sobre a política de assistência social (ALLEBRANDT, 2003). Por meio dos conselhos, os sujeitos sociais podem transformar suas necessidades em propostas a serem incluídas na agenda das políticas públicas do Município (MIOTO, 2015). A participação e o controle social se dão a partir do momento em que esses espaços se tornam verdadeiramente arenas de promoção da democracia, ou seja, espaços de mediação de interesses e conflitos entre os mais variados atores da sociedade.

Formalmente, os CMAS são canais institucionais autônomos constituídos por representantes do poder público e da sociedade civil, a partir dos quais propõem atribuições e diretrizes das políticas públicas, além de fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir sua permanência (GOHN, 2001). Os conselheiros que atuam nesses espaços possuem um importante papel na efetivação das potencialidades do CMAS e suas funções são deliberar, fiscalizar e gerir desde recursos públicos até programas, serviços, benefícios de políticas, metas e critérios de inscrição de entidades (RAMOS, 2012; TATAGIBA, 2005). A atuação dos conselheiros é exercida principalmente por meio de reuniões periódicas.

Para Alencar (2013), idealmente, os conselheiros têm o desafio de romper com o ciclo de subordinação e injustiças sociais, a fim de fortalecer a cidadania e promover o controle social para com assuntos da esfera governamental. No entanto, como na discussão proposta por Lüchmann (2007), é importante notar que a representação apresenta vários problemas. O principal é a própria habilidade de uma pessoa ou pequeno grupo em “representar” os outros devido a obstáculos de comunicação, compreensão, ideologia e assim por diante. Por outro lado, a participação direta tem a óbvia dificuldade do grande número de pessoas que, dependendo da

forma como agem, podem inviabilizar a participação individual dentro dos mecanismos institucionais de participação (FERREIRA FILHO, 2005; LÜCHMANN, 2007).

Outro importante fator associado à representação e ao exercício da participação e do controle social são os desenhos institucionais desses conselhos municipais, pois, dependendo de sua estrutura institucional, podem favorecer ou dificultar o exercício da democracia participativa. Para Cunha (2013), o desenho institucional pode ser compreendido como um conjunto de normas, leis e princípios que organizam determinado mecanismo institucional buscando permitir determinados efeitos em um contexto em particular.

Diante dessas considerações sobre os conselhos municipais, a participação e o controle social, a presente pesquisa estudou a atuação dos conselheiros do CMAS de Varginha entre 2018 e 2019, ou seja, durante um mandato. Esse conselho surgiu na cidade em 1996 com a Lei Municipal nº 2.717, a fim de promover uma maior interlocução entre os diversos segmentos que compõem o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de modo a assegurar o repasse de recursos para a assistência social e sua aplicação em ações na área.

Considerando o debate sobre participação e controle social no Brasil e o caso do CMAS de Varginha, tem-se as seguintes questões norteadoras da pesquisa: os conselheiros atuantes no CMAS pesquisado consegue através de suas práticas exercer a participação e o controle social sob as ações relacionadas a política de assistência social desenvolvida no município? A partir dessa questão originam outras como: Qual o perfil dos conselheiros atuantes no CMAS pesquisado e como esse perfil tem relação com o exercício da participação e controle social? Qual a compreensão dos conselheiros sobre assuntos relacionados a participação e controle social no CMAS de Varginha? Como a democracia participativa é incentivada e exercida no CMAS? Dentre as atribuições do CMAS, como os segmentos representativos participam no exercício do Controle Social das Políticas de Assistência Social? Quais as possíveis dificuldades encontradas pelos representantes da sociedade civil e governo de participação, fiscalização e exercício do Controle Social no CMAS pesquisado?

Tendo em vista os questionamentos acima, o objetivo geral do presente estudo é analisar como se desenvolveu o processo de participação e exercício do controle social pelos conselheiros que fazem parte do CMAS de Varginha entre 2018 e 2019. Os objetivos específicos são:

- a) identificar o perfil dos conselheiros, e buscar compreender de que forma fatores socioeconômicos (gênero/sexo, setor de representação, declaração étnico racial,

escolaridade, faixa etária, renda familiar, tempo de atuação e participação em outra gestão) podem estar relacionados ao exercício da participação e controle social no CMAS pesquisado;

- b) descrever e analisar o desenho institucional do CMAS de Varginha- MG, de modo a compreender como se desenvolve, e é promovido o processo democrático que tende a viabilizar a participação e o controle social por parte dos conselheiros;
- c) analisar a concepção e definição de participação e controle social na ótica dos sujeitos envolvidos no CMAS, de modo a compreender as suas concepções, orientando-se a partir de conceitos expostos na fundamentação teórica da pesquisa;
- d) analisar as funções dos conselheiros, buscando entender se seus conhecimentos contribuem e influenciam para o avanço da área de assistencial social do município;
- e) analisar e comparar a presença e a capacidade de argumentação entre os conselheiros da sociedade civil e governo, de maneira a verificar se os representantes conseguem contribuir para o processo deliberativo de tomada de decisão no CMAS pesquisado;
- f) apontar possíveis dificuldades encontradas tanto pelos representantes governamentais e sociedade civil de participação, fiscalização e exercício do controle social no conselho pesquisado.

Como mencionado, os conselhos gestores de políticas públicas foram criados com o propósito de serem espaços que favorecessem o exercício do controle social, contribuíssem para o estabelecimento de novas formas de relacionamento entre Governo e Sociedade Civil, e possibilitassem a oportunidade de agregar novas formas de participação cidadã. Segundo Raichelis (2011), a importância dos conselhos está atrelada a seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas e, por serem instâncias de participação e controle social ao nível local, favorecendo e abrindo espaço para a inserção popular na gestão pública.

Apesar das diversas competências e qualidades, os conselhos têm sido permeados por diversos entraves que dificultam seu funcionamento, tais como: participação fragmentada na qual nem todos possuem poder de voz; escolha e eleição dos representantes não envolve participação dos representados; controle, por parte do governo, dos cargos principais do CMAS; falta de divulgação de informações sobre as deliberações realizadas dentro dos conselhos; predomínio de uma cultura política clientelista; falta de capacitação dos conselheiros; reuniões esparsas; falta de comprometimento, de interesse em participar das reuniões e de debate sobre

as pautas propostas (AVRITZER; ALMEIDA; SILVA, 2010; FALCHETTI, 2011; KRONEMBERGER *et al.*, 2012; TRAJANO; RAMALHO, 2011). O estudo do funcionamento de conselhos específicos torna-se relevante, portanto, para verificar a existência desses entraves e formas de solucioná-los.

Outro importante assunto, também muito discutido quando se trata de conselhos gestores de políticas públicas, é a sua independência como instituição, o que envolve necessariamente o conhecimento técnico e autonomia dos conselheiros para com os assuntos debatidos e deliberados nesses espaços (FALCHETTI, 2011). Buscando entender o controle social nesses espaços, é discutida atualmente, de forma sistêmica, a questão da participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas no âmbito da administração pública. Principalmente, no que se refere ao entendimento ou falta de conhecimento por parte dos agentes políticos atuantes nesses espaços a respeito do que venha a ser a representação da sociedade civil e o papel dos conselhos de políticas públicas (MACHADO, 2012; MARTINS, 2008), o que também justifica a necessidade desta pesquisa.

É possível dizer que estamos vivendo em uma época em que a participação popular na administração pública é necessária. Por isso, torna-se relevante estudar e pesquisar como a sociedade tem se apropriado desses espaços de tomada de decisões e como colabora com o exercício do controle sobre as ações governamentais, no caso específico desta pesquisa, das políticas públicas de assistência social em Varginha. A presente pesquisa ainda se trata de um estudo de caso que visa contribuir para a comparação do funcionamento de outros mecanismos de participação no nível municipal.

Há ainda justificativas pessoais para a realização desta pesquisa: a formação acadêmica do pesquisador em Administração Pública e as aulas relacionadas à democracia, controle e participação social contribuíram para a escolha do objeto e definição do objetivo da pesquisa. Acredito que os mecanismos e instituições da democracia meramente representativa têm se mostrado limitados e, além disso, tenho observado certa fragilidade quanto à participação da sociedade civil (organizada e não organizada) na área do CMAS, o que me levou a realizar uma análise aprofundada sobre a participação e o controle social no CMAS de Varginha.

Segundo Demo (1999), a participação não é algo dado nem concedido como presente, é um processo de conquista. A conquista de participação nesses espaços significa uma mudança em termos de equidade democrática, pois a participação da sociedade civil não se relaciona somente à reivindicação de direitos sociais, mas também de definição dos rumos das políticas

públicas (DEMO,1999). Mas como a sociedade tem usufruído dessa conquista ou concessão? Como esses espaços tem desenvolvido o exercício da participação e do controle social a nível local? Como tem sido esses métodos de construção da democracia no Brasil? São questões relevantes que devem ser avaliadas e pesquisadas em diversos níveis de estudo para um melhor entendimento da atividade social. Pesquisar e analisar a participação da sociedade em todos os espaços de deliberação pública deve ser um dos principais desafios na atualidade se entendermos que a existência de uma legítima democracia depende do vínculo entre a esfera governamental e civil, por intermédio da esfera pública, na qual se torna imprescindível a existência de atores sociais capazes de organização e atuação.

A área de estudos relacionada à sociedade civil e às diversas relações entre os variados atores sociais e o campo político institucional apresenta ainda uma ampla agenda de estudos a serem desenvolvidos. Esta pesquisa, embora não pretenda esgotar o assunto, visa contribuir para esse desenvolvimento ao oferecer um estudo que, ao contribuir para o entendimento da dinâmica da participação e controle social no CMAS de Varginha, poderá servir como base para futuras pesquisas na área relacionada à democracia participativa e ao controle social.

Com o objetivo de dar base ao leitor quanto à análise sobre os canais e mecanismos de participação abordados ao longo da pesquisa, o Capítulo 2 busca fazer um apanhado sobre o desenvolvimento da democracia. Inicialmente, é feita uma contextualização a respeito da democracia e seu desenvolvimento na sociedade contemporânea. Em seguida, são apresentadas algumas questões sobre a representação e participação na sociedade brasileira.

No Capítulo 3 são apresentados as definições e os conceitos de cidadania deliberativa, participação e controle social, importantes para a compreensão dos conselhos gestores como espaços de ampliação da democracia participativa. O Capítulo 4 procura mostrar como o Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, caminhou institucionalmente no sentido de promover uma maior participação e controle social na gestão pública. São apresentados os conselhos gestores de políticas públicas, suas funções, competências e atribuições, buscando evidenciar como se consolidou o processo de institucionalização desses mecanismos ao nível municipal. Aspectos relativos aos indivíduos atuantes nesses espaços, como forma de representação, princípios e funções também são apresentados. Por fim, são enfatizadas a Política de Assistência Social no Brasil, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Sistema Único de Assistência Social sigla SUAS.

No Capítulo 5, na seção que aborda a metodologia, são expostos os procedimentos adotados na coleta e análise de dados da pesquisa. Posteriormente, as principais análises e resultados são apresentados, contendo discussões gerais em torno da participação e do controle social exercido pelos conselheiros, bem como o perfil dos participantes da pesquisa, o desenho institucional do CMAS pesquisado, o entendimento e definição sobre questões teóricas e práticas desses sujeitos, bem como suas funções. Finalmente, no Capítulo 6, encontram-se as considerações finais, com a síntese dos principais resultados da pesquisa.

2 DEMOCRACIA: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

A palavra democracia vem do grego e é composta de duas outras palavras *demos* = povo e *kratein* = governar, para governar. Desse modo, “Democracia” pode ser entendida pelos seguintes termos: governo do povo ou governo da maioria (CABRAL NETO, 1997). O conceito possui diversas interpretações e vem sofrendo mudanças com o passar do tempo, adaptando-se a diferentes concepções socio-históricas, culturais, econômicas, religiosas, etc.

Neste capítulo, buscando contextualizar o desenvolvimento da democracia ao longo dos anos, serão discutidas contribuições e os obstáculos apresentados pelos sistemas democráticos, bem como a relação entre representantes e representados. Serão apresentadas definições de democracia representativa e democracia participativa, a fim de identificar suas especificidades em termos sociais e políticos, e analisar se possuem caráter complementar ou antagônico. Não se pretende aqui realizar uma análise exaustiva do contexto histórico relacionado à democracia, apenas apresentar ao leitor os fundamentos a partir dos quais se desenrolará a análise do CMAS de Varginha-MG.

Segundo Avritzer (2003), no século XX, o mundo foi marcado por um intenso desenvolvimento da democracia. Na primeira metade do século, o debate sobre a democracia tinha como objetivo tratar de questões relacionadas a sua desejabilidade na sociedade. O debate se amparava em uma prática democrática em que se tinha um distanciamento das práticas de mobilização e ação coletiva.

A partir da segunda metade do século XX, o debate ganhou novas características, pois a democracia se tornou uma forma hegemônica na qual se privilegiava a representação em detrimento da participação social (SANTOS; AVRITZER, 2002). Experiências em países do sul nos anos 70 e 80 trouxeram à tona a questão das condições estruturais da democracia e suas variações (AVRITZER, 2006; SANTOS, 1999). Nesse contexto, baseado em Schumpeter, pode-se dizer que o modelo hegemônico de democracia nesse período era elitista, caracterizado pela contradição entre mobilização e institucionalização, apatia política, pluralismo político, processo eleitoral e a resolução da participação (AVRITZER, 2006). Esse modelo, porém, provocou duas crises distintas: a crise da participação, gerando altos índices de abstenções, e a crise da representação, em que a representatividade política passou a ser considerada cada vez mais insatisfatória pelos cidadãos (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Para Przeworski (2010), as experiências democráticas de diversos países com o passar dos anos levou a certo desapontamento com os resultados obtidos nessa segunda metade do século XX. O desenvolvimento da democracia representativa não foi capaz de solucionar diversos problemas sociais, como a pobreza e a desigualdade, fato esse que de certo modo, frustrou a expectativa dos seus eleitores (representados). (PRZEWORSKI, 2010). Essas questões levaram alguns cientistas políticos a repensarem a teoria democrática e proporem novas concepções, alternativas e meios para se romper com modelos propostos anteriormente.

A questão da participação no debate sobre a democracia foi sendo tratada como uma tentativa de criar um movimento contra hegemônico que buscou alternativas democráticas aos problemas enfrentados pela própria democracia no pós-guerra (SANTOS, 1999; SANTOS; AVRITZER, 2002). Dentro desta ótica, iniciou-se então a articulação tanto das ideias da democracia representativa, quanto da democracia participativa. Foi Habermas quem abordou o procedimento democrático como uma prática social, sendo algumas de suas características fundamentais: a divulgação no espaço público das demandas sociais de grupos minoritários e a deliberação racional sobre o que fazer diante dessas demandas (HABERMAS, 1995). Essa forma de democracia apresenta como características a pluralidade das formas de vida e a deliberação como um processo racional público. Assim, a democracia passa a ser vista, idealmente, como um exercício coletivo de poder político, sendo um processo livre de apresentações de razão entre iguais (AVRITZER, 2000; AVRITZER; COSTA, 2004).

Torna-se importante debater algumas das ambiguidades e potencialidades da participação no processo democrático. Segundo Tenório (2005), a democracia representativa carrega uma sobrecarga democrática a partir das inserções de novas demandas sociais dos grupos minoritários. No que diz respeito a potencialidades, o caso brasileiro e indiano são exemplos do avanço no campo da participação social (SANTOS; AVRITZER, 2002). O caso do Brasil está centrado nos orçamentos participativos que viabilizam uma maior articulação entre diversos atores sociais e, o caso da Índia, após movimentos de libertação no final dos anos de 1960, promoveu mecanismos que viabilizaram uma maior participação social no aparato político administrativo, sendo que em ambos os países as experiências mais significativas de mudanças na forma de democracia tiveram sua origem diretamente relacionada a movimentos sociais (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Segundo Dagnino e Panfichi (2006), os casos apresentados relacionados aos países do Sul revelaram a necessidade de um novo paradigma que rompesse com as perspectivas

hegemônicas de democracia representativa e que ultrapassasse o debate entre participação e representação. O movimento contra hegemônico considera mais satisfatória a relação entre representação e participação, e tem grande relação com a prática democrática em nível local e nacional (FERNANDES, 2012; SANTOS; AVRITZER, 2002).

Deste modo, nas seções se que seguem serão apresentados conceitos de duas formas de democracia a representativa e a participativa ou deliberativa. O debate sobre essas duas correntes procura evidenciar para o leitor a importância do desenvolvimento da democracia ao longo dos anos e como esses modelos contribuíram para se construir e se chegar à participação e ao controle social exercidos em mecanismos de participação atualmente.

2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Para que um país seja considerado uma democracia representativa, os governos devem aceitar os resultados das eleições, a política deve estar organizada em partidos políticos, as eleições devem ser democráticas e a participação dos agentes, políticos ou não, deve ser garantida (PRZEWORSKI, 2010).

Desse modo, o governo representativo é regido por quatro princípios formulados durante o século XVII que se legitimaram com o passar do tempo: a) os representantes são escolhidos pelos representados na política, fato esse que possibilita eleger elites de poder; b) os representantes devem conservar uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; c) a opinião pública deve ter condições de se expressar independente do controle do governo, para que isso ocorra as decisões devem ser repassadas visando dar transparência aos atos dos representantes, e os indivíduos precisam ter liberdade de expressar suas opiniões políticas; d) o último princípio rege-se pela imprescindibilidade das decisões políticas de serem tomadas após debate, sendo a deliberação uma importante característica para legitimar as ações de determinadas assembleias, reuniões ou parlamentos (MAIN, 1997; PRZEWORSKI, 2010).

Para Bobbio (1986), a democracia parte do pressuposto que todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculadas a todos os seus membros, com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externa:

Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais

são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos (BOBBIO, 1986 p. 18).

A definição acima evidencia a essência da ideia de democracia representativa, na qual alguns indivíduos decidem e tomam decisões em nome de determinados grupos. Todavia, segundo Bobbio (1986), somente a tomada de decisão não basta para o entendimento da definição de democracia, pois seria preciso considerar ainda o respeito aos indivíduos que tomarão as decisões e decidirão as regras de determinados procedimentos. Ferreira Filho (2005), por outro lado, enfatiza a importância de que, na representação, os interesses sociais sejam sobrepostos aos interesses particulares.

Para Schumpeter (2017), a democracia representativa pode ser entendida como um acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através da luta pelo direito de voto da população. Essa concepção de democracia representativa, na avaliação de Coutinho (2000), é reducionista, pois identifica a democracia ao cumprimento de algumas regras formais que permitem que se tenha certa rotatividade das elites no poder por meio dos processos eleitorais.

Por conseguinte, torna-se importante compreender alguns dos problemas da democracia representativa para que se possa perceber que, assim como outras formas de participação, a representação carrega em si mesma diversas ambiguidades e controvérsias. Por exemplo, Manin (1997) demonstra que à medida que se aprofunda na análise dos métodos para selecionar os representantes em modernos governos representativos, descobre-se altos índices de desigualdades resultantes do processo eleitoral, como a seleção de indivíduos que se demonstram “socialmente superiores”, seja por meio de status ou riqueza. O autor afirma que esse tipo de governo é instituído com a ideia de que os eleitos são socialmente diferentes dos cidadãos que os elegeram, o que ele chama de “princípio da distinção”. Diferentes arranjos asseguram a propagação do princípio da distinção no Brasil. Por exemplo, durante o império, disposições legais limitavam o voto com base na propriedade, renda, sexo e regras culturais, o que não promovia a democracia representativa a status de governo para todos (MANIN, 1997).

É possível identificar que, em governos democráticos com processos ainda em transformação, a natureza aristocrática dos resultados do método eletivo fica mais evidente. Conforme Przeworski (2010), pode-se observar que mesmo que as eleições não consigam eleger representantes iguais aos representados, devido a sua natureza aristocrática, essas têm também um carácter democrático, que possibilita ao eleitorado selecionar e substituir seus governantes. No entanto, o importante é perceber que o foco nas eleições pode oprimir o

elemento popular do método eletivo como fundamento de um regime democrático (MANIN, 1997).

Apesar disso, a democracia representativa é uma das mais utilizadas formas de se cumprir com a vontade do povo na contemporaneidade, sendo as eleições tratadas como eixo central na relação entre a sociedade e o governo. É quase exclusivamente através das eleições que nos regimes democráticos tradicionais a sociedade se manifesta diretamente, indicando as políticas desejadas e responsabilizando os governantes pelas ações praticadas e pelos resultados obtidos ou percebidos (BONAVIDES, 2003; PRZEWORSKI, 2010).

Com o passar dos anos, novos canais democráticos buscaram a ampliação da participação e do conteúdo democrático na vida política, a partir de uma visão crítica do sistema representativo, com vistas a promover uma maior eficiência econômica e social na alocação de recursos públicos e ampliação do controle exercido pelos indivíduos (FERREIRA FILHO, 2005). Assim, no próximo tópico deste capítulo, serão apresentadas características, limites e possibilidades de um dos importantes instrumentos de ampliação da democracia na atualidade, a democracia participativa.

2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Com a crise da representatividade, entra em cena a participação social. Para Teixeira, Souza e Lima (2012), a participação social está ligada ao sentido de poder, assim a participação estabelece uma relação de poder, não somente através do Estado, que a materializa, mas entre os próprios agentes que exigem comportamentos racionais e procedimentos específicos. Com isso no decorrer da história, a palavra “participação” se mostrou associada a vários termos, como cidadania deliberativa, representação, organização, democracia participativa (BACK, 2010; GOHN *et al.*, 2011; RAICHELIS, 2007; TENÓRIO, 2005).

A democracia participativa se refere, basicamente, a um processo de tomada de decisão coletiva que combina elementos da democracia direta e representativa. Os cidadãos nesse modelo têm o poder de decidir sobre determinadas políticas e os políticos assumem o papel de implementadores dessas políticas. Nessa forma de organização, os cidadãos buscam espaços para manifestar suas opiniões sobre questões de interesse de sua comunidade (FARIA; RIBEIRO, 2010) e monitorar o desempenho dos políticos, comparando suas propostas com as políticas realmente implementadas.

Assim, espera-se da democracia participativa um conjunto de ações que reflitam efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também englobando a democracia na esfera social (GASPARDO, 2018). Um dos argumentos a favor da democracia participativa, diz respeito às formas pelas quais as informações relevantes para o desenvolvimento dos processos decisórios chegam aos governantes, uma vez que a participação dos cidadãos colabora para o conhecimento e contribui para a resolução de problemas de interesse social e político (OLIVEIRA, 1999).

Para Kronemberger *et al.* (2012) e Tenório (2005), a participação na democracia não pode apenas ter um caráter consultivo, ela deve envolver a população na discussão e na decisão das prioridades de políticas públicas no seu cotidiano, de forma a permitir um modo compartilhado de gestão, no qual os agentes públicos e privados possam atuar em conjunto e não de forma separada. Deste modo, a participação é uma ponte que estabelece um contexto ético-político no contexto social, somente através dessa relação e de suas decisões coletivas de interesse comum torna-se possível superar as incoerências existentes na sociedade (BACK, 2010).

Santos e Avritzer (2002) discorrem que a democracia participativa tende a aumentar o grau de legitimidade das decisões, uma vez que essas tendem a ser discutidas com aqueles que serão afetados diretamente. Assim, a democracia participativa deve ser entendida como um dos caminhos possíveis para o aprofundamento do regime democrático. Na democracia participativa, como o próprio nome indica, os indivíduos participam diretamente do processo de tomada de decisão. Para Tenório (2015), o cidadão atua de forma direta, o que, por exemplo, acontece nas ações dos conselhos municipais como os de saúde, assistência social e educação, e nas experiências dos orçamentos participativos. Essas ações contribuem para a prática da democracia participativa a partir do momento em que passam a influenciar a gestão pública e os processos decisórios. Dessa maneira, para que o processo de participação seja reconhecido como um meio de democracia participativa, este deve ser pautado nos princípios de inclusão social, de igualdade participativa dos grupos, da autonomia de apresentar suas opiniões (ALMEIDA; LAISNER 2018; TATAGIBA, 2005).

O modelo participativo difere do modelo representativo devido a quatro fundamentos básicos: a inclusão de atores historicamente excluídos das decisões políticas; o caráter deliberativo da participação; o papel pedagógico da participação; e, por fim, a pluralidade de

desenhos institucionais (ALMEIDA; LAISNER, 2018; AVRITZER; ALMEIDA; SILVA, 2010).

A democracia participativa tem como primeiro fundamento a reivindicação de espaços participativos ampliados para atores sociais que historicamente são tratados como mais fracos no contexto democrático, geralmente afastados dos processos de decisão (AVRITZER; ALMEIDA; SILVA, 2010; TATAGIBA, 2005). Nessa perspectiva, os movimentos sociais desempenham um papel fundamental na institucionalização da diversidade cultural e ampliação do espaço político pela modificação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores socialmente desprezados.

O segundo fundamento está ligado à característica deliberativa da participação, uma vez que não é o bastante a inclusão de novos atores para votarem em alternativas que não formularam, visto que é necessária a criação de espaços para argumentação, debate e aprendizagem (GASPARDO, 2018; GOHN *et al.*, 2011). Para Avritzer, Almeida e Silva (2010), não se trata apenas de incorporar opiniões individuais previamente definidas no momento decisório, é preciso desenvolver a participação buscando promover um processo de aprendizado que possibilite mudar as preferências em razão dos argumentos apresentados no debate público.

O terceiro fundamento é o pedagógico, que qualifica o cidadão a participar, fazendo com que conheça as questões coletivas, incrementando sua capacidade de julgamento e deliberação (GOMES, 2003). É no âmbito local e de trabalho que se amplia e potencializa a educação por meio da participação, dado que são nesses espaços que se resolvem as questões que afetam de forma mais direta a vida e o cotidiano das pessoas. Para Pateman (1970), a falta de processos participativos nesses espaços auxilia a compreender a debilidade e a apatia política da maioria das pessoas. Em regra, para o autor, nas atividades do trabalho e da administração local as pessoas não são preparadas para participar e assumir determinadas responsabilidades, pelo contrário, são treinadas para obedecer e esperar que outras pessoas decidam sobre as questões coletivas por elas.

O último fundamento é a pluralidade de desenhos institucionais, uma vez que eleger representantes não é a única forma de participar das decisões políticas (SANTOS; AVRITZER, 2002). Além disso, em termos de estrutura institucional, a democracia participativa pode ser de baixa ou de alta intensidade: é de baixa intensidade quando se limita apenas ao momento da

decisão; e de alta intensidade quando antes da decisão abrange a formulação da agenda e, em seguida, é acompanhada de seu desenvolvimento (PATEMAN, 1970).

Por conseguinte, ao contrário do que ocorre com o modelo representativo, a democracia participativa não apresenta uma estrutura jurídico-institucional básica para a concretização de seus princípios, como os sistemas eleitorais e os partidos políticos (GASPARDO, 2018). Segundo Gurgel e Justen (2013), o que há são diferentes experiências de inovação institucional que, em geral, não resultam de processos decisórios excludentes tomados por aristocratas, mas pela sociedade civil e pela luta política.

Assim, como forma de apresentar o raciocínio que se seguiu ao longo do presente tópico e no anterior, o Quadro 1 apresenta uma síntese dos modelos de democracia e como se dá a participação em cada um deles.

Quadro 1 - Síntese dos Modelos de Democracia apresentados na pesquisa

Modelos de Democracia	Autores	Características	Como a participação é incentivada ou promovida?
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Representativo 	Przeworski Schumpeter Manin Bobbio Coutinho	<p>Decisões tomadas por alguns indivíduos, previamente eleitos através do voto.</p> <p>Decisões tomadas em nome de determinados grupos.</p> <p>Apresenta estrutura jurídico-institucional (sistema eleitoral e partidos políticos).</p>	<p>Eleições</p> <p>Voto, nesse modelo o processo eleitoral é visto como resolução a falta de participação.</p> <p>A participação se restringe principalmente ao momento da votação.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participativo 	Almeida e Laisner Back Pateman Faria, Ribeiro Tenório Teixeira Souza, Lima Kronemberger Santos e Avritzer	<p>Modo compartilhado de Gestão.</p> <p>Envolve a socialização, por meio da inclusão e incentivo a participação.</p> <p>Decisões com um grau maior de legitimidade.</p> <p>Não possui sistema jurídico-institucional pré-formado.</p>	<p>Participação em mecanismos institucionais de participação e deliberação (conselhos gestores, iniciativa popular, orçamento participativo entre outros).</p> <p>Controle social</p> <p>Inclusão social</p> <p>Igualdade participativa</p>

Fonte: Elaboração própria.

Como visto no quadro acima, os dois modelos democráticos descritos tendem a se complementar e possuir pontos de contato. Pode ser reforçada a ideia de que os modelos representativo e participativo não são excludentes, a democracia participativa deve ser entendida não como uma forma de substituição à democracia representativa, mas sim como uma maneira de complementá-la (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Atualmente, existe um conjunto de instituições que oferecem mecanismos através dos quais os cidadãos podem exercer a democracia participativa em complementariedade a representativa: os conselhos gestores de políticas públicas que operam nos três níveis de governo em diversas áreas como saúde, assistência social, educação, transporte, etc.; os orçamentos participativos em alguns municípios; as conferências públicas associadas às áreas específicas de políticas; as audiências públicas; os plebiscitos; os referendos; etc. (SINTOMER; HERZBERG; ROCKE, 2012; TATAGIBA, 2005). Ressalta-se que os próprios espaços participativos são compostos por formas de representação que não operam exclusivamente pela ação direta de todos os participantes (GASPARDO, 2018). A criação desses espaços participativos como os conselhos gestores de políticas públicas reforça o exercício da democracia participativa, justificando assim sua importância, principalmente quando nos referimos às maneiras formais de legalizar a participação da população nas ações dos entes representativos da população, a fim de reforçar a democracia representativa (FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003; RAICHELIS, 2007; SILVEIRA, 2011).

Por fim, todos esses espaços citados buscam promover uma maior proximidade entre governo e sociedade. No entanto, o poder decisório nesses espaços varia bastante. Nos conselhos gestores municipais, por exemplo, torna-se importante avaliar se estes conseguem suprir as deficiências associadas ao modelo democrático de tomada de decisão, particularmente em relação ao cumprimento das normas e a consequente responsabilização dos seus representantes ou se, por outro lado, incorrem nos mesmos problemas constatados na democracia representativa materializada nas eleições conforme exposto nas seções anteriores (ALMEIDA; LAISNER, 2018; GOHN *et al.*, 2011).

Assim, com o objetivo de embasar o leitor quanto à análise dos canais e mecanismos de participação que serão abordados posteriormente, no capítulo seguinte serão apresentados os conceitos de cidadania deliberativa, participação e controle social. Essas definições contribuem para o entendimento da democracia participativa debatida ao longo da pesquisa.

3 CIDADANIA DELIBERATIVA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL

A participação e o controle social são temas centrais para o entendimento da dinâmica processual de constituição da cidadania no país. A relação entre os dois conceitos intensifica a compreensão da realidade na qual se pretende estudar nessa pesquisa referente ao CMAS de Varginha. Como visto na primeira seção, são influentes no debate democrático os conceitos de cidadania deliberativa, participação e controle social.

Esses conceitos estão relacionados ao entendimento e definição do papel da sociedade civil perante as ações do Estado e voltados para mostrar as características da participação política promovida pela sociedade civil referentes à elaboração de políticas públicas mais eficientes e condizentes com as realidades de cada um dos sujeitos participantes de determinado processo democrático, como ocorre, por exemplo, em conselhos municipais de políticas públicas. Desse modo, todas as definições apresentadas nesta seção devem ser pensadas no contexto dos conselhos municipais de assistência social e seus conselheiros, objetos de estudo desta pesquisa.

3.1 CIDADANIA DELIBERATIVA NOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade, a validade das decisões, “deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO *et al.*, 2008, TENÓRIO, 2012). Para se entender essa possibilidade decisória foi preciso estruturar esta seção considerando conceitos como os de esfera pública e sociedade civil, sendo esses fundamentais para o entendimento do significado de cidadania deliberativa.

Cançado, Tenório e Pereira (2011) argumentam que a definição de esfera pública implica a igualdade de direitos individuais (sociais, políticos e civis) e argumentação, sem violência ou qualquer outro tipo de intimidação ou de problemas, por meio da comunicação entre os participantes do debate. Portanto, a esfera pública, como deve ser o caso de um conselho municipal, é um espaço intersubjetivo, comunicativo e que propicia a discussão na qual as pessoas apresentam suas inquietações por meio do entendimento mútuo (TENÓRIO *et al.*, 2008).

Diferente de um processo centralizador, autoritário, elaborado desde o gabinete, em que o conhecimento técnico ou interesses pessoais são indispensáveis para a tomada de decisão, em uma perspectiva descentralizadora deve se valorizar o diálogo (FRITZEN, 2017). A esfera pública deve buscar identificar, compreender, problematizar e propor soluções para os problemas sociais, de modo que tais soluções contribuam para a elaboração ou controle de políticas públicas ou que tais sugestões possam colaborar com os poderes públicos em diferentes níveis de governo (TENÓRIO, 2015).

Em relação ao conceito de sociedade civil, seu fundamento está centrado em um conjunto de instituições de caráter não econômico e não estatal, que se caracterizam por estimular e/ou contribuir para o debate junto às esferas públicas, como acontece nos conselhos municipais (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011). Para Tenório *et al.* (2008), a sociedade civil é apontada como um setor importante na composição da esfera pública, uma vez que está apoiada no cotidiano das pessoas, sendo que apresenta uma maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão, bem como um menor grau de influência da lógica dos poderes públicos e do setor privado. De modo geral, a sociedade civil é composta de movimentos, organizações e associações que buscam apontar problemas sociais que interferem em esferas privadas e os trazem para debate na política pública. Para Habermas (1995), o núcleo da sociedade civil cria uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de resolver os problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas.

Por outro lado, a esfera pública seria aquele espaço social no qual aconteceria a discussão entre a sociedade civil e o governo. Por exemplo, em um conselho municipal, a esfera pública seria um espaço possível de comunicação e de deliberação entre a sociedade civil e o Estado (HABERMAS, 1995; TENÓRIO, 2008). Para ilustrar, quando uma decisão sobre determinada política pública, que afete dado município, comunidade ou bairro, as relações entre os diversos atores, configuraria uma administração pública ampliada, ou melhor, um processo de gestão social no qual os protagonistas poderiam ser todos aqueles participantes envolvidos em determinado processo de deliberação em algum mecanismo de participação (TENÓRIO *et al.* 2008; TENÓRIO, 2015).

Assim, os conceitos de esfera pública e sociedade civil passam a ser complementares na medida em que o primeiro envolve os interesses das pessoas, tornando-os públicos em determinados espaços constituídos pela sociedade civil (TENÓRIO, 2008). Os indivíduos

buscam institucionalizar, por meio de movimentos e organizações da sociedade civil, objetivos que proporcionem legitimidade às suas pretensões, portanto, a esfera pública e a sociedade civil devem conferir autonomia e capacidade de integração à prática de entendimento dos cidadãos (FRITZEN, 2017; HABERMAS, 1995; TENÓRIO, 2008).

Desse modo, conforme discutido no primeiro capítulo, a prática da cidadania deliberativa tem relação direta com o modelo de democracia deliberativa proposto por Habermas (1995). A cidadania deliberativa é composta pela articulação entre os cidadãos que questionam o direito e o privilégio unilateral, parcial, da ação política do poder administrativo do Estado (HABERMAS, 1995). Para Tenório *et al.* (2008), a intenção é que a cidadania deliberativa contribua, por intermédio da esfera pública, para que se escape dos interesses particulares, para que os agentes se libertem das relações de discriminação e exploração social e para que se desenvolva plenamente o potencial de uma democracia deliberativa na qual o voto é um dos elementos de seu processo constitutivo e a participação a sua maior referência.

3.2 PARTICIPAÇÃO: CONCEITOS E DEFINIÇÕES NO CONTEXTO BRASILEIRO

Definir a palavra “participação” não é tarefa fácil, uma vez que ela se trata de uma ação com diferentes interpretações é um processo em constante transformação (TENÓRIO, 2005). O termo participação está presente na história da sociedade humana desde muito tempo. Na Grécia, as pessoas se reuniam em praça pública para discutir questões que interessavam a todos. Os gregos já cultivavam uma democracia onde se acreditava que ela era o regime do povo comum, porém a participação era restrita a alguns grupos da sociedade da época (SIMÕES, 2008). No Brasil essa participação democrática vista desde muitos anos nas sociedades mais antigas, vem a aparecer com maior força a partir da Constituição de 1988.

Ammann (1978) define a participação como processo no qual os cidadãos tomam parte na gestão, produção e usufruto dos bens de uma sociedade. Já Valla, Carvalho e Assis (1993) conceituam a participação como sendo institucionalizada, sendo o instrumento de governo mais adequado para construir um regime democrático, porém, para isso, o Estado deve criar um conjunto de mecanismos participativos visando à incorporação dos cidadãos aos programas de governo local. Assim, para se ter determinado nível de desenvolvimento local, é preciso que se estabeleça em alguns mecanismos governamentais um processo deliberativo na esfera pública que englobe tanto governo quanto sociedade civil. Essas esferas precisam estar presentes de

forma ativa no processo decisório, pois o ato de participar vai muito além do simples exercício do direito de votar. (DEMO, 1993)

Demo (1999) explica a participação como uma conquista, diferente de concessão ou algo preexistente, focalizando a dimensão processual. Para o autor participar é um processo em contínua transformação, que em sua essência, é uma conquista processual, contínua e muitas vezes prolongada. “Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir” (DEMO, 1993). Logo, a participação não deve ser vista como uma concessão do poder público para com a esfera da sociedade civil,

Participação é um processo de conquista não somente na ótica da comunidade ou dos interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual. Todas estas figuras pertencem ao lado privilegiado da sociedade, ainda que nem sempre ao mais privilegiado. Tendencialmente buscam manter e aumentar seus privilégios. Se o processo de participação for coerente e consistente, atingira tais privilégios, pelo menos no sentido de que a distância entre tais figuras e os pobres deverá diminuir. (DEMO, 1993, p. 21).

A participação faz parte do cotidiano de todas as pessoas, uma vez que atuamos sob relações sociais e dependemos, mesmo que indiretamente, uns dos outros. Por vontade própria ou não, somos ao longo da vida levados a participar de determinados grupos e atividades. Esse ato nos revela a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos, que seriam de difícil consecução ou inatingíveis se procurássemos alcança-los sozinhos. Assim, cidadania e participação dizem respeito à tomada pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. A concretização do destino passa pela organização coletiva dos participantes, proporcionando desde a abertura de espaços de debate dentro e fora dos limites da sociedade, até a delimitação de preferencias, a preparação de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o Estado (KRONEMBERGER *et al.*, 2012)

Porém, a relação entre os participantes de uma discussão, de forma geral, é bastante afetada por diversos fatores intrínsecos aos indivíduos. Por exemplo, indivíduos que demonstram deter um maior conhecimento de determinado assunto tendem a estabelecer uma relação de poder sobre os demais. Teixeira, Souza e Lima (2012) discorrem que, em qualquer relação social, sempre haverá duas possibilidades sobre o uso do conhecimento: a direção, buscando estabelecer o que é certo ou não, e a discussão sobre os saberes.

Para os autores, em determinada relação social que se demonstre participativa, os conhecimentos devem ser correlatos, e o saber de quem estudou deve ser utilizado para apoio no debate e nas argumentações. Esse saber não pode ser tratado como orientador em todas as deliberações. Dessa forma, em determinadas relações coletivas, deve-se buscar a diluição do

poder entre os participantes, uma vez que o conhecimento e as informações devem ser compartilhados e amplamente debatidos, buscando englobar nas decisões a pluralidade de agentes sociais que o compõem (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA 2012). Os diversos saberes, mesmo que distintos, devem ser integrados na dinâmica participativa.

Para entender a participação, Gohn *et al.*, (2011) indica que se deve considerar os tipos de interpretações já existentes: a autoritária, a democrática, a revolucionária e a liberal:

A autoritária ocorre em regimes autoritários de massa de direita ou de esquerda, onde o regime autoritário vigente orienta a conexão entre o controle social e a política. Podendo acontecer também em regimes democráticos representativos na forma da participação cooptativa, neste caso, a participação está presente nas políticas públicas, em casos onde se estimula a participação de cima para baixo, para a promoção de programas que tenham como objetivo diminuir conflitos sociais (GOHN *et al.*, 2011).

A democrática é pautada no princípio da soberania popular, em que o sistema representativo, por voto eleitoral, é um dos critérios base para a organização social nas representações institucionais. Mantem-se o ideal liberal da competição ao mesmo tempo em que se defende a manutenção das hierarquias. Pateman (1992 *apud* GOHN, 2011) define que na prática existem três tipos de participação, a parcial, na qual todos os presentes tomam parte no processo de discussão, porém somente uma parte pré-estabelecida tem o poder de decisão; a pseudoparticipação, na qual o que existe é uma consulta sobre um assunto específico proposto pela administração pública; e a total, em que todos os componentes possuem igual impacto na decisão tomada.

A revolucionária pauta-se nas organizações coletivas enfrentando as relações de dominação e pela repartição do poder. Gohn *et al.*, (2011), cita ainda que algumas interpretações buscam a democracia participativa, com controle total do poder nas mãos da sociedade. A democrática radical seria a união da democrática e da revolucionária.

A liberal segue os princípios do liberalismo com a sua concepção de liberdade individual e fortalecimento da sociedade civil, para que o Estado não intervenha na vida dos indivíduos. Neste contexto, o liberalismo busca a reformulação da democracia representativa e a independência das relações capitalistas. Essa vertente se baseia em uma democracia em que todos os cidadãos são iguais e a participação seria o meio para o alcance da satisfação, assim como uma intervenção menor por parte do Estado. A participação liberal se deriva em mais duas vertentes: a corporativa e a comunitária. A corporativa é considerada um movimento

espontâneo dos indivíduos na busca pelo “bem comum”. A participação corporativa busca estreitar as relações entre o processo participativo e as organizações na sociedade. Enquanto que a participação comunitária busca fortalecer a sociedade civil, os órgãos representativos, juntamente aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado, de maneira institucionalizada. Esse modelo tende a fundir a esfera pública e a privada. Segundo Gohn, Filipe e Bertagna (2015), a participação corporativa e a comunitária entendem a participação como um ato espontâneo do indivíduo.

De acordo com Tenório e Rozenberg (1997), a participação que se espera deve seguir alguns pressupostos como: a) consciência sobre atos: que diz respeito sobre a participação consciente que é aquela em que o envolvido compreende sobre determinado procedimento que está participando, caso contrário a participação se torna limitada; b) forma de assegurar-la: a participação deve ser por livre escolha do indivíduo em participar de determinado processo, não sendo uma participação forçada, ou tratada como uma simples concessão ou permissão; e c) voluntariedade: a vontade de participar deve ocorrer por interesse do agente, sem constrangimento ou intimidação.

As formas de participação, segundo Tatagiba (2005), são diversas e precisam ser vistas como parte fundamental de um processo democrático, já que sua propagação contribui diretamente para o desenvolvimento da sociedade. Desse modo, a participação social é alcançada quando se permite que diferentes camadas sociais façam parte dos movimentos históricos nos aspectos políticos, sociais e econômicos, proporcionando que todos construam, gerenciem e façam parte do processo decisório (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Segundo Tenório (1990), o propósito é incorporar qualquer grupo, pessoa ou setor historicamente excluído do processo de participação. Até mesmo para que se possa requerer algo, os indivíduos precisam estar envolvidos com algum processo de participação e se demonstrem sensibilizados, motivados ou comprometidos, dividindo os mesmos objetivos e interesses. A capacidade da participação aumenta quando os indivíduos conhecem sua realidade e buscam entender e refletir sobre a mesma, praticar o diálogo e prever consequências e a diferenciar efeitos de causas. Dessa maneira, o processo participativo vai sendo aperfeiçoado para a superação de conflitos.

Segundo Allebrandt (2003), para que se tenha participação, é preciso promover uma divisão compartilhada de poder englobando a formulação, a implementação e o controle de políticas públicas. No Brasil, como será discutido adiante, tem sido significativa a participação

da sociedade civil junto ao poder público no desenvolvimento, execução e na gestão de políticas públicas, fenômeno propagado pelo processo de democratização do país (MIRANDA, 2006).

De acordo com Tenório (2005), a década de 90 no Brasil pode ser entendida como o período de reestruturação da vida política no país, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Segundo os autores, com a Constituição de 1988, o país passou a contar com instrumentos legais com os quais buscava assegurar os serviços públicos reivindicados por movimentos sociais e também garantir a própria participação popular.

Observa-se que a participação no país possui uma importante relação com o processo de descentralização promovido pela Constituição de 1988, contribuindo não somente com a democracia na gestão pública, mas também com o fortalecimento de uma cidadania relativamente ativa. O processo de descentralização promovido pela Constituinte fez com que fossem difundidos espaços para uma participação popular mais eficaz, como os orçamentos participativos e os conselhos gestores municipais (FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003).

Entretanto, ainda restam muitos desafios à participação social. O acesso real à informação deve ser garantido de forma precisa e em linguagem inteligível. É importante lembrar, como Tenório *et al.* (2008) adverte, que a sociedade deve ser protagonista em relação ao Estado, ou seja, deve se estabelecer uma relação sociedade-Estado (nesta ordem), em que a sociedade deve exercer o papel de protagonista. Outro ponto importante a se destacar é que a sociedade não pode esperar pela “vontade política” da administração pública para implementar o controle social nos moldes da democracia participativa, essa pode vir inicialmente através do Estado, mas com a pressão pública sobre o governo para se reconhecer sua importância (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013).

3.3 CONTROLE SOCIAL: COMPLEMENTO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O termo “controle social”, inicialmente utilizado na sociologia, foi empregado para mostrar os mecanismos que determinam a ordem social regulamentando a sociedade e apresentar aos indivíduos determinados padrões sociais e princípios morais a serem seguidos (CORREIA, 2004; MACHADO, 2012). De acordo com Bobbio, Pasquino e Mateucci (2008), o controle social pode ser compreendido como um conjunto de meios de intervenção criados por cada sociedade e grupo para que seus membros se conformem às normas que os caracterizam. Calvi (2008) utiliza o termo “controle social democrático” para se referir à

possibilidade de a sociedade civil organizada participar da elaboração e fiscalização das políticas sociais, bem como acompanhar e supervisionar as ações do Estado.

No Brasil, é comum associar o conceito ao tema da participação social e democracia participativa (TRAJANO; RAMALHO, 2011). Para alguns autores, os termos controle social e democracia participativa são considerados sinônimos. Nesse caso, o controle social seria alcançado somente através de participação, seja individualmente ou por meio de “sujeitos coletivos”, como as instituições sociais e representantes da sociedade civil (GURGEL; JUSTEN, 2013; MACHADO, 2012; SILVA, 2014).

Os meios estabelecidos no Brasil de promoção do controle social foram criados dentro da tradição de participação representativa. Os mecanismos ou instâncias mais comuns de participação discutidos na área teórica de controle social são os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências e os orçamentos participativos (CORREIA, 2004; GOHN, 2008; SILVA, 2014; MIRANDA, 2006). É importante notar que o controle social é geralmente associado a assuntos sociais, que são debatidos nesses locais e conduzidos para debate e deliberados por representantes legitimamente eleitos. O controle social tem relação com o poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse político, econômico e social (LABRA, 2009; MACHADO, 2012; RAICHELIS, 2007; SERAFIM, 2005; SILVA 2014).

Assim, o controle social pode ser compreendido também como o papel que a sociedade civil organizada exerce no desenvolvimento e na gestão de políticas públicas. E consiste essencialmente em um campo de relações sociais, em que os sujeitos participam através de diferentes meios que são desenvolvidos no contexto interno e externo dos espaços institucionais públicos (ASSIS; VILLA, 2003). Em consonância com isso, a Controladoria Geral da União (2012) define o controle social como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração, sendo um importante instrumento de prevenção da corrupção e de promoção e fortalecimento da cidadania. Dessa maneira, o controle social também pode ser considerado um reforço e uma condição importante para a fiscalização das entidades governamentais. Uma vez que o grau de controle social naturalmente tende a aumentar a qualidade do serviço prestado em instituições que promovam e viabilizem mecanismos para promovê-lo.

Para Oliveira (1999) e Labra (2009), no Brasil, o controle social historicamente foi percebido como o controle da sociedade civil sobre o Estado no contexto de lutas sociais contra

a ditadura e no processo de redemocratização do país. Por esse motivo, a expressão “controle social” tornou-se sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado. Isso porque quando se fala em controle social utiliza-se um conceito complexo,

integrado por dois elementos: controle e social. Ora a literatura adota a expressão de forma conjugada, ora privilegia somente a primeira - controle, o que por si só já anuncia a ambiguidade de que o tema se reveste (OLIVEIRA, 1999).

Entretanto, o controle é uma das funções administrativas incorporadas no paradigma científico da gestão baseado na escola clássica de administração, com Fayol e Taylor (ANDRADE; AMBONI, 2017). Na administração pública, o controle é essencial, porque os recursos envolvidos não são privados, mas públicos e, como tal, devem estar comprometidos com os interesses e objetivos da sociedade que os custeia (CORREIA 2004). Portanto, quando são combinadas as palavras “controle” e “social”, encontramos a ideia essencial de controle que se origina na sociedade.

Essas colocações apontam que, para se ter um controle e monitoramento dos recursos públicos, sejam eles financeiros, humanos ou outros, é necessário ter acesso às informações sobre onde esses recursos estão sendo utilizados, como estão sendo aplicados e quais os critérios para se estabelecer os investimentos em determinadas políticas públicas (DIEGUES, 2013). Para tanto, torna-se importante discutir o acesso à informação. Existem vários canais disponíveis para a comunidade quando se trata da disponibilidade de informação da gestão pública. Esses canais ainda têm muito a melhorar, especialmente em pequenos municípios, prefeituras e câmaras, mas o Brasil já possui uma boa quantidade de instituições democráticas para esse fim. Como já citado nessa pesquisa, existem os conselhos municipais de políticas públicas, as conferências, audiências públicas, os orçamentos públicos, ouvidorias, leis. Entre elas se destacam o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Orçamento Anual (LOA), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação.

Apesar disso, há problemas. O mero estabelecimento de dispositivos legais e estruturais pode resultar em uma confusão no entendimento das regras e propagar mecanismos redundantes, porque não conseguem combinar seus princípios e deveres com a cidadania desenvolvida na sociedade (GOHN, 2008). No Brasil, a informação pública costuma ser confusa, dispersa por múltiplos canais e heterogênea em relação à forma e conteúdo.

Para Gohn (2008), os múltiplos canais de transparência governamentais desenvolveram uma forte maturidade democrática no país, mas o avanço da cidadania encontra seus limites ao lidar com a educação da população. Freire (2001) afirma que a participação nasce e é fortalecida

pela própria prática participativa, que pode dar origem à consciência crítica. Para que essa consciência seja despertada, um caminho possível seria o incentivo à formação da cidadania e o incentivo do exercício da própria participação (FREIRE, 2001). Essa participação muitas das vezes pode acontecer através de diversos mecanismos de participação social instituídos na sociedade, como nos orçamentos participativos e conselhos municipais.

Esses conselhos municipais de políticas públicas podem ser considerados um dos principais mecanismos de controle social e participação popular no Brasil em nível local (FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003; GOMES, 2003; SILVA, 2014). Neste ponto, há de fato a possibilidade de participação, ainda que segmentada, da sociedade, a fim de garantir interesses classistas e coletivos junto ao poder. Dito isso, existem muitos estudos ligando o controle social às ações dos conselhos gestores, principalmente os conselhos municipais (FREITAS; 2015; GOHN *et al.*, GURGEL; JUSTEN, 2013; 2011; MACHADO 2012; RAICHELIS, 2007; SILVA, 2014). A questão a ser discutida é se esses conselhos são capazes de representar a sociedade em relação ao controle, supervisão, monitoramento e acompanhamento de políticas públicas, investimentos e gastos nas diversas áreas governamentais.

Em síntese, a proposta deste capítulo foi apresentar o conceito de cidadania deliberativa que, por sua vez, está relacionado ao significado de participação e controle social. A necessidade de apresentar esses três conceitos vincula-se à ideia de que a democracia participativa deve ser praticada como um processo entre cidadãos, de maneira dialógica, em que todos devem ter direito à fala. Esse processo deve ocorrer em espaços sociais de esfera pública, como nos conselhos gestores municipais, e promover a articulação de diferentes sujeitos representantes tanto governamentais quanto da sociedade civil, buscando promover, planejar, executar e implementar políticas públicas ou decisões que busquem beneficiar a sociedade.

Nesse contexto, existem vários mecanismos indispensáveis para o exercício da participação e do controle social, destacando-se os conselhos gestores municipais de políticas públicas, os orçamentos participativos, as audiências públicas e as conferências. Esses instrumentos, em especial os conselhos, são importantíssimos para o exercício do controle social e consolidação da participação democrática da população na elaboração e execução de políticas públicas (ALMEIDA; LAISNER, 2018; FREITAS, 2015; FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003; MACHADO; 2012).

No próximo capítulo será feita uma contextualização sobre a importância da década de oitenta na elaboração da Constituição Federal de 1988, que adotou mecanismos formais de participação direta e controle social na tomada de decisão pública, incluindo a participação da sociedade no processo decisório governamental por meio dos conselhos municipais, objeto deste estudo.

4 A DISSEMINAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO DA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A democracia no Brasil é relativamente nova. A Constituinte, promulgada depois de pouco mais de vinte anos de ditadura militar, promoveu a participação e o controle social no país como formas de reaproximar o Estado e sociedade. Dessa forma, dando continuidade ao tema trabalhado no capítulo anterior, o objetivo deste capítulo é discutir o processo de participação cidadã e as mudanças significativas relacionadas as políticas sociais na área da Assistência Social, a partir da Constituição Federal de 1988, que se consolidaram como um marco legal e institucional de desenvolvimento de práticas e mecanismos de participação cidadã no país (CARDOSO, 2009).

São apresentados os conselhos gestores, com o foco nos Conselhos de Assistência Social, que vêm sendo cada vez mais utilizados e institucionalizados ao nível local na sociedade brasileira. Neste capítulo, os conselhos serão entendidos como esferas públicas, locais com grande potencial para a prática da gestão social e disseminação da democracia participativa.

4.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: AVANÇOS NA ÁREA DA SEGURIDADE SOCIAL E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A década de 1980 foi marcada por diversos acontecimentos importantes no Brasil como o fim da ditadura militar e a elaboração da Constituição Federal. Diversos grupos políticos, econômicos e sociais estiveram envolvidos na elaboração do texto constitucional: de um lado representantes conservadores; de outro, representantes de esquerda considerados progressistas, ligados a movimentos sociais defendendo reformas voltadas a ampliação dos direitos sociais e criação de mecanismos de participação popular (CARDOSO, 2009).

Assim, o processo de redemocratização no Brasil promoveu uma nova constituição, que estabeleceu novos acordos e obrigações sociais e políticos. Criou-se a possibilidade de aproximação de diversos atores sociais nas discussões que envolvem questões de ordem social e no estabelecimento de políticas direcionadas para melhora da qualidade de vida da população, fortalecendo o exercício da cidadania, e promovendo a democracia (SILVA, 2013).

Ressalta-se que uma das inovações da Constituição, de acordo com trabalhos de Cardoso (2009) e Silva (2013), foi a possibilidade de se apresentar propostas vindas de fora do Congresso. Entre os habilitados estavam o legislativo estadual e o municipal, o Judiciário e os

cidadãos, por meio de emendas populares. Essas formas de participação foram introduzidas na Constituinte como forma de aumentar e promover a chamada participação cidadã.

Ferreira Filho (2005) e Silva (2013) discorrem que os avanços da Constituição Cidadã foram diversos se comparados às constituições anteriores, por exemplo: a promoção do fortalecimento da cidadania, por meio da ação popular da esfera ampliada; a ação civil pública; a iniciativa popular; o aumento da legitimidade para a ação direta de inconstitucionalidade; o direito à informação. Em consonância a isso, Silva (2013) também evidencia outras conquistas como: a garantia de mecanismos representativos; desconcentração do poder nas várias esferas governamentais; estabelecimento de inovações em relação as minorias, como por exemplo, criando penas mais severas para discriminações contra mulheres e negros; e avanços significativos nos direitos trabalhistas e de proteção social, estabelecendo um modelo mais universalista e democrático.

Com relação a esse último aspecto, podemos estabelecer relação direta com as políticas sociais, entendidas como políticas públicas voltadas para o bem-estar e a proteção social, englobando áreas da saúde, previdência, educação, habitação e a assistência social (SILVA, 2013).

Nesse contexto, a Constituição de 88 promoveu significativas mudanças no modo de se pensar em políticas de proteção social no Brasil. Até a década de 1980, o sistema de proteção social possuía características excludentes na medida em que contemplava uma parcela da classe trabalhadora do país. No final dessa década, combinou-se um modelo de seguro social na área previdenciária com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais de caráter centralizado por parte do governo (SILVA, 2013).

Conforme aponta Fleury e Lobato (2009), no modelo de seguro social na área previdenciária, os benefícios dependem de contribuições passadas e a filiação dos indivíduos a setores ocupacionais que eram autorizadas a operar um seguro. Desse modo, como os direitos sociais estavam condicionados à inserção dos indivíduos na estrutura produtiva, designou essa relação como cidadania regulada pela situação de trabalho (FALEIROS, 1991; FLEURY; LOBATO, 2009). Já no modelo assistencial, as ações estão focadas nos grupos sociais menos privilegiados, em uma perspectiva assistencialista¹ e de caráter emergencial. Apesar de facilitar

¹ “O assistencialismo consiste na prestação de uma ajuda arbitrária, inconstante e vinculada a relações personalizadas entre aquele que dá e aquele que recebe, com ênfase na subordinação do ato de receber. Quem recebe fica devendo favor, obrigado a retribuir a doação numa oportunidade qualquer, com serviços, com lealdade ou com o voto de cabresto nas eleições.” (FALEIROS, 1991, p. 68).

o acesso a determinados serviços, não se configuram em uma relação de direito social, visto que seriam apenas medidas compensatórias.

A Constituição promoveu profundas transformações nos padrões de promoção e proteção social brasileira, consolidando as pressões que já se faziam sentir desde a década de 1970. Um exemplo importante, no âmbito da saúde, foi o surgimento do movimento sanitário, que buscou através de iniciativas conjuntas entre atores sociais e estatais, garantir a universalização do acesso aos serviços, consolidando o direito a saúde para todos, independentemente de contribuição ao sistema. Para Cortes (2009), esse movimento contribuiu para a construção do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse movimento, proporcionou a construção de um novo modelo que vem em direção à universalização da cidadania, possuindo como bases a gestão democrática, participativa e a descentralização (CARDOSO, 2009; CORTES, 2009).

De acordo com Cortes (2009) e Freitas (2015), pela diretriz da participação e da descentralização, a configuração das políticas públicas se movimenta do nível central para o local. Ou seja, a descentralização proporcionou aos municípios um papel central na condução das políticas públicas, ao serem tratados como esfera de governo com ampla autonomia político-administrativa, tendo obrigação constitucional de elaborar e conduzir as políticas, e oferecer e promover os serviços essenciais aos cidadãos. Por outro lado, a diretriz participativa buscou garantir que determinados mecanismos fossem instituídos visando assegurar a participação dos cidadãos nos processos de decisão e fiscalização das políticas (CORTES, 2009).

Desse modo, na cidadania universal, a proteção social assume a categoria de seguridade social, abrangendo políticas públicas que tem como base o princípio de justiça social, garantindo a todos os cidadãos um mínimo de benefícios sociais, não criando distinção entre os indivíduos relacionada a diferenças de classe social (FLEURY; LOBATO, 2009). Com o modelo de seguridade social, buscou-se ampliar as coberturas não somente para aqueles que contribuíam diretamente, tornando de caráter universal os serviços de saúde, previdência e assistência social.

O texto da constituinte apresenta e define os objetivos em que a seguridade social é amparada: a universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; e o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade (BRASIL, 1988). Nessa

perspectiva, com a Constituição se pode notar mudanças significativas na concepção de cidadania, que passa a incorporar os direitos sociais em um sentido universal e inclusivo, pelo menos quando avaliados aspectos institucionais e legais.

Apesar das conquistas e avanços, ainda existem limitações de ordem institucional e de abrangência relacionados à formação da seguridade social no país, por exemplo, a falta de recursos regulares destinados às políticas voltadas para as áreas de saúde, previdência e assistência social (FLEURY; LOBATO, 2009).

Porém, não se pode negar que a Constituição de 1988 foi um marco histórico para se debater uma série de questões do país nas últimas décadas, sendo responsável por transformações em diversas áreas e setores, influenciando o desenvolvimento econômico e o social. Assim, a Constituinte promoveu o desenvolvimento de diversos mecanismos associados à democracia participativa, proporcionando uma maior aproximação da população nas discussões públicas e aumentando o contato dos agentes com assuntos relacionados à temática da cidadania deliberativa (CARDOSO, 2009). Em seu artigo 14, incisos I, II e III, a Constituição apresenta três mecanismos de participação popular que vieram para fortalecer o controle social sobre assuntos governamentais: o plebiscito², o referendo³ e a iniciativa popular⁴.

Além desses mecanismos, a Constituição prevê outras possibilidades de participação social. De acordo com Tenório et al. (2008), existem diversos mecanismos jurídicos que viabilizam a participação cidadã: a) ação popular, onde qualquer cidadão torna-se parte legítima para propor ação que objetive anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado venha participar, a moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural; b) cultura, voltada à promoção da participação da sociedade em parceria com o poder público, em ações que visem à defesa e promoção do patrimônio cultural; c) planejamento público, estabelecendo a obrigatoriedade de participação no planejamento público em nível municipal das associações representativas; d) seguridade social, determinando o caráter democrático e descentralizado na gestão administrativa, promovendo e garantindo os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social a todos que dela precisarem.

² O plebiscito é uma consulta previa feita à população sobre determinada questão de interesse público, essa consulta é feita antes da criação de determinada lei, buscando opinião e autorização popular ou não para elaboração de determinada legislação em questão (BRASIL, 1988).

³ O Referendo é uma forma de consulta popular para a confirmação ou rejeição de determinada lei, projeto ou emenda constitucional, sendo de responsabilidade privativa do Congresso Nacional (BRASIL, 1988)

⁴ A iniciativa popular busca dar aos cidadãos oportunidade de apresentar ao poder Legislativo determinado projeto de lei de interesse coletivo, no qual, após debate parlamentar e respeitando as exigências do processo legislativo, pode vir a se transformar em lei (BRASIL, 1988)

É importante ressaltar que, em todos esses mecanismos citados acima, a participação e a gestão democrática se consolidam no âmbito local. Nessa perspectiva, os municípios proporcionam uma grande oportunidade política e administrativa para a participação da sociedade na gestão pública, pois é no município que se desenvolve a vida dos cidadãos (MARTINS *et al.*, 2008). Segundo Avritzer (2006), a perspectiva de melhores resultados para a implementação e controle de políticas públicas, proporciona um melhor desenvolvimento econômico e social, fato esse que ocorre mais no âmbito municipal do que no estadual. No âmbito municipal, os agentes públicos estão mais próximos dos governantes, tornando mais fácil, em tese, o acesso à informação, a criação de condições necessárias ao exercício do controle social.

Deste modo, no âmbito municipal, uma instituição que ganhou destaque no processo de democratização e de tomada de decisões com relação às políticas públicas foram as práticas de Orçamento Participativo (OP). A criação do mecanismo não está diretamente vinculada à Constituinte, apesar de influenciada por ela em função de seu caráter democrático e descentralizador (FREITAS, 2015; FONSECA; BEUTTENMULLER, 2007). Para Fonseca e Beuttenmuller (2007), o OP proporciona aos cidadãos meios de participar, influenciar e decidir sobre determinados gastos públicos, por exemplo, os orçamentos de investimento de prefeituras municipais, por meio de viabilização da participação da sociedade local. Nesse caso, a criação do OP depende de iniciativa do prefeito.

Caso seja implementado pelo prefeito, o poder de decisão passa a ser compartilhado através de um conjunto de assembleias regionais e temáticas que atuam a partir de critérios de livre participação. Dessa forma, qualquer cidadão poderia se tornar membro das assembleias regionais e temáticas e passam a possuir igual poder de deliberação. Até 1997, a prática dos OP estava bastante ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Porém, a partir de 1997, houve uma ampliação das práticas de OP no país, apoiadas por diversos partidos políticos (AVRITZER, 2006; KRONENBERG *et al.*, 2012).

Outro mecanismo de participação citado anteriormente, e objeto de discussão nesta pesquisa, são os conselhos gestores de políticas públicas. Para Gomes *et al.* (2018), a construção institucional dos conselhos segue um caráter descentralizado e participativo, pois é esperado que ocorra uma interação dos conselhos nos três níveis governamentais de forma ascendente, do nível municipal para o nacional. Dessa forma, quanto maior for a atuação dos conselhos em viabilizar a interação entre o Governo e sociedade civil na fiscalização, proposição e

deliberação de políticas públicas, maior será a pressão realizada sobre o Estado a respeito de suas ações, que refletem assim em programas governamentais, transparência de informações e utilização de recursos financeiros (GOMES *et al.*, 2018).

Com o passar dos anos, com base na Constituição de 1988, foram criadas leis específicas que delinearão o princípio da participação cidadã e controle social, sendo os conselhos gestores provenientes dessas leis (AVRITZER; ALMEIDA; SILVA, 2010). Os conselhos constituem um novo espaço de participação política, leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito à participação por meio de conselhos deliberativos, entre representantes do poder Executivo e de instituições da sociedade civil (FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003; TÓTORA; CHAIA, 2004).

Discutir o papel dos conselhos gestores significa refletir sobre as possibilidades de uma democracia participativa, que inclua a cidadania na formulação, implementação e desenvolvimento das políticas públicas. Desse modo, na próxima seção, será apresentada com mais detalhes a origem dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil e, posteriormente, a institucionalização e o funcionamento desses mecanismos no âmbito municipal.

4.2 ORIGEM DOS CONSELHOS: PANORAMA BRASILEIRO

Como apresentado na seção anterior, os conselhos são mecanismos de participação popular previstos na Constituição. Entretanto, a forma “conselho” utilizada na gestão pública é bastante antiga, sendo os indícios de sua existência tão antigos como a própria democracia participativa (GOHN, 2002). De acordo com a autora, entre os séculos XII e XV em Portugal, já havia “conselhos” municipais criados como forma de controle político-administrativo de Portugal sobre suas colônias. Na época do Brasil-colônia as Câmaras Municipais e as Prefeituras foram organizadas segundo esse sistema de gestão. Os primeiros conselhos municipais foram criados durante a época do Império no Brasil. Esses conselhos eram de cunho educacional e não tinham um caráter deliberativo ou expressiva participação popular (CÔRTEZ, 2005).

Gohn (2001) afirma em sua pesquisa que contemporaneamente os conselhos surgiram em épocas de crises políticas e institucionais, gerando conflitos com organizações de caráter mais tradicionais. Os conselhos populares e operários, por exemplo, rejeitavam a lógica do

capitalismo, buscavam outras formas de poder, autônomo, descentralizados, com autonomia e autodeterminação (GOHN, 2001).

No Brasil, o debate sobre conselhos ganhou importância nos anos 1990 como resultado da Constituição de 1988, como citado anteriormente, ao adotar mecanismos de participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões públicas, por meio de instrumentos concretos para seu exercício via democracia participativa. (TÓTORA; CHAIA, 2004).

Em especial, os conselhos gestores no país integram as três instâncias de poder (federal, estadual e municipal), podem ser vistos como esferas públicas de composição plural e paritária entre governo e sociedade civil, cuja principal função é atuar na formulação, acompanhamento, fiscalização e decisão referentes às políticas públicas. Sua principal característica em termos democráticos está ligada à aproximação e institucionalização do diálogo entre governo e sociedade civil, estimulando a busca pela democratização do poder e a participação da sociedade na gestão pública (ROCHA, 2008)

Portanto, a origem dos conselhos é fundamentada na perspectiva de que é preciso viabilizar institucionalmente canais para a participação e o controle social. No cenário político e na agenda pública, os conselhos gestores surgem como espaços de participação de segmentos sociais locais no acompanhamento, discussão, decisão e fiscalização sobre alocação de recursos direcionados aos programas sociais, constituindo assim um tecido institucional estratégico no desenvolvimento da gestão democrática de políticas públicas sociais (ALVES, 2014).

4.2.1 Os Conselhos Gestores de Política Pública e seus Conselheiros: Participação e Controle Social

De acordo com Raichelis (2007), existem cinco categorias que devem nortear a análise sobre a dinâmica dos conselhos: a primeira categoria estaria ligada à visibilidade social e diz respeito às ações e aos discursos dos agentes e sujeitos, nos quais devem apresentar-se com transparência para todos envolvidos e também para aqueles envolvidos nas decisões políticas; a segunda categoria se refere ao controle social, que significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política, o qual possibilita a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pré-estabelecidos; a terceira categoria tem relação com a representação de interesses coletivos, que implica a constituição de sujeitos sociais ativos, que

se apresentam na cena pública a partir da qualificação demandas coletivas, das quais exercem papéis de conciliadores; a penúltima categoria estabelece relação com a democratização, que resulta na dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, disso se estabelece o diálogo público capaz de gerar acordos e entendimentos que orientam decisões coletivas; e, por fim, a quinta está relacionada à cultura política que provoca o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses dos agentes sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na esfera pública (RAICHELIS, 2007).

Dallari (2004), em consonância a isso, diz que a existência dos conselhos está diretamente relacionada ao conceito de cidadania, sendo que este expressa um conjunto de direitos que dá a pessoa a possibilidade de participar ativamente das decisões de determinadas áreas. O processo de cidadania se concretiza através da participação social que acontece de várias maneiras e nas diversas áreas que reúnem os direitos e deveres do cidadão (DALLARI, 2004).

Tatagiba (2007) propõe que os conselhos são instituições participativas permanentes, entendidas de acordo com a lei como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas em áreas específicas e assim produzir decisões, e que contam em sua composição com a participação de representantes tanto do Estado como da Sociedade Civil, na condição de membros com igual direito de voz e voto. A autora estabelece dois critérios a serem levados em conta para se fazer uma análise da prática dos conselhos: o desenho institucional e a trajetória política desses mecanismos.

Pode se notar que em diferentes gestões de um mesmo conselho houve diversas variações no que se refere à capacidade de incidir sobre políticas públicas, a forma de diálogo com o governo, a dinâmica participativa, a relação com outros atores políticos, entre outras diversas situações que puderam ser verificadas sem necessariamente qualquer análise do seu padrão institucional (TATAGIBA, 2007). O estudo verificou, dessa maneira, que os conselhos passam por fases ou momentos distintos no decorrer de sua trajetória e que isso pode vir a influenciar a construção de sua identidade política.

Nesse sentido, Gohn (2015) aponta que os conselhos são um novo modelo de padrão de governança democrática, que intermediam relações e concedem uma maior proximidade entre

o governo e sociedade civil, sendo que essas estruturas se inserem tanto na esfera pública, quanto política.

a possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública, via parcerias com o Estado, representa a implementação de um novo padrão de interação entre governo e sociedade; onde as novas arenas de intermediação e os novos mecanismos decisórios implantados poderão ter a capacidade de incorporar uma grande pluralidade de atores e de variados interesses. (GOHN, 2015, p. 110).

Para Bremaeker (2001), os conselhos gestores de políticas públicas se consolidam como mecanismos de participação e controle do cidadão na gestão, fiscalização e monitoramento das ações da administração pública municipal. Trata-se de um importante instrumento de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. Esses conselhos são instâncias que detêm em sua composição a participação de representantes governamentais e da sociedade civil de acordo com a área em que atuam. Seu formato é definido por leis locais, a partir de parâmetros da legislação federal (AVRITZER; ALMEIDA; SILVA, 2010).

Os conselhos gestores podem gerar novas políticas que permitem ampliar o acesso aos serviços públicos das áreas a que estão vinculados ou ainda podem atuar de forma a controlar os serviços para os Estados, aumentando as possibilidades de participação e controle social. O desenvolvimento e implementação da Constituição de 1988, a garantia da participação da sociedade na elaboração de políticas públicas e a promoção do exercício do controle social nas diversas áreas da seguridade social proporcionou ao longo da década de 90 a institucionalização dos conselhos nas diversas esferas de governo. Com a seguridade social garantida no texto constituinte, a área da assistência social em conjunto com a de saúde, passaram a ser consideradas pioneiras em estabelecer conselhos como órgãos de co-gestão pública entre o governo e a sociedade civil no modo de elaboração e implementação da política na área social (CARDOSO, 2009; ROCHA, 2008).

No caso da Assistência Social, a Lei nº 8742 de 7 de dezembro de 1993 (LOAS), estabeleceu em cada esfera de governo, conselhos e conferências de assistência social como instâncias colegiadas. As conferências são eventos regulares que ocorrem a cada dois anos, em que a participação acontece de forma ampliada e que possuem como objetivos: avaliar a situação da Assistência Social, verificar os avanços ocorridos em um espaço de tempo determinado e definir diretrizes para a política. Elas são, portanto, avaliativas e propositivas, projetando o que se espera alcançar com a Assistência Social em um determinado período de tempo futuro (CUNHA, 2013). Já os Conselhos são mecanismos de caráter permanente e deliberativo, de participação social e controle social, regulamentados na LOAS, sendo órgãos

colegiados compostos por sujeitos representantes do poder público e da sociedade civil, que buscam desenvolver estratégias de controle e execução da política de assistência social, englobando até mesmo fatores de ordem econômica e financeira (BRASIL, 2004).

Esses apontamentos feitos acima necessitam de certo complemento, pois quando falamos em conselhos sendo órgãos colegiados, com caráter permanente e deliberativo, o que isso pode dar a entender? Pois bem, para um melhor entendimento, o colegiado é um grupo de indivíduos que se reúnem em torno de um objetivo comum, com o propósito de debaterem e decidirem sobre questões apresentadas, devendo prevalecer o consenso nas deliberações. O caráter permanente diz respeito ao fato de não poderem ser desfeitos por nenhum agente público ou legislação seja ela municipal ou estadual, somente uma lei federal seria capaz de realizar tal feito (TENÓRIO, 2012). Dessa maneira, a instauração e a existência do conselho não dependem da gestão dos entes federados. O caráter deliberativo tem relação direta com o poder de decisão, sendo os assuntos colocados em pauta discutidos e aprovados. Todos os conselhos devem lavrar as deliberações em atas, sendo essas aprovadas pelos integrantes e pelo presidente dos conselhos, e divulgadas e dispostas para a sociedade quando solicitadas (ALMEIDA, 2014).

Com essas características, diversas áreas seguiram o modelo do conselho de saúde e assistência social, e formularam e implementaram seus conselhos por meio de legislações específicas relacionadas a cada setor representativo, disseminando esses espaços de participação e controle social no Brasil. Houve uma intensa ampliação, ao nível municipal, de conselhos, devido principalmente a condições relacionadas à obrigatoriedade da existência dessas instâncias para o recebimento de recursos financeiros provenientes de fundos setoriais. Na área da assistência social, por exemplo, entre 1993 e 1997, foram criados mais de 2.908 conselhos no âmbito municipal, o que significou a implementação em média de um a dois mecanismos por dia durante o período (ABERS; KECK, 2008; CUNHA, 2013).

Para o desenvolvimento e criação de um conselho no âmbito municipal é preciso que o processo seja participativo e a lei seja disposta na Câmara dos Vereadores para apreciação pública. O texto da referida lei deve conter os objetivos, composição, competências e atribuições a serem desempenhadas pelo conselho, bem como os sujeitos que o compõem. As reuniões dos conselhos devem acontecer de forma regular, abertas ao público, a fim de promover uma maior participação da comunidade no debate de assuntos de interesse municipal (IBGE, 2006).

De acordo com o último censo do IBGE, de 2010, 99% dos municípios brasileiros possuíam conselhos na área da assistência social, já os conselhos de saúde estavam presentes em 97% dos municípios, enquanto os conselhos na área de direito da criança e adolescente estavam em 91% das cidades pesquisadas. Em um estudo realizado pelo IPEA, existem mais de quatorze áreas em que os conselhos são constituídos, sendo algumas delas direito do idoso, direito da mulher, direito da pessoa portadora de deficiência, criança e adolescente, meio ambiente.

Allebrandt (2003), estudando a implementação de conselhos em diversas áreas e seu processo de participação, elaborou uma classificação segundo a institucionalização desses mecanismos, classificando-os em:

Quadro 2 - Tipos de Conselhos de acordo com a institucionalização

Tipos	Definição	Exemplos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conselhos gestores de programas governamentais 	Voltados a temática socioassistencial, destinado a elaboração, desenvolvimento e implementação de determinados programas em diversas áreas governamentais.	Programas de merenda ou alimentação escolar, bolsa família.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conselhos setoriais 	Definidos por leis federais destinados a concretização de direitos universais. Atuam na elaboração, definição, implementação de políticas públicas.	Conselho de saúde, assistência social, educação.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conselhos temáticos 	Voltados para temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos sujeitos e da sociedade.	Conselho de direitos humanos, violência, antidroga.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conselhos territoriais 	Atuam no processo de elaboração e gestão de políticas de caráter universal sobre a ótica territorial, exercendo funções executivas.	Conselhos distritais, conselhos de regiões administrativas, conselhos de bairro.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conselhos globais 	Natureza ampla e que perpassam diversos temas transversais.	Conselho de desenvolvimento rural, desenvolvimento urbano, desenvolvimento municipal.

Fonte: Elaboração própria. Quadro adaptado de Allebrandt (2003).

De acordo com Controladoria Geral da União (CGU, 2010), a lei que institui um conselho deve também definir suas funções: a) função fiscalizadora, propõe um

acompanhamento e controle dos atos praticados pelos governantes; b) função mobilizadora, diz respeito ao estímulo a participação popular na gestão pública e na contribuição para a formulação e disseminação de estratégias e informações sobre as políticas públicas para a sociedade; c) função deliberativa, tem relação com o poder de decisão sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas, proporcionando ao conselho maior autonomia frente aos assuntos propostos; por fim, d) função consultiva propõe que ao contrário da deliberação, que compete somente aos conselhos auxiliar o poder público por meio da emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos concernentes a cada área na qual o conselho se encontra instituído.

Para Allebrandt (2003), os conselhos se distinguem principalmente pelas funções que exercem. Por exemplo, os conselhos de política urbana exercem apenas função consultiva frente ao município, não se caracterizando como órgão de caráter deliberativo. Podem emitir pareceres e opiniões sobre determinadas políticas na área, porém não possuem poder de decisão política junto ao governo. Apesar das diversas funções, não são todos os conselhos que apresentam todas as funções anteriormente citadas, muito menos possuem todas as atribuições e regras que norteiam a dinâmica de funcionamento, organização ou composição.

Como visto, cada conselho elabora sua lei de criação, conseqüentemente, cada característica será específica de cada conselho. Allebrandt (2003) afirma que o modo com que são elaboradas essas leis pode vir a ter grande influência no caráter democrático e participativo dessas instâncias, podendo favorecer a concentração de poder nas mãos de determinados sujeitos que participam do processo de decisão política.

Depois de apresentados aspectos da legislação que orienta a instituição dos conselhos municipais, neste momento do estudo, para que se tenha um melhor entendimento sobre como um conselho atua, é preciso primeiro saber de suas responsabilidades, seu funcionamento, quais suas regras, os agentes que podem participar e como se estrutura sua política interna.

O funcionamento e a organização de cada conselho são definidos tanto pela sua lei de criação, quanto por seu regimento interno. É importante ressaltar que os conselhos municipais são órgãos reconhecidos pelo Estado, e assegurados por leis, e se relacionam diretamente com a secretaria municipal da sua área de atuação, que é responsável pela gestão da política no município.

Assim, os conselhos não possuem o poder de legislar, porém podem acionar órgãos públicos e instâncias governamentais, com o propósito de propor medidas e estabelecer punições, buscando promover o controle social. Os conselhos também não podem deliberar

sobre políticas de outras áreas, sendo que suas decisões somente podem se referir ao tema relacionado ao seu campo de atuação. Com base em tudo o que foi dito até aqui, a seguir serão apresentadas as características que compõem a estrutura de funcionamento dos conselhos (SANTIN; PANDOLFO, 2017).

A primeira característica para se entender a estrutura de funcionamento de um conselho são as competências, isto é, responsabilidades a serem desenvolvidas, relacionadas com a finalidade e a natureza de cada conselho. A principal diferença relacionada ao grau de competência tem relação com o caráter consultivo ou deliberativo dos conselhos. As competências a serem desenvolvidas por um conselho consultivo se baseiam na emissão de pareceres e de encaminhamentos de proposições e solicitações. Por outro lado, os deliberativos, apresentam destaque para o poder de decisão política, a qual, antes da Constituinte de 1988, ficava somente nas mãos do chefe do poder executivo local. Dessa maneira, enquanto um conselho deliberativo atua intervindo na política municipal da área em que atua, inclusive sobre a aplicação de recursos financeiros, desenvolvimento de programas e acompanhamento de atividades, o consultivo possui atribuições de acompanhar e assessorar o poder público quanto a questões relacionadas a políticas públicas da área. Nesses mecanismos, o poder de decisão final fica sendo de responsabilidade do Estado, podendo ou não reconhecer o que foi discutido ou proposto pela plenária do conselho (SILVA; SILVA; SOUZA, 2013).

Quanto à composição, esses mecanismos possuem representação paritária entre setores da sociedade civil e do governo, ou seja, deve haver um mesmo número de representantes da sociedade civil e do governo, buscando uma participação mais igualitária entre os representantes. Uma composição paritária significa ainda que o conselho deve possuir um número par de conselheiros, ou seja, para cada representante da sociedade civil deve haver um representante governamental. A participação dentro desses conselhos deve ser aberta, sendo que todos os cidadãos que estão presentes nas reuniões podem participar de maneira coletiva sobre o acompanhamento e a fiscalização das ações governamentais, entretanto, o poder de decisão política deve ser exercido somente pelos conselheiros (ROCHA, 2008).

Ainda sobre a composição nos conselhos, Borba e Lüchmann (2010) afirmam que os mesmos são formados por representantes tanto do poder público, quanto da sociedade civil. E no caso da sociedade civil, os sujeitos devem ser membros de associações, organizações não governamentais, movimentos sociais entre outros setores que exerçam atuação na área que o conselho atua. Os representantes governamentais são indicados geralmente pelo prefeito ou

secretário municipal. A escolha dos representantes governamentais deve buscar envolver as principais secretarias do setor na área que o conselho venha a atuar. Os sujeitos atuantes devem ser capazes de expor a posição do governo com clareza e saber debater com as proposições da sociedade civil (ALMEIDA, 2014). Para o autor, no caso da sociedade civil, a dinâmica da representação nos conselhos possui duas características: a) a primeira relaciona-se com as entidades constituídas, neste tipo de representação não há espaço para a participação na forma individual, apesar da representação de algumas entidades muitas das vezes se dar as vezes de forma individual; e b) a segunda característica tem relação com o termo sociedade civil, que engloba em sua definição um conjunto bastante diversificado de entidades, organizações, movimentos entre outros.

Quanto à estrutura organizativa, os conselhos no âmbito municipal estão organizados da seguinte maneira: a) plenário: possui características deliberativas, sendo formado pelos conselheiros e representa o local onde esses indivíduos praticam suas atribuições; b) presidência: é o órgão de representação do conselho, podendo ser exercido por qualquer conselheiro, sendo necessário a votação no plenário para escolha do indivíduo que ocupara o cargo; c) a secretaria executiva: é a responsável por dar apoio administrativo e técnico nos demais órgãos do conselho; d) comissões temáticas: podem ser constituídas com caráter permanente ou temporário, sendo composta por sujeitos especializados em determinada área, com atribuições específicas com livre acesso as informações necessárias para debater sobre determinadas demandas propostas, antes de serem conversadas, debatidas e votadas na plenária para (TENÓRIO; KRONEMBERGER, 2013). Vale ressaltar que a estrutura organizativa pode variar em relação a denominação dos órgãos que compõem determinados conselhos, porém em geral esses mecanismos apresentam uma estrutura bastante parecida.

Com relação ao local em que estão situados, os conselhos municipais têm se desenvolvido junto às secretarias de governo responsáveis pela definição e execução das políticas públicas. O governo é responsável por disponibilizar o espaço físico para que a dinâmica do conselho se desenvolva e prover condições de infraestrutura para o melhor funcionamento possível desses mecanismos. Além disso, é de responsabilidade do poder executivo municipal ressarcir os conselheiros com relação a gastos referentes a deslocamentos, diárias e alimentação, quando exercem alguma atividade representando o conselho (TENÓRIO; KRONEMBERGER, 2013)

Sobre o funcionamento dos conselhos, Van Stralen (2006) e Almeida (2014) afirmam que a dinâmica está relacionada à realização das reuniões ou assembleias, onde os conselheiros e os demais participantes da sociedade deliberam, discutem e buscam fiscalizar e reivindicar determinados interesses da sociedade, propondo resolução de problemas que possam vir a surgir na área de atuação do conselho. Essas reuniões podem ter periodicidade mensal, podendo ser realizadas de acordo com cada regimento interno de cada conselho, podendo ser convocadas pelo presidente ou pelos membros da mesa diretora ou pelos próprios conselheiros, devendo ser estabelecida previamente a pauta da reunião. Assim, cabe entender a dinâmica das reuniões dos conselhos municipais. Elas começam com a abertura da reunião pelo presidente, logo após, é realizada a chamada dos conselheiros, na qual se verifica o quórum da reunião. Caso o quórum não seja satisfeito a reunião não poderá acontecer. Para Santin e Pandolfo (2017), essa etapa de quórum é de grande importância para efeito de votação e de proposições apresentadas, principalmente naqueles que tem características deliberativas.

Posteriormente, é realizada a leitura da ata da reunião anterior, na qual deve constar em seu texto as deliberações, os encaminhamentos, solicitações e propostas, discutidas na reunião anterior. Sendo neste momento que os conselheiros podem discordar de algum ponto redigido em ata, devendo solicitar ao presidente correções ou solicitar esclarecimento. Após apreciação da ata pela plenária do conselho, o documento deve ser assinado e aprovado pelos conselheiros. (SANTIN; PANDOLFO, 2017).

Realizada essa etapa, são apresentadas as temáticas que serão debatidas no dia, estabelecendo a pauta a ser discutida na reunião. Neste momento, por ordem de assuntos, ocorre a discussão, votação e aprovação por parte dos conselheiros. As decisões que possuem caráter normativo, como a aprovação do regimento interno, plano municipal e aplicação de recursos governamentais, devem ser colocadas em ordem de debate e devem ser publicadas no diário oficial do município. Para Tenório e Kronenberg (2012), é significativo que o conselheiro tenha conhecimento dos assuntos debatidos antes das reuniões ordinárias, possibilitando uma melhor participação e controle social dentro do conselho, medidas essas que podem evitar que determinados segmentos representativos assumam o poder de decisão. Por fim, são apresentados os informes e avisos aos conselheiros, encerrando assim as reuniões por parte do presidente.

Santin e Pandolfo (2017) afirmam que se deve atentar que as reuniões do conselho são abertas à sociedade, significando que não apenas os conselheiros participam delas, assim o

cidadão deve ter vez e voz dentro dessas instâncias. O cidadão, por sua vez, não possui o direito de votar, mas tem o direito de voz, que lhe permite participar, reivindicar e colocar para os conselheiros algumas reivindicações de sua comunidade relacionadas às áreas de atuação de cada conselho. Os conselhos representam um avanço para a institucionalidade democrática brasileira ao promover que a sociedade influencie e decida questões relacionadas à definição, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. A participação nesses espaços pode ser entendida de forma inclusiva, colocando os cidadãos como protagonistas no processo deliberativo relativo a conteúdos de interesse público (SILVA; SILVA; SOUZA, 2013).

A forma como esses mecanismos são estruturados, suas funções, competências e atribuições, podem promover uma maior participação e controle social por parte dos conselheiros ou cidadãos, sendo importante que esses atores estejam presentes, participando, reivindicando e propondo alternativas coletivas com os representantes do governo visando o interesse coletivo.

Para Tenório e Kronenberg (2012), promover a composição paritária nesses mecanismos é essencial para se ter um equilíbrio na representação entre governo e sociedade civil, além de contribuir com a promoção da diversidade e promover uma maior inclusão de determinados grupos sociais nesses mecanismos. A pluralidade de segmentos representativos dentro dos conselhos torna-se de grande importância, pois passa a promover que um número maior de demandas oriundas da sociedade seja compartilhado entre os conselheiros e colocada em evidência, a fim de discutir alternativas e ações a serem estabelecidas pelo poder público.

Desse modo, a forma com que essas normas são elaboradas podem expressar traços democráticos ou centralizadores, inclusivos ou excludentes, autônomos ou dominantes nessas instâncias. Cabe aos atuantes nesses espaços, buscarem reconhecer e fazer dos conselhos esferas públicas atuantes que exijam, proponham, acompanhem, fiscalizem e deliberem sobre assuntos que beneficiem a população de determinado município de modo participativo (ALLEBRANDT, 2003).

Avritzer, Almeida e Silva (2010) afirmam ser importante debater o papel dos conselheiros, pois sua atuação é decisiva nas condições de funcionamento desses mecanismos participativos. Em vista disso, torna-se fundamental observar como é a atuação dos conselheiros municipais, assunto da próxima seção.

4.2.2 Os Conselheiros Municipais e suas Competências: Representação, Princípios e Funções

Como visto na seção anterior, o modo com que os conselhos se estruturam tem influência direta na maneira com que as discussões e deliberações podem ser propostas e decididas. Foram apresentadas características relativas à institucionalização, funções, funcionamento e também regras que regem seu funcionamento. Esses mecanismos se estruturam de acordo com as especificidades de cada local, com base em legislações específicas.

Dessa forma, determinados aspectos podem influenciar no papel e nas funções dos atuantes nesses espaços os “conselheiros”. Pois, sendo os conselhos espaços públicos de promoção e deliberação sobre as políticas públicas, seus membros devem estar preparados e aptos para o processo de tomada de decisão buscando formular políticas públicas que promovam o desenvolvimento da sociedade de forma harmônica e sustentável.

Porém, há de se pensar quem são esses indivíduos que atuam nesses espaços chamados conselhos. Como são escolhidos? Quais princípios regem a sua atuação? Qual o perfil desses sujeitos e como esse perfil pode favorecer ou dificultar o processo de participação nessas instâncias? Com base nesses questionamentos, nesta seção serão apresentados o papel e a função dos conselheiros, buscando debater aspectos relativos às habilidades, atitudes e competências exigidas desses indivíduos no exercício da participação e do controle social exercidos nos conselhos gestores municipais.

Como mencionado anteriormente, cada conselho, no momento de sua criação, tem sua composição definida por lei específica, dependendo da área de atuação, diversos segmentos são chamados a participar de sua composição, indicando os sujeitos para serem seus membros. A princípio, qualquer indivíduo pode se tornar conselheiro, desde que se encaixe no perfil das vagas previstas. Os conselhos municipais de assistência social, por exemplo, organizam-se normalmente entre representantes da sociedade civil, sendo usuários dos serviços, profissionais da área ou prestadores de serviços, e representantes governamentais, sendo que as vagas são divididas meio a meio entre essas duas esferas representativas (DEGENSZAJN, 2008).

Assim, é importante que o regimento interno do conselho defina como devem ser escolhidos e indicados os representantes dos segmentos governamentais e sociais. De acordo com Cunha (2013), o ideal é que a escolha seja feita por meio de eleições em assembleias e fóruns, entre sujeitos que atendam às regras definidas em cada regimento. As eleições buscam dar mais legitimidade aos conselheiros no exercício de suas funções e também exige mais

reponsabilidade dos escolhidos. Para Degenszajn (2008) e Cunha (2013), os conselhos são mecanismos públicos de promoção e disseminação da participação social ao nível local, são espaços que requerem a atuação de sujeitos sociais fortalecidos, empoderados, de cidadãos ativos que representem a diversidade e multiplicidade da sociedade civil. É importante que os indivíduos atuem nesses espaços movidos pelo interesse público e não por interesses particulares ou privados de determinados grupos ou entidades.

Os conselhos municipais brasileiros se constituíram como instrumentos de promoção do Estado democrático de direito e promotores da democracia participativa. Desse modo, os atuantes nesses espaços possuem um papel importante de defender a participação como princípio fundamental, buscando promover a interação da sociedade civil na gestão pública. Os indivíduos envolvidos em determinados processos de participação devem ter a consciência do que estão vivenciando, logo, não podem simplesmente agir sem entender as razões e consequências das suas ações. Segundo Faria e Ribeiro (2010), quando esse processo não acontece, a participação passa a ser apenas um adestramento, presente nos processos de dominação que, entre outros aspectos, negam o acesso à informação e a educação às pessoas.

De acordo com Miranda (2006), devido à ausência de uma cultura de participação na sociedade, ocorre o afastamento dos cidadãos e a diminuição do envolvimento nas causas populares, fato esse que aponta para a importância de se desenvolver um processo educativo contínuo com esses indivíduos. Além do mais, a mobilização dos sujeitos tende a se manter quando se evidenciam resultados que proporcionam mudanças na realidade, decorrentes do envolvimento no processo deliberativo.

Deste modo, os conselheiros e os conselhos somente vão conseguir promover a participação quando propuserem e deliberarem sobre políticas que sejam de fato executadas e transformadas em práticas sociais (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). A participação é o grande instrumento de acesso a cidadania. Para Freire (2001), a cidadania só se consolida por meio da participação entendida como ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado. Em consonância a isso, Silva (2014) argumenta que as ações dos conselheiros devem se pautar pelos princípios da cidadania, da garantia de direitos civis, políticos e sociais para todos, da justiça, igualdade e liberdade, do acesso universal às políticas sociais.

Tenório e Rozenberg (1997) traçaram alguns dos princípios que devem orientar a atuação dos conselheiros: a) autonomia, isenção e neutralidade, diz respeito as ações dos conselhos buscarem englobar em sua atuação a pluralidade de representantes que participam,

de modo que os conselheiros não se submetam às orientações de determinado órgão de governo ou de partido ou corrente partidária; b) promoção do desenvolvimento local, esse princípio diz respeito que todas as ações dos conselhos devem se pautar na melhora do desenvolvimento local no qual estão inseridos; c) respeito aos princípios democráticos, na atuação e na tomada de decisão, os conselheiros devem promover a participação nos conselhos de forma conjunta e democrática; d) cooperação, parceria e respeito à autonomia de todas as instituições nele representadas, os conselheiros devem cooperar com os demais membros, respeitar a autonomia de todos os integrantes, atuar em conjunto e buscar o entendimento coletivo no processo de tomada de decisão; e) apoio à continuidade das políticas públicas, buscando propiciar um melhor desenvolvimento para o município, os conselheiros devem assumir uma postura de apoio à continuidade de políticas iniciadas em governos anteriores, evitando a interrupção de obras e serviços, buscando evitar o mau uso dos recursos públicos.

Outro princípio na atuação do conselheiro é o da ação voluntária. Esse princípio tem relação com o fato de se haver ou não remuneração desses agentes diante sua participação nos conselhos. Para Daniel (2001) e Allebrandt (2010), na democracia todos têm direito a participar e essa participação deve ser voluntária. Esses autores entendem que a função de conselheiro é de interesse público e, por essa razão, não deve ser remunerada. Por outro lado, Bava (2001), argumenta que deve haver a remuneração aos conselheiros, pois a democracia precisa de tempo e financiamento e, por isso, defende uma indenização cívica ou uma remuneração de cidadania para a democracia participativa, da mesma forma que ocorre com a indenização parlamentar (*jeton*). Para o autor, mesmo não havendo essa remuneração é preciso se atentar as despesas que os conselheiros têm com locomoção nos dias das reuniões, conferências e encontros. Torna-se importante a necessidade de reembolso dessas despesas para viabilizar condições mínimas de participação nas ações dos conselhos (BAVA, 2001).

Diante desses apontamentos, a composição dos conselhos por si só já demonstra uma pluralidade de atores com diferentes interesses, opiniões e responsabilidades. Os conselheiros, por sua vez, representam segmentos diversos da sociedade e devem buscar seguir diferentes princípios, que promovam sua autonomia e independência frente aos assuntos debatidos em determinado conselho. Desta maneira, além da representação e dos princípios nortear a atuação desses conselheiros, como visto acima, existem também funções importantes de responsabilidade desses indivíduos que podem vir a influenciar na dinâmica de participação e deliberação.

Gohn, Filipe e Bertagna (2015) afirmam que uma importante função do conselheiro municipal no desempenho de suas atividades é buscar conhecer a respeito do conselho, a administração pública e o município. Para os autores, uma das primeiras tarefas que um novo conselheiro deve buscar fazer é tomar ciência da razão da existência do conselho, saber de seus objetivos, das suas atribuições e dos instrumentos legais que regulamentam as suas atividades.

Outra função dos conselheiros, para Avritzer (2008), é representar segmentos e entidades que compõem os conselhos. Como foi visto ao longo deste trabalho, os conselhos são instrumentos de democracia participativa. A composição desses mecanismos se dá por meio da representação, ou seja, os conselheiros representam determinados segmentos ou instituições da sociedade civil ou do governo. Sintomer, Herzberg e Rocke (2012) discorrem que nos conselhos de orçamento participativo, por exemplo, a representação se dá por meio de delegados, sendo que esses somente podem votar ou decidir sobre determinadas preposições somente de acordo com o que for deliberado previamente nas assembleias que os nomearam.

Porém, na dinâmica dos conselhos municipais, segundo Presoto e Westphal (2005), a atuação ocorre por meio do mandato representativo, permitindo que os conselheiros deliberem considerando o processo de comunicação e argumentação em andamento, buscando como orientação uma visão universal sobre as políticas públicas, o interesse público, a busca da cidadania, e a promoção da democracia participativa.

Os conselheiros, desse modo, devem buscar dialogar permanentemente com os segmentos que representam. De acordo com Tatagiba (2004), os conselheiros devem buscar estabelecer canais de comunicação com os representados, de forma que consigam trazer para os conselhos assuntos ou temas que esses sujeitos propõem ou acham essenciais para se deliberar. Em determinadas situações os sujeitos dos segmentos representativos podem até orientar e auxiliar na atuação dos conselheiros e definir alguns dos possíveis limites de sua representação. Exercer o papel de conselheiro é buscar integrar no processo participativo as diversas instâncias e espaços públicos que representam, sendo que quando o conselheiro ocupar um cargo de coordenação, como secretário ou presidente, essa representação se torna ainda mais importante e decisiva no processo de tomada de decisão (PRESOTO; WESTPHAL, 2005; TATAGIBA, 2005).

Outra função que se pode evidenciar neste momento da pesquisa é a de promover o fortalecimento dos espaços públicos de interação com o governo (DAGNINO, 2002). Como visto, os conselhos são mecanismos públicos que englobam em seu funcionamento

representantes tanto da sociedade civil, quanto do governo. Desse modo, os conselheiros devem ter conhecimento que a sua atuação implica em estabelecer relações de poder entre os diferentes atores sociais. Os conselheiros, segundo Silva, Silva e Souza (2013), devem buscar fortalecer esses espaços públicos para que se constituam como espaços democráticos em que se pratica a cidadania e a busca da democracia participativa. Assim, devem sempre estar atentos ao que ocorre na sociedade, participando de debates, fóruns, assembleias, referendos, de diferentes esferas públicas não somente nas áreas específicas em que o conselho atua.

Gohn, Filipe e Bertagna (2015) afirmam ser importante também que os conselheiros busquem a promoção e defesa de um sistema de gestão interno e governança democrática. A lei de criação de um conselho já define em seu texto como deve ser sua dinâmica de funcionamento e sua estrutura, ao determinar de maneira geral quais as atribuições dos conselhos e seus conselheiros. Após sua criação, as leis definem um período para que os conselhos elaborem seus regimentos internos, com ajuda dos conselheiros nomeados. Esse processo é de grande importância para a participação dentro do conselho, pois proporciona aos indivíduos um melhor entendimento sobre seu funcionamento e suas regras (CUNHA, 2013). Neste momento é importante que os conselheiros participem, dando opiniões, sugestões, buscando construir coletivamente um sistema de governança e gestão. Mesmo o regimento interno já existindo, é preciso que seja constantemente avaliado, buscando cada vez mais melhorar o sistema de gestão. Para Allebrandt (2010) e Cunha (2013), é comum encontrar conselhos criados há vários anos sem nunca ter revisado sua forma de organização e funcionamento, não conseguindo mais englobar em sua organização as demandas da sociedade atual, gerando diversos problemas e conflitos. Torna-se importante, portanto, que regularmente ocorra uma avaliação dessas ferramentas.

Além disso, os conselheiros devem buscar participar ativamente das atividades, das reuniões, das comissões ou grupos de trabalho do conselho. É comum encontrar conselhos com baixa participação, pois alguns indivíduos aceitam fazer parte representando o governo ou sociedade civil e depois não participam (TENÓRIO; KRONEMBERG, 2012). Para Dagnino e Panfichi (2006), em alguns casos existem não apenas falta de interesse em participar, mas também problemas operacionais, relacionados com a liberação dos indivíduos no trabalho, o deslocamento até a reunião e compromissos pessoais. Em razão disso, o indivíduo que se candidatar a uma vaga nesses mecanismos deve pensar em todos esses aspectos, pois uma vez que se dispôs a exercer determinada função, deve exercê-la com responsabilidade.

Outro fator importante quanto à atuação dos conselheiros são os dias das reuniões, os quais devem ser definidos em conjunto, buscando adequar os horários e locais de acordo com a disponibilidade de cada indivíduo, a fim de viabilizar a participação de todos. Além disso, os conselheiros devem buscar participar de outros espaços participativos, como os já citados anteriormente. Essa participação em outros mecanismos favorece e contribui para uma melhora na qualidade das discussões e deliberações feitas pelo conselheiro no conselho que atua (GOMES, 2003; DAGNINO; PANFICHI 2006).

Em consonância a isso, de acordo com o TCU (2007), em alguns conselhos, devido à alta demanda de temas debatidos, as temáticas são divididas entre os conselheiros em comissões que podem ser temáticas ou permanentes. Essas comissões são definidas para que os conselheiros realizem estudos prévios e orientem as reuniões onde as pautas serão discutidas, auxiliando assim na deliberação final. Quando um conselheiro é designado como componente de uma comissão é preciso que busque se informar ao máximo sobre o assunto da comissão e elabore um relatório sobre o assunto de forma a auxiliar nos debates. Os conselheiros que não fazem parte da comissão, por outro lado, devem buscar seu auxílio para decidirem sobre assuntos deliberados (JACOBI, 2003; NASCIMENTO, 2010; TCU, 2007).

Outra função importante no exercício do conselheiro, evidenciada por Machado (2012), está ligada à defesa de sua autonomia enquanto conselheiros e conselho. Para o autor, os conselheiros não podem se deixar conduzir somente pelo governo ou pela sociedade civil, nas tomadas de decisões, com relação aos temas e problemas debatidos. O conselheiro deve pautar-se pelos argumentos verdadeiros e honestamente defendidos nos processos de deliberação, não podem ser levados por interesses de grupos ou órgãos específicos, muito menos aceitar favores ou qualquer outra forma de “recompensa”, sendo qualquer dessas formas incompatíveis com o exercício da função de conselheiro. Nesse sentido, para se alcançar a independência do conselho, os sujeitos atuantes devem buscar autonomia administrativa, financeira, de infraestrutura e logística. Muitos conselhos no país ainda não possuem um local apropriado para a realização das reuniões, muito menos acesso a computadores ou material de consumo (LIMA, 2014; MACHADO, 2012).

Para Tatagiba (2005), alguns conselhos também não possuem recursos previstos nos orçamentos públicos dos municípios para custear a sua manutenção e funcionamento. Ocorre também, em alguns casos, a representação por parte da secretaria executiva ser exercida por servidores governamentais que são comandados pelo poder executivo local a coordenar as

atividades do conselho. Quando isso acontece, essas instâncias de participação perdem sua autonomia e independência frente ao governo. Deste modo, a autonomia administrativa começa em não aceitar a imposição por parte dos representantes do governo, o processo de escolha dos ocupantes dos cargos de diretoria do conselho e das coordenações de comissões devem se dar de forma democrática e participativa entre os conselheiros, pois esses indivíduos que detêm o conhecimento necessário para determinar quais pessoas são aptas a desempenharem determinadas funções (MACHADO, 2012; TATAGIBA, 2005).

Outra maneira de melhor exercer a função de conselheiro, segundo Allebrandt (2010), Tenório e Kronemberger (2013), é atuar de modo integrado com outros conselhos, formando redes de conselheiros. Para os autores, a atuação de maneira isolada dos conselheiros tem sido objeto de críticas por estudiosos e agentes públicos. Uma vez que afirmam que os conselheiros desconhecem a dinâmica dos outros conselhos, e que tomam decisões relacionadas a políticas públicas sem levar em conta a necessária análise de outros setores que englobam mesmo que indiretamente determinadas políticas. Por esse motivo os conselheiros devem se esforçar para atuar de forma integrada com os demais mecanismos de participação (ALLEBRANDT, 2010).

De acordo com Martins *et al.* (2008) e Freitas (2015), as políticas públicas no país, nas três esferas de governo são planejadas e estruturadas de forma fragmentada e centralizada, de cima para baixo, fazendo com que não sejam eficazes em sua implementação. Os conselheiros possuem um papel fundamental no âmbito municipal, pois a partir das suas deliberações nos conselhos, podem buscar promover uma maior integração dessas políticas com uma visão mais ampla e realista dos projetos a serem propostos. Além disso, para Jacobi (2008), os conselhos podem ter em sua atuação atribuições comuns ou concorrentes entre si, ou com outros espaços públicos de participação, o que pode levar a decisões sobre políticas públicas que prejudiquem sua realização ou causem despesas desnecessárias.

Sintomer, Herzberg e Rocke (2012) afirmam que em municípios que praticam o orçamento participativo, por exemplo, é comum que as decisões ocorram em assembleias regionais e temáticas. Na assembleia de assistência social, por exemplo, podem ser tomadas decisões que não considerem o debate e o processo deliberativo do conselho municipal de assistência social, gerando conflitos que poderiam ser evitados se essas instâncias estivessem mais interligadas (TATAGIBA, 2004). Por essa razão, se torna importante integrar e articular os atores sociais, para que as decisões sejam tomadas de forma mais adequada. Essa interação é necessária, até mesmo nas políticas sociais básicas como de assistência social, nas quais existe

uma boa integração vertical da política nacional estadual e municipal, visto que, apesar de haver certa integração na concepção e formulação da política, sua execução nem sempre segue as orientações de políticas integradas (SINTOMER; HERZBERG; ROCKE, 2012).

Como apresentado ao longo desta pesquisa, os conselhos podem proporcionar aos seus conselheiros o exercício do controle social sobre as políticas públicas e possibilita que o Estado e os agentes públicos pratiquem suas funções se responsabilizando democraticamente por seus atos. Para Serafim (2005) e Silva (2014), o controle social deve englobar em sua implementação mecanismos que proporcionem aos conselheiros avaliarem os resultados de determinadas políticas públicas. Exercer o controle social em determinadas situações pode exigir também dos conselheiros determinadas habilidades, como vistorias sobre determinadas políticas públicas implementadas. Assim, quando forem recebidas denúncias nos conselhos, os conselheiros devem conhecer a legislação e suas funções, e buscar, quando houver necessidade, o apoio de órgãos competentes como ministério público ou a defensoria pública do município.

Os conselheiros devem também buscar desenvolver nos conselhos mecanismos que viabilizem a comunicação e a publicação das atividades, de forma a proporcionar uma melhor transparência em suas ações (TCU, 2007). É importante informar aos seus representados, sejam conselheiros ou a sociedade civil, sobre os assuntos deliberados e sobre as políticas públicas definidas, como forma de promoção, de acesso e interação social. Para Dagnino (2002) e TCU (2007), os conselheiros devem estar preparados para atender quaisquer solicitações de informações sobre o conselho e suas ações, disponibilizando atas, leis de criação e regimentos internos a qualquer indivíduo que venha a solicitar, caso não consiga atender de imediato orientar o solicitante sobre os prazos e/ou encaminhar a secretaria executiva ou a presidente do órgão.

Dagnino e Panfichi (2006) e Allebrandt (2010) argumentam que, para se ter publicidade das atividades, os conselheiros devem buscar defender os interesses públicos e coletivos nessas instâncias, priorizando comportamentos éticos. Para isso é preciso ouvir e conhecer os interesses da sociedade, estabelecendo um diálogo permanente entre representantes e representados. Os conselheiros devem buscar conhecer a realidade dos indivíduos, que se beneficiam das políticas implementadas adentro do conselho (ALLEBRANDT, 2010). E, enquanto agentes públicos, devem apresentar habilidades de negociar e mediar conflitos com os diversos segmentos que representam. Por outro lado, a postura ética dos conselheiros se torna

fundamental, para que as decisões sejam sempre pautadas e decididas em função do bem-estar público.

Como apresentado ao longo deste referencial teórico, a democracia participativa, os conselhos gestores, os conselheiros, suas atribuições e funções, podem contribuir para a ampliação da cidadania deliberativa, do controle social e da participação democrática na sociedade brasileira. Na próxima seção, será feita uma breve contextualização sobre a área de assistência social no Brasil. Primeiramente, será apresentado o desenvolvimento da política de assistência social, sua legislação e principais marcos históricos até a implementação dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) no país.

4.3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

Nesta seção, serão apresentados um breve histórico da Política de Assistência Social no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, passando pela implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). São enfatizados os Conselhos de Assistência Social, suas características e institucionalização, com destaque para o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), objeto de estudo desta pesquisa.

O ponto de partida no surgimento da assistência social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado no país é a Constituição Federal de 1988 como visto anteriormente. Antes dela, a área da assistência social sempre esteve ligada ao paternalismo institucional e individual, e a práticas assistencialistas (FALEIROS, 1991). Depois de vinte anos de ditadura, o país surgiu em 1985 com uma enorme dívida social, um compromisso para lidar com essa dívida e uma gama de novas ideias sobre o caminho a seguir. As discussões da assembleia constituinte não deram à assistência social um lugar de destaque e levaram a uma mudança muito significativa nos princípios que sustentam a política social. A Constituinte estabeleceu a assistência social como uma dimensão política distinta, baseada na cidadania e nos direitos sociais, cuja responsabilidade cabe ao Estado, essa foi uma das rupturas com relação a política passada. Deste modo, partir da Constituição, a assistência social passa a ser tratada como política pública, integrante do tripé da Seguridade Social, em conjunto com a Saúde e Previdência Social (CARDOSO, 2009).

No artigo 203 da Constituição, a Assistência Social é vista como direito do cidadão, independentemente de contribuição à Seguridade Social, e acessível a quem dela necessitar. Foi estabelecido ainda que a Assistência Social tem como objetivos a proteção, o amparo, a promoção, a habitação e reabilitação de pessoas em situações de vulnerabilidade e risco social, bem como a garantia de um salário mínimo mensal para idosos e pessoas com deficiência, mediante a alguns critérios. O artigo 204 aborda especificamente sobre as fontes de financiamento da referida política e estabelece duas importantes diretrizes para a organização das ações: a descentralização político-administrativa e a participação da população, por meio de suas organizações, na formulação e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988). Apesar disso, o texto constitucional precisou da elaboração de leis complementares que garantissem a sua operacionalização, a partir disso surgiu a dificuldade de se integrar as três áreas que compõem a seguridade social, dado que essas políticas foram reguladas por leis distintas e em ministérios separados (CARDOSO, 2009).

Dessa forma, depois de muitas reivindicações, foi sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), nº. 8.742, aprovada em 7 de dezembro de 1993, a qual complementou os artigos constitucionais referidos e dispôs sobre a organização da Assistência Social (BRASIL, 2004). Essa lei estabelece os objetivos, princípios, diretrizes da política de Assistência Social, bem como da gestão dos benefícios, serviços, programas e projetos da área. Com o passar dos anos, a lei foi se modificando, e criando uma nova relação entre governo e sociedade, deixando explícito em seu artigo 1º que a Assistência Social é de responsabilidade do poder público em conjunto com a sociedade civil, a qual busca assegurar e prover os mínimos sociais através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento das necessidades básicas da população (BRASIL, 2004; SIMÕES, 2008).

No que se refere aos princípios da política de assistência social, a LOAS estabelece em seu artigo 4º o seguinte:

- I -supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II -universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III -respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV -igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V -divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2004).

Essas diretrizes mostram como as ações da área de assistência social deverão ser organizadas, na forma de um sistema de descentralização dos serviços, com participação da sociedade, por meio de organizações representativas, que possam auxiliar na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis de governo (SEDESE, 2006). A LOAS, também permitiu o início do processo de descentralização político e administrativa em algumas instâncias governamentais, proporcionando aos municípios a construção de uma nova ordem democrática, trazendo o caráter continuado das ações socioassistenciais. Cada esfera da federação passa a ter a responsabilidade de estabelecer um plano de ação no campo das necessidades relacionadas a área de proteção social, submetendo as propostas a aprovação nos conselhos da área, que começam a ser instituídos por leis específicas e características que viabilizam a participação democrática na gestão pública.

Assim, as diretrizes da descentralização e da participação ficam definidas na LOAS em seu artigo. 16:

As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I - O Conselho Nacional de Assistência Social;

II - Os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV - Os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições (BRASIL, 2004).

Essa lei prevê a participação da sociedade por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, e dispõe sobre as competências das três esferas de poder na condução e financiamento da política implicando numa cogestão dos entes federados, observando as competências das instâncias de deliberação e participação, que são as Conferências e os Conselhos de Assistência Social (BRASIL, 2004).

Os Conselhos de Assistência Social, como citado ao longo deste trabalho, são mecanismos de participação social e controle social regulamentados na LOAS. Para Raichelis (2011), o papel essencial dos Conselhos é debater sobre as políticas públicas de proteção social,

em consonância, com as necessidades da população, e deliberar sobre assuntos diretamente relacionados à temática da assistência social.

O funcionamento desses Conselhos é uma exigência para o recebimento de recursos advindos dos governos estadual e federal, destinados ao investimento na política pública de Assistência Social (BRASIL, 2004). Para Yazbek (2004), a LOAS não só introduziu um novo significado para a Assistência Social, diferenciando-a do assistencialismo, como também a situou como política pública de Seguridade Social voltada à extensão da cidadania social dos setores mais frágeis e desamparados da população brasileira. A LOAS também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados. Ao mesmo tempo, apresenta-se como um sistema descentralizado e participativo na gestão de assistência social no país, sobre o amparo da democracia e da cidadania (PINHEIRO, 2008).

Com o passar dos anos, através de muitas lutas e pressões sociais que envolveram diversos agentes e entidades sociais atuantes na área da assistência social, em 4 de fevereiro de 1994, foi criado o primeiro mecanismo de controle e participação social na área, o Conselho Nacional de Assistência social (CNAS). O CNAS assume a responsabilidade de debates sobre as políticas públicas de proteção social, buscando englobar em seus delineamentos as necessidades da população e deliberar sobre a política pública da área (RAICHELIS, 2011).

Apesar de ser elaborado em 1994, o CNAS começa suas atividades em 1995, substituindo o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Em seus trabalhos Raichelis (2007) aponta que a política de assistência social começou a se intensificar no país, por exemplo, com a atuação intensiva dos escritórios da Secretaria de Assistência Social em parceria com o CNAS e com a realização de Conferências de Assistência Social, que passaram a acontecer nos três níveis de governo.

Em 1997, os Conselhos de Assistência Social nas instâncias Federal, Estadual, Municipal e Distrital, juntamente com a Secretaria de Assistência Social em conjunto com a II Conferência de Assistência Social, elaboraram importantes leis, normas, decretos, para a melhoria da política de assistência social nacional. No mesmo ano, como fruto dos debates e discussões na área, surgiu a proposta da primeira Norma Operacional Básica (NOB/SUAS).

Posteriormente, em 1998, passou a ser aprovada pelo CNAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a NOB/SUAS. A referida NOB de descentralização ampliou a regulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), caracterizando e definindo

estratégias, princípios e diretrizes para sua operacionalização. Além disso, a NOB/SUAS estabeleceu e definiu as questões referentes ao financiamento, ampliando ainda aspectos referentes gestão do sistema descentralizado e participativo da assistência social e deixou mais clara a questão das instâncias decisórias e executoras da PNAS definindo os níveis de gestão da política de assistência social (MIOTO, 2015). A PNAS veio materializar as diretrizes da LOAS, buscando padronizar, ampliar e implementar por meio de seu texto, os serviços de assistência social.

Com a Assistência Social no país avançando gradativamente, fez-se necessária a implementação de um sistema que operacionalizasse os serviços e programas da referida política social, cujo papel possibilitasse a descentralização, a intersectoridade e o trabalho em rede. Com isso, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi proposta a criação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS. O SUAS é uma estrutura de gerenciamento de gestão descentralizado e participativo, responsável pela regulação em todo o território nacional de serviços, benefícios e ações de assistência social de caráter permanente ou ocasional, executados e ofertados por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada, buscando articular interesses governamentais e sociais (MIOTO, 2015).

No ano seguinte, especificamente em 2004, a PNAS de 1998 passou por uma reformulação após um intenso debate e processo de discussão entre o CNAS e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A PNAS de 2004 buscou englobar em seu texto as especificidades da sociedade brasileira relacionadas à responsabilidade de provisão política pelo Estado, propôs a definição de novas bases e diretrizes para a política de assistência social, incluindo o SUAS e destacando seu funcionamento (BRASIL, 2005a). A PNAS/2004 estabeleceu que a assistência social deve,

[...] prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2005a).

Segundo Trajano e Ramalho (2011), a reformulação da PNAS em 2004 promoveu uma nova relação entre Governo e Sociedade Civil, com a possibilidade de se estabelecer parcerias como forma de garantir o funcionamento e a prestação de serviços públicos de assistência social. Para a PNAS a Assistência Social deve seguir as seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socio territoriais locais;

II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;

IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (BRASIL, 2005a).

Para os autores, a PNAS proporcionou à assistência social meios de se estabelecer funções da área, definindo melhor questões relacionadas à proteção social, desenvolvimento e implementação de serviços e programas.

Mesmo sancionada, a PNAS de 2004 ainda carecia de mecanismos, instrumentos e meios operacionais para que fossem implementados seus objetivos (BRASIL, 2005a). Em outubro de 2005, a NOB/SUAS proposta em 1997 e 1998 foi reformulada por meio de um processo participativo de consulta pública. Foi proposta então a NOB/SUAS de 2005 elaborada através da participação da sociedade civil por meio de diversos mecanismos participativos como os fóruns, assembleias, conferências e com significativa colaboração dos Conselhos de Assistência Social (BRASIL, 2005b). A NOB/SUAS foi um resultado de mais de uma década de formulação e debate na área da assistência social, difundindo uma construção coletiva que desde a implementação da Constituição de 1988 e da LOAS de 1993 já se esforçava para garantir o tratamento da assistência social no campo dos direitos sociais (MIOTO, 2015).

O SUAS começou a operar somente em agosto de 2006. Segundo Pinheiro (2008), o sistema representou um avanço para a área de assistência social, estabelecendo a regulação, operacionalização e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais, possibilitando a materialização, concretização e execução dos conteúdos presentes na LOAS de 1993, da PNAS de 2004 e da NOB/SUAS de 2005 (PINHEIRO, 2008).

O SUAS propõe uma gestão compartilhada, o cofinanciamento da política pelas esferas de governo, define as competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social foram reorganizados por níveis de proteção social. Essa proteção social é hierarquizada em básica e especial. No que se refere à proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco, por exemplo, através dos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). A proteção social especial divide-se em média e de alta complexidade, e destina-se à população que teve

seus direitos violados e se encontra em risco pessoal e social por ocorrência de abandono, maus tratos, abuso sexual entre outros (BRASIL, 2005b).

Os serviços de média complexidade são destinados ao atendimento de famílias que tiveram seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários foram preservados. Estes serviços são ofertados, por exemplo, nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social, sigla CREAS. Nos atendimentos de alta complexidade tende a ocorrer o rompimento de vínculos familiares, têm-se os serviços de acolhimento institucional, acolhimento em República, acolhimento em família acolhedora e serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências (ALVES, 2014; BRASIL, 2005b). Estes serviços são fiscalizados pelos conselhos.

O SUAS ainda reforça: o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; a valorização e compromisso com a presença do controle social, por meio dos Conselhos e Conferências; a participação popular/cidadão usuário; a qualificação e recursos humanos (BRASIL, 2005b). A criação do Sistema teve uma grande importância na organização da Política de Assistência social no país, favorecendo no âmbito público uma nova forma descentralizada, hierarquizada e participativa de gestão pública.

Ainda em 2006 foi aprovada a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS siglas NOB-RH/SUAS, através da resolução nº 269 do Conselho Nacional de Assistência Social. Ela estabelece e consolida os principais eixos a serem considerados para a gestão do trabalho e educação permanente no âmbito do SUAS, a fim de dar maior qualidade aos serviços de assistência social oferecidos. De acordo com Silveira (2011), a NOB-RH/SUAS, pode ser entendida como orientadora do posicionamento e ação de todos os sujeitos envolvidos na área de Assistência Social, define a gestão do trabalho através do estabelecimento de requisitos de financiamento e de reconhecimento público da adesão dos entes federados do SUAS, e também define as equipes de referência para a prestação dos serviços na área.

Nesse processo de avanço da assistência social no Brasil cabe ainda destacar que, em 2007, foi proposto pelos Estados e pelo Governo Federal o aprimoramento da gestão estadual de assistência social e a publicação, em 2009, da Resolução 109 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que padronizou nacionalmente a nomenclatura dos termos utilizados para caracterizar os serviços da rede socioassistencial do SUAS. Diante disso, cabe também citar a criação, em julho de 2011, da Lei Federal nº 12.435, que alterou a LOAS, incluindo nesta o SUAS, que deixou de ser apenas uma norma operacional proposta em 2003,

ganhando estatuto legal e a aprovação, em 2012, pelo CNAS, com a resolução n. 33, que dispôs sobre a atualização da Norma Operacional Básica do SUAS. Posteriormente, a NOB/SUAS foi atualizada e aprovada em 2012 (BRASIL, 2012).

Dessa forma, a Constituição, a LOAS, o SUAS e as diversas normas apontadas acima possibilitaram melhorias na política de assistência social e regulamentaram os Conselhos na área da Assistência Social. Os Conselhos de Assistência Social possuem quase todos as mesmas características apresentadas nesta seção, porém são instâncias regulamentadas pela LOAS e estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover infraestrutura garantindo recursos materiais, humanos e financeiros (BRASIL,2011).

O artigo 16 da referida Lei evidencia que o caráter permanente e composição paritária entre representantes governamentais e sociedade civil deve ser respeitado. Segundo Tatagiba (2005), essa paridade pode ser entendida aqui não apenas no aspecto de representatividade, mas também na igualdade das condições de acesso a informações, na formação e na disponibilidade de tempo dos conselheiros. Gohn (2001) afirma que quando a representatividade acontece de maneira transparente e participativa pode-se estabelecer um novo formato para as políticas sociais em função do seu caráter de definir novas relações entre Estado e sociedade dando oportunidade de participação às diversas camadas sociais.

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é um órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da administração pública federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2011). Possui os seguintes representantes do poder público: representantes dos Ministérios (MDS, MPS, CONGEMAS); e sociedade civil: sendo representantes de Federações, Uniões e Confederações (ABRA, CUT, entre outros). Os Conselhos Estaduais de Assistência Social têm por atribuição, deliberar e fiscalizar a execução da Política de Assistência Social e seu funcionamento a nível estadual e possui os seguintes representantes do Poder Público e da sociedade civil: entidades de assistência social; usuários de serviços programas e ou benefícios de assistência social; organizações de usuários e profissionais da área (BRASIL, 2011).

Os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) exercem a orientação e o controle da aplicação de recursos, acompanha e controla a execução da política municipal de assistência social, zelando pela concretização do SUAS. Possui os seguintes representantes: Poder Público: representantes de secretarias municipais, órgãos públicos de Assistência Social

(CRAS, CREAS), Sociedade Civil: ONGs, sindicatos e associações (BRASIL, 2011). Tais Conselhos de Assistência Social têm como atribuições no seu respectivo âmbito de atuação,

[...] deliberar e fiscalizar a execução da Política de Assistência Social e seu funcionamento; convocar e encaminhar as deliberações das conferências de assistência social; apreciar e aprovar o Plano da Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária dos recursos da assistência social a ser encaminhada ao Poder Legislativo; apreciar e aprovar a execução orçamentária e financeira do Fundo de Assistência a ser apresentada regularmente pelo gestor do Fundo; divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais; inscrever entidades de Assistência Social, bem como serviços, programas, projetos; fiscalizar a rede socioassistencial zelando pela qualidade da prestação de serviços; eleger entre seus membros a sua mesa diretora interna; fiscalizar e acompanhar o Benefício de Prestação Continuada – BPC e o Programa Bolsa Família – PBF; acompanhar a gestão integrada de serviços e benefícios e, exercer o controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS (BRASIL, 2011).

Os atuantes dentro desses espaços são chamados conselheiros, representantes do governo que são indicados pelos secretários ou dirigentes dos órgãos públicos, e representantes da sociedade civil escolhidos em “fóruns próprios” (ALVES, 2014). De acordo com Simões (2008), os processos de escolha destes conselheiros devem ser amplos e públicos, como meio de garantir os princípios de representatividade. Aqueles eleitos, por sua vez, devem lembrar-se permanentemente, que além de estarem no conselho representando sua entidade ou organização, também representam todo um segmento que o escolheu e que possivelmente espera que suas demandas sejam amplamente debatidas pelo conselho (FERREIRA FILHO, 2005).

Quanto ao funcionamento, segundo Bremaeker (2001), esses conselhos devem ser regidos por uma Lei de criação e pelo regimento interno, que determinam como será seu funcionamento, estabelecendo direitos e deveres dos conselheiros dentre os titulares e suplentes. De acordo com tais normas os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), estruturam-se com um plenário, diretoria e secretaria executiva (ALVES, 2014). O plenário é a unidade de deliberação em última instância dos CMAS na qual são feitas as reuniões e deliberações. A diretoria é composta por um presidente, vice-presidente e secretários que acompanham de forma organizada e legal a realização e organização das reuniões no Conselho. A principal função da diretoria é acompanhar, coordenar e fiscalizar todos os envolvidos nos CMAS. Por fim, a secretaria executiva é constituída por servidores do órgão responsável pela coordenação da política de assistência social, tem por função contribuir nas atividades de organização interna do conselho, mantendo documentos arquivados, preparando correspondências, organizando a infraestrutura das reuniões, plenárias e conferências,

atividades que dão suporte ao funcionamento do conselho (BREMAEKER, 2001; ZAMBON; OGATA, 2013).

Raichelis (2007) também evidencia a importância dos conselhos na sua função de fortalecimento da participação democrática da população no processo de formulação e implementação de políticas públicas por facilitarem a acessibilidade popular na gestão pública. Os conselhos devem configurar-se mais como um espaço de participação do que de representação, sob o risco de tornar-se semelhante, em seus pontos negativos, à “distante” representação parlamentar (TATAGIBA, 2005).

A importância de conselhos que configurem uma democracia participativa atuante é promovida a partir da criação de mecanismos de comunicação da sociedade civil com a administração pública, permitindo que o processo político e as decisões ocorram através de discussão e argumentação entre iguais e não como uma democracia representativa cuja participação popular se restrinja ao voto no momento da eleição do representante (ALVES; DAMIÃO; MAFRA, 2013).

Feito esse apanhado sobre o desenvolvimento da assistência social no Brasil e a caracterização geral dos conselhos de assistência social ao nível local, a próxima seção apresenta o estudo de caso do CMAS de Varginha.

5 O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VARGINHA, MINAS GERAIS

A Política de Assistência Social em Varginha conta com um Plano Municipal Quadrienal de Assistência Social. Elaborado em 2017, com vigência até 2020, o Plano é um documento que busca definir prioridades, ações e objetivos relacionados ao avanço da assistência social no município e segue os princípios e definições do SUAS. O documento mostra que a rede socioassistencial da cidade engloba todos os serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidade. Esses serviços são oferecidos ao longo do perímetro urbano em áreas estratégicas e buscam aproximar da população o acesso aos equipamentos da rede do SUAS (VARGINHA, 2019a). O Plano assim define que

[...] faz-se necessária para que a Política Municipal de Assistência Social, em Varginha - MG, se desenvolva de forma plena, ou seja, assegurando os preceitos constitucionais e legais que regem esta Política Pública nacionalmente e aprofundando cada vez mais o acesso aos direitos socioassistenciais no Município, de modo a primar, sempre, pela participação popular e pelo exercício do controle social exercido pelo Conselho Municipal de Assistência Social. O município de Varginha - MG busca gerir a Política Pública de Assistência Social de forma a atender todas as orientações e legislações vigentes planejando suas ações em consonância com o que preconizado pelo SUAS. (VARGINHA, 2010a)

Fica evidente que o município pesquisado busca, através de suas ações, seguir as diretrizes nacionais da área, conforme o preconizado e determinado pelo SUAS. É de responsabilidade da Secretária Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social (SEHAD) ampliar, estruturar e qualificar a rede socioassistencial de acordo com o estabelecido nos moldes da legislação nacional. Sobre a fiscalização, monitoramento e controle, o documento ainda estabelece ser responsabilidade do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e seus membros exercer a participação popular e o controle social sobre todas as ações relacionadas à área de assistência social no município (VARGINHA, 2019a). Assim, o CMAS e seus conselheiros possuem um importante papel na área de assistência social no município pesquisado.

Na próxima seção é apresentado o percurso metodológico que conduziu o estudo, bem como o desenvolvimento e o processo de coleta e análise dos dados da pesquisa. Estes dados agrupados dão base e condições necessárias para se entender como tem se desenvolvido a participação e o controle social no conselho estudado.

5.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A proposta metodológica deste estudo partiu, inicialmente, de uma ampla revisão bibliográfica, a fim de buscar fundamentos e conhecimentos para se desenvolver a pesquisa cujo caráter é predominantemente qualitativo. A pesquisa se apresenta como estudo exploratório e descritivo (FREITAS; JABBOUR, 2011). O caráter exploratório tem relação com estudos que buscam descobrir ideias e soluções, na tentativa de adquirir maior aproximação com o fenômeno de estudo. Já o descritivo busca expor características de determinadas populações ou fenômenos, podendo também estabelecer relação entre variáveis e definir sua natureza. Para Vergara (2004) o caráter descritivo não possui a finalidade de explicar fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

A seguinte pesquisa se caracteriza como um estudo de caso. Os estudos de caso, segundo Minayo, Deslandes e Gomes (2015), buscam fazer o uso de uma investigação qualitativa que procura mapear, descrever e, de preferência, analisar as circunstâncias, as relações e as percepções sobre o objeto em questão. Desta maneira, como o estudo de caso volta suas atenções à realidade objetiva com o propósito de pesquisar e interpretar os fatos sociais que envolvem a realidade, têm sido muito utilizados quando se pretende investigar as especificidades e características de situações específicas (MARTINS, 2008). Especificidades e características que, na presente pesquisa, referem-se ao CMAS de Varginha e na atuação de seus conselheiros.

Quanto aos participantes da pesquisa, foram escolhidos todos os 28 conselheiros atuantes na atual gestão, 2018-2019, do CMAS pesquisado. A escolha se fez na tentativa de obter a representação da totalidade das múltiplas dimensões do objeto de estudo, uma vez que se busca com isso dar uma dimensão sobre a participação e controle social de todos os indivíduos atuantes nesse espaço.

Como técnica de coleta de dados, optou-se pela construção e utilização de questionário socioeconômico, roteiro de entrevista semiestruturada e observação não participante. Na pesquisa documental foram analisadas as atas, regimento interno, e a lei de criação do CMAS de Varginha.

O questionário de dados socioeconômicos (APÊNDICE A) foi elaborada para se obter dados com relação à idade, declaração étnico-racial, sexo, renda familiar, escolaridade, questões acerca de como se tornou conselheiro, participação em outras gestões no conselho, a situação

no conselho, setor de representatividade, o nome da organização que representa, bem como o tempo que é conselheiro. Os dados socioeconômicos foram coletados junto aos 28 conselheiros atuantes no CMAS pesquisado no período de agosto a novembro de 2018.

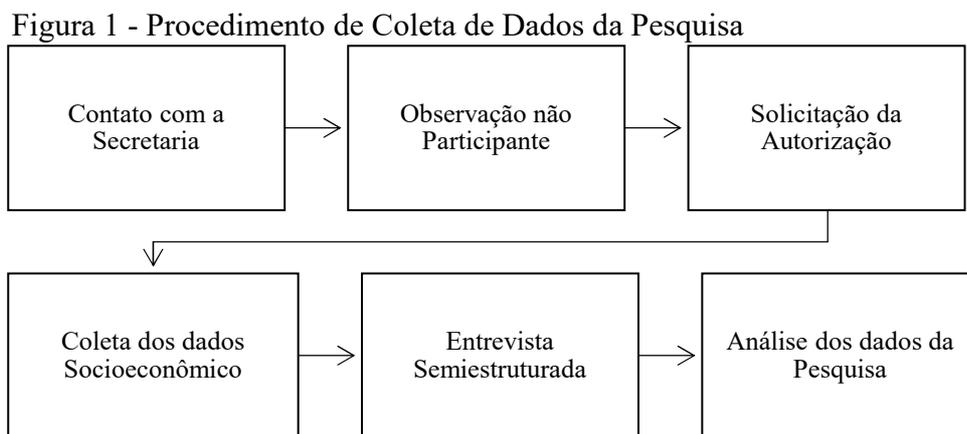
A construção dos questionamentos da entrevista semiestruturada (APÊNDICE B) se pautou em assuntos relacionados ao controle e participação social relacionados ao referencial teórico da pesquisa e também assuntos deliberados e discutidos nas reuniões do conselho a partir da análise das atas do conselho. Foram construídas questões para os conselheiros relacionadas ao seu conhecimento a respeito do CMAS pesquisado. Conforme Severino (2007), a entrevista traduz um momento de interação entre entrevistador e entrevistado, em que se tenta abstrair dos sujeitos pesquisados questões a respeito de como eles pensam ou argumentam. Aquela denominada de semiestruturada geralmente é uma conversa informal, em que o entrevistador possui em mão um roteiro composto por um conjunto de perguntas (tópicos) que irão apenas orientar a conversa, deixando margem para que o entrevistado discorra livremente sobre o tema proposto, e para que o pesquisador faça perguntas adicionais para entender melhor o exposto (BONI; QUARESMA, 2005). As entrevistas foram realizadas nos meses de outubro e novembro de 2019. Não foi possível realizar a entrevista com 2 dos 28 conselheiros selecionados na pesquisa: um conselheiro governamental se encontrava de licença e outro, representante da sociedade civil, solicitou o desligamento do conselho no período estipulado de ocorrência das mesmas.

A observação não participante foi realizada por meio da participação do pesquisador em 15 reuniões do CMAS Sul Mineiro, que aconteceram entre os meses de agosto de 2018 a novembro de 2019. Segundo Gil (2009), na observação não participante o pesquisador permanece alheio à comunidade ou no processo ao qual está pesquisando, tendo um papel de espectador do objeto observado. A observação não participante foi de grande relevância nas reuniões, uma vez que através deste instrumento tornou-se possível obter informações a respeito da dinâmica das reuniões do conselho, com relação a participação dos indivíduos, os temas debatidos, as discussões propostas e as deliberações aprovadas, bem como identificar características sobre as diversas formas democráticas evidenciadas anteriormente, como já visto no referencial teórico.

Na pesquisa documental, foi analisado o regimento interno, a lei de criação e as atas (tornando possível a identificação dos assuntos apreciados e deliberados pelo conselho) de janeiro de 2018 a dezembro de 2019 (29 atas correspondentes a uma gestão do conselho). Essa

documentação contribuiu para a compreensão sobre a realidade do conselho estudado e de seus conselheiros no que se refere ao controle social e exercício da democracia participativa. A pesquisa documental é uma técnica decisiva para a pesquisa em ciências sociais humanas, sendo indispensável, pois a maior parte das fontes escritas, ou não, são quase sempre a base do trabalho de investigação, é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (ABREU, 2009). A análise dos documentos constitui-se uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja revelando aspectos novos de um tema ou problema pesquisado (LÜDKE; ANDRÉ, 1986).

Dessa maneira, utilizando os instrumentos apresentados acima, o procedimento de coleta de dados da pesquisa, foi sintetizado na figura a seguir:



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria.

Primeiro, se estabeleceu contato com a Secretária do CMAS de Varginha para se ter conhecimento da realização das reuniões do conselho. Neste momento começou o processo de observação não participante por meio da participação do pesquisador nas 15 reuniões já mencionadas.

Posteriormente, foi solicitada a autorização (ANEXO A) para a pesquisa junto ao presidente do conselho. Logo após a autorização, foram entregues ao estudante a lei de criação, o regimento interno e as atas do período solicitado. Em seguida, ao longo da participação do discente nas reuniões foram coletadas as fichas de dados socioeconômicos. Posteriormente, foram realizadas as entrevistas semiestruturadas, com duração média de 30 minutos. Durante a realização das entrevistas, que ocorreram nos meses de outubro e novembro de 2019, foi

utilizado um gravador como meio de garantia da reprodução clara e precisa de todas as respostas e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (ANEXO B) que foi devidamente apresentado a todos os conselheiros. Nesse documento foram descritas informações referentes à pesquisa, tais como: o objetivo, justificativa, procedimentos, e contatos do pesquisador.

Ressalta-se que os entrevistados não tiveram seus nomes identificados, garantindo a confidencialidade dos mesmos. As respostas dos conselheiros do CMAS pesquisado foram identificadas através de siglas na ordem em que as entrevistas foram realizadas. Sendo 26 conselheiros entrevistados, os mesmos foram classificados da seguinte forma: Conselheiro 01, sigla C01 e assim por diante. Nem todas as respostas estão descritas nas seções devido à grande quantidade de entrevistados. Porém, foram escolhidos fragmentos de determinadas respostas, que tendem a condizer com as demais obtidas, normalizando assim o estudo e simplificando o entendimento sobre algumas questões.

Para possibilitar a análise dos dados, as entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra, com o intuito de verificar como tem se desenvolvido a participação e o controle social no conselho pesquisado. Essa transcrição representa uma importante fase para o manuseio dos dados coletados, pois é o momento em que o pesquisador busca interpretar e estabelecer relações de modo a responder suas questões norteadoras, bem como seus objetivos da pesquisa.

Após a coleta dos dados, chegou-se à fase de análise do material qualitativo e para isso, foi inicialmente feita uma organização destes dados coletados, sendo feita a transcrição de todas as entrevistas e, em seguida, foi realizada a análise dos mesmos a partir da luz do referencial teórico que sustenta este trabalho. Para Martins (2008) e Minayo, Deslandes e Gomes (2015), a fase de análise dos dados de um estudo de caso é a mais complexa, uma vez que, consiste em examinar, categorizar, tabular e recombinar os elementos de prova, mantendo o modelo conceitual e as preposições iniciais do estudo como referências.

Assim, em trabalhos norteados por meio de estratégia de estudos de caso, não há um padrão ou modelo específico a ser seguido para análise (MINAYO; DESLANDES; GOMES 2015). Martins (2008) argumenta que à medida que os dados vão sendo coletados, o pesquisador vai buscando identificar temas e relações, construindo interpretações e produzindo novas questões ou aperfeiçoando as anteriores, o que por sua vez, o leva a buscar novos dados, complementares ou mais específicos, que constatem suas interpretações em um processo de aprimoramento que se segue até as considerações finais da pesquisa.

Feito esse apanhado, sobre os procedimentos metodológicos empregados para a realização da pesquisa, a seguir, são apresentadas algumas características relacionadas ao perfil socioeconômico de seus conselheiros. Essas variáveis quando analisadas em conjunto, tendem a demonstrar as particularidades que possuem os conselheiros, e como determinados fatores socioeconômicos podem contribuir ou prejudicar o exercício da participação e do controle social.

5.2 O PERFIL DOS CONSELHEIROS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CARACTERÍSTICAS E ATRIBUIÇÕES

Pesquisar sobre a participação e o controle social, assim como a definição de aspectos que estão envolvidos em seu fortalecimento e desenvolvimento ao longo dos anos, não é uma tarefa de fácil execução devido à sua natureza dinâmica. Lüchmann e Almeida (2010) afirmam que um dos aspectos mais importantes nos estudos internacionais sobre a participação em espaços democráticos são as características socioeconômicas dos indivíduos que neles atuam.

Deste modo, nesta seção são apresentados o perfil socioeconômico dos conselheiros participantes do CMAS de Varginha. Esse perfil foi elaborado por meio de aplicação de questionário no qual buscou realizar um levantamento de informações sobre gênero, setor de representação, declaração étnico racial, escolaridade, faixa etária, renda familiar, tempo de atuação e participação em outra gestão do conselho.

O primeiro aspecto analisado, apresentado na Tabela 1, diz respeito ao gênero dos conselheiros. O conselho estudado possui uma composição predominantemente feminina, sendo representada por 75% (21 conselheiros) do total de entrevistados, e 25% (7 conselheiros) de homens. A partir dessas informações, verifica-se que a presença feminina equivale ao triplo da masculina no CMAS.

Tabela 1 - Gênero dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha - MG

Sexo	Frequência (N)	Porcentagem (%)
Masculino	7	25
Feminino	21	75
Total	28	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

No entanto, a representação feminina aferida na pesquisa, não reflete a realidade em outros espaços políticos de participação. Para Machado (2012) e Cezare (2009), na medida em que se distanciam as análises do nível municipal, indo para o estadual e nacional, observa-se um movimento contrário, sendo os espaços de participação e deliberação ocupados hegemonicamente por homens.

Ainda com relação ao gênero, comumente, observa-se também uma inversão na composição que pode variar conforme a temática. Estudos realizados pelo IPEA (2013) apontam que há uma maior participação feminina em conselhos voltados para temas relacionados a políticas sociais e garantias de direitos, por outro lado, conselhos com debates voltados a temática sobre desenvolvimento econômico e infraestrutura e recursos naturais há uma predominância da participação masculina. Essa representação pode ter relação pelo fato de que a participação feminina, ainda estar ligada aos temas de lidam mais com o cuidado dos sujeitos, como exemplo dos conselhos de políticas sociais e garantias do direito.

O maior número de representantes do sexo feminino nos conselhos das áreas sociais, e de garantias de direito também pode estar associado, a diferentes e novas formas incorporadas aos processos criados para escolha desses representantes e as significações que são atribuídos a este modo de representação, se comparado com a representação eleitoral, por exemplo (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010).

Nesse caso, ao analisar a composição do CMAS de Varginha de acordo com o gênero, os dados da pesquisa são respaldados pelos estudos de Lüchmann e Almeida (2010), como também de Borba e Lüchmann (2010), que evidenciaram que a representação feminina é maioria nos conselhos de políticas sociais e, em grande parte, a maior representação se apresenta nos da área de assistência social. Desta maneira, o caso apresentado demonstra que a área de atuação do conselho pode ter influência nesse tipo de composição. Percebe-se, quanto à representação ligada ao gênero obtida a partir das respostas coletadas, que pode haver uma maior inserção política feminina no conselho e conseqüentemente atuando na área social do município.

Para Cunha (2013), os conselhos da área de assistência social possuem o papel de efetivar a inclusão deliberativa, fazendo com que se fortaleça a representação feminina nesses espaços onde tradicionalmente tem se excluído determinados extratos da população. O conselho pesquisado com relação ao gênero pode ser visto como um mecanismo que contribui para a

participação feminina da população, que tem tido ao longo dos anos pouca representação em instituições políticas tradicionais em outros níveis de governo e conselhos de outras áreas.

O perfil dos conselheiros quanto a representação (TABELA 2), aponta que 57,1% (16) conselheiros se identificaram como representantes da sociedade civil, e 42,9% (12) responderam que representam o poder público. A pesquisa, dessa maneira, teve uma maior representação de respondentes dos questionários socioeconômicos de indivíduos que se declaram fazer parte da sociedade civil. Esses dados podem inferir em uma maior participação dos representantes não governamentais sobre os governamentais no processo de participação e deliberação do conselho.

Tabela 2 - Setor de representação dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha – MG

Setor de Representação	Frequência (N)	Porcentagem (%)
Poder Público	12	42,9
Sociedade Civil	16	57,1
Total	28	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

Sobre essa representação, os dados podem indicar desconhecimento por parte de alguns indivíduos sobre sua representação no CMAS estudado, visto que segundo o Regimento Interno do Conselho o órgão possui caráter paritário entre representantes governamentais e sociedade civil, ou seja 50% de representação governamental e o mesmo quantitativo para indivíduos não-governamentais. Essa paridade quando exercida tende a facilitar e contribuir com todo o processo de tomada de decisão dentro dos conselhos.

Os resultados vão ao encontro de outros trabalhos publicados na área, como os de Alencar (2013) e Almeida e Laisner (2018), que apontam que em conselhos municipais de assistência social, apesar da representação ser institucionalmente assegurada na forma paritária, os indivíduos que compõem a sociedade civil são maioria.

Ao se observar as respostas relativas a como os conselheiros se identificam em termos de cor/raça (Tabela 3), a maior parte dos entrevistados se declaram brancos expressos por 71,4% (20 conselheiros), dos demais, 17,9% (5 conselheiros) se consideram pardos e 10,7% (3 conselheiros) se autodeclaram pretos.

Tabela 3 - Declaração étnico-racial dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha - MG

Cor / Raça	Frequência (N)	Porcentagem (%)
Branco	20	71,4
Pardo	5	17,9
Preto	3	10,7
Total	28	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

Ressalta-se que as alternativas relacionadas a cor/raça coletadas dos participantes da pesquisa correspondem a tipologia utilizada pelo IBGE no Censo de 2010. Embora essas categorias possam ser objetos de críticas por alguns estudiosos, o Instituto considera que as mesmas auxiliam a construir, compreender e descrever diversos grupos étnicos que compõem a sociedade brasileira (IBGE, 2010).

De acordo com dados coletados pelo IPEA (2013), essa representação por indivíduos da cor/raça branco, é também realidade nos conselhos nacionais. Ao observar os resultados dos eleitos em outros conselhos ligados à área de assistência social, foi possível notar que a cor/raça predominante é a mesma da presente pesquisa, isto é 53% dos entrevistados se consideraram da cor/raça branca, 32% se consideram pardos e 10% são pretos.

A partir dos dados exibidos na Tabela 2, torna-se visível uma disparidade significativa de representação relacionada à declaração étnico-racial quando comparados os indivíduos brancos e não brancos no conselho pesquisado. Esses resultados podem ter ligação com o histórico cultural do Brasil, onde tradicionalmente há uma apropriação dos espaços de participação e deliberação por uma minoria da sociedade que se auto intitula da cor/raça branco. Essa situação é bastante complexa, pois não se pode inferir que a população autodeclarada preta ou parda não tenha demonstrado interesse em participar dessas arenas de deliberação, muito pelo contrário, essa parcela da população tem sido continuamente excluída dos processos decisórios.

Ao observar as respostas da Tabela 4, relativas à raça/cor por setor de representação, verifica-se que a sociedade civil engloba tanto representantes brancos (39,3%), quanto pardos (17,8%) e pretos (10,7%), enquanto os representantes governamentais em sua totalidade são indivíduos autodeclarados brancos. Infere-se que há uma maior diversidade racial entre os representantes da sociedade civil (67,8%), embora esse segmento se revele como o poder público, com a maioria dos conselheiros de cor/raça branca.

Tabela 4 - Distribuição por setor de representação dos conselheiros atuantes no CMAS de Varginha – MG, de acordo com a declaração étnico-racial

Setor de Representação no Conselho	Declaração étnico-racial						Total	
	Branco		Pardo		Preto			
	N	%	N	%	N	%	N	%
Poder Público	9	32,2	0	-	0	-	12	32,2
Sociedade Civil	11	39,3	5	17,8	3	10,7	16	67,8
Total	20	-	5	-	3	-	28	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

Tendo em vista as informações acima, pode-se supor que os espaços participativos como os do conselho, apesar de serem formados em sua maioria por indivíduos brancos, podem proporcionar uma inclusão de grupos socialmente excluídos dos ambientes decisórios. Essa inclusão pode ser efetivada principalmente por meio das organizações e entidades que compõem a sociedade civil. Esse fato pode ser comprovado através dos dados da pesquisa, visto que a sociedade civil é o único segmento representativo que apresenta composição mais plural (branco, pardo, preto) quanto à declaração étnico-racial se comparado aos representantes governamentais no conselho estudado.

Com relação à escolaridade dos conselheiros participantes da pesquisa, os dados da Tabela 5 expõem um perfil relativamente escolarizado, sem nenhum indivíduo se declarando como analfabeto. Verifica-se que 67,9 % (19 conselheiros) dos respondentes possuem pelo menos o superior (graduação), e destes, cerca de 28,6% (8 conselheiros) pós-graduação.

Tabela 5 - Escolaridade dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha - MG

Escolaridade	Frequência (N)	Porcentagem (%)
Ensino Fundamental (1º grau)	2	7,1
Ensino Médio (2º grau)	7	25
Ensino Superior (graduação)	11	39,3
Pós-graduação	8	28,6
Total	28	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

A informação apresentada na Tabela 5 leva a crer que os conselheiros que atuam no CMAS de Varginha possuem em sua maioria alto grau de escolaridade que os qualifica a desempenhar a função que exercem, mesmo que para o exercício do cargo não seja exigido determinado nível de formação.

Uma pesquisa realizada pelo IBGE em 2010 mostrou que o grau de escolaridade média do brasileiro não alcança a conclusão do ensino fundamental, correspondendo a aproximadamente 7 anos de estudo. Com o perfil socioeconômico coletado dos participantes da pesquisa, pode-se ver que a maioria dos conselheiros 39,3%, onze entrevistados, possui ensino superior completo. Os dados quanto à escolaridade, se comparados aos da população brasileira em geral, apresentam indivíduos que possuem maior grau de estudo em relação aos sujeitos que eles representam no processo de tomada de decisão no conselho.

Em um dos trabalhos sobre conselhos nacionais publicados pelo IPEA em 2013, quando expostos os dados com relação ao perfil e atuação dos conselheiros, pode-se perceber uma composição de indivíduos em sua maioria (82%) com ensino superior completo e desses aproximadamente 55% possuem pós-graduação. Quando analisados os segmentos que esses conselheiros atuam, foi visto que no conselho nacional de assistência social 89,6% dos indivíduos possuem ensino superior (graduação) completo e pós-graduação. Essas informações corroboram os dados coletados da pesquisa que mostra um nível de escolaridade acima da média nacional, principalmente se atentar para a área de atuação desses conselheiros.

A partir dos dados expostos, pode-se perceber certa disparidade relacionada a escolaridade entre a população brasileira que é usuária da assistência social e os indivíduos que atuam nos conselhos. Trabalhos como os de Tatagiba (2005) de Borba e Lüchmann (2010) e Lüchmann e Almeida (2010) também discorrem sobre essa disparidade. O fato citado se relaciona com os dados coletados no CMAS de Varginha, que apresenta um nível socioeconômico superior relacionado a escolaridade, isto é, podendo refletir em um maior grau de informação, instrução e capacitação se comparado à média dos indivíduos que compõem a sociedade brasileira.

Por meio de estudos de Abers e Keck (2008), foi possível observar que os indivíduos que geralmente fazem parte dos conselhos, não representam e não são representantes das classes populares. Os resultados relacionados ao perfil, apresentados na pesquisa de Abers e Keck (2008) apontam que em sua maioria os conselheiros possuem escolaridade acima da média nacional, possuindo nível superior (graduação) completo como o verificado na presente

pesquisa. Esse fato pode contribuir para que haja um afastamento dos conselheiros da realidade social de seus representados, nesse ponto decisões podem ser tomadas sem levar em conta as opiniões dos usuários/beneficiários da política.

Para Lüchmann e Almeida (2010), o quesito escolaridade é mencionado como um dos fatores que mais importam relacionados ao perfil socioeconômico do indivíduo, visto que o conselheiro com maior nível de escolaridade tende a ter mais informações e maior capacidade de formular determinada opinião política, podendo ter também maior facilidade de participar e contribuir nas discussões em grupo. Porém, isso não implica que os conselheiros do CMAS pesquisado, pelo nível de escolaridade que possuem, estão qualificados para debater e deliberar sobre os assuntos e interesses dos seus representados.

Quando analisada a escolaridade dos conselheiros segundo a cor/raça declarada (TABELA 6), percebe-se que quase a totalidade dos conselheiros que se autodeclara branco 32,2% (9 conselheiros), possui pelo menos o ensino superior (graduação) completo, essa proporção é bastante baixa para as demais etnias.

Tabela 6 - Distribuição da escolaridade dos conselheiros atuantes no CMAS de Varginha – MG, de acordo com a declaração étnico-racial

Escolaridade	Declaração étnico-racial						Total	
	Branco		Pardo		Preto			
	N	%	N	%	N	%	N	%
Ensino Fundamental (1º grau)	0	-	2	7,1	0	-	2	7,1
Ensino Médio (2º grau)	5	17,9	0	-	2	7,1	7	25
Ensino Superior (graduação)	9	32,2	2	7,1	0	-	11	39,3
Pós-graduação	6	21,4	1	3,6	1	3,6	8	28,6
Total	20	-	5	-	3	-	28	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

Essa desproporcionalidade entre a raça/cor e o grau de escolaridade pode estar relacionada às diferenças presentes na sociedade brasileira. Esse perfil encontrado na pesquisa é identificado em outros estudos, como o realizado pelo IPEA em 2010, que mostrou que a população que se auto declara branca possui, em média, mais anos de estudo do que a população de pretos e pardos juntas.

Quanto à conclusão do ensino superior e/ou pós-graduação, é possível observar que a quantidade de cidadãos que se declaram pretos e possuem esse grau de escolaridade é de 3,6%, um entrevistado, os pardos são 10,7 %, três entrevistados, e os brancos representam 53,6 %, quinze entrevistados. Ou seja, as pessoas que chegam a compor o conselho municipal de assistência social de Varginha, em sua maioria são indivíduos do sexo feminino, brancos e, em geral, possuem escolaridade superior à média nacional.

Outro dado socioeconômico coletado junto aos conselheiros, exposto na Tabela 7, foi a renda familiar. Essa variável na pesquisa foi mensurada por meio de faixas de renda, tendo como base o salário mínimo vigente no ano de 2019 (R\$ 998,00). Em sua maioria, 57,2% (16 conselheiros), declaram ter renda média mensal entre R\$ R\$5.999,00 ou mais. Os demais, 25% (7 conselheiros) possuem renda de R\$2.995,00 até R\$5.998,00, seguidos do grupo que possui de R\$998,00 até R\$2.994,00 representando 7,1% (2 conselheiros) do total das amostras.

Tabela 7 - Renda familiar dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha - MG

Renda Familiar	Frequência (N)	Porcentagem (%)
De R\$ 998,00 até R\$ 2.994,00	2	7,1
De R\$2.995,00 até R\$ 5.998,00	7	25
De R\$5.999,00 ou mais	16	57,2
Total	28	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

É possível observar que há uma diferença considerável relacionada à renda familiar média mensal dos conselheiros quando comparados à renda familiar média no Brasil de 2017 a 2018, aferida pelo IBGE (2019) por meio da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). A pesquisa mostrou que a renda média mensal familiar dos brasileiros é em torno de aproximadamente R\$5.426.00. Isso demonstra que os conselheiros atuantes no CMAS pesquisado apresentam em sua maioria uma renda acima do valor estimado para a população brasileira.

Os resultados encontrados também se relacionam com outros trabalhos ligados à área de conselhos municipais de assistência social no Brasil. Uma vez que apresentam em sua maioria um perfil de conselheiros municipais que possuem renda acima da média do País medida pelo IBGE. De acordo com Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003), quando analisados o

perfil de determinados conselheiros, a variável renda e escolaridade podem inferir em um perfil de elite atuando nesses mecanismos. O perfil resultante da pesquisa indica uma composição dos conselheiros em âmbito municipal que em geral possui alta escolaridade e renda familiar de média para alta se comparado com resultados aferidos pelo IBGE. Quando analisados somente essas variáveis, os resultados podem ter relação com o citado por Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003).

Com relação à variável idade, a Tabela 8 apresenta que a faixa etária predominante no conselho é de 41 a 60 anos, os indivíduos nessa faixa etária ocupam em média 57,2% (16 conselheiros) do total de cadeiras. Dos demais, 25% (7 conselheiros) tem entre 31 a 40 anos, 10,7% (3 conselheiros) possuem mais de 60 anos, enquanto a faixa etária até 30 anos representa 7,1% (2 conselheiros) do total de indivíduos no CMAS pesquisado.

Tabela 8 - Faixa etária dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha - MG

Faixa Etária	Frequência (N)	Porcentagem (%)
Até 30 anos	2	7,1
31 a 40 anos	7	25
41 a 60 anos	16	57,2
mais de 60 anos	3	10,7
Total	28	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

Os dados apontam que há uma concentração do número de conselheiros na faixa etária entre 41 e/ou mais de 60 anos. Percebe-se com isso, que pode haver uma baixa participação, relacionada a falta de interesse, de pessoas jovens no processo de deliberação, discussão e tomada de decisão no conselho. O perfil apresentado está em consonância com estudos realizados pelo IPEA (2013) sobre os conselhos nacionais, onde foi possível verificar a predominância da mesma faixa etária, isto é, 74% dos conselheiros que atuam em conselhos em nível nacional possuem entre 41 e/ou mais de 60 anos. Esse perfil, similar em relação a idade dos conselheiros, também pode ser identificado em outros trabalhos relacionado a área, como os IBGE (1997), Cezare (2009) e Ramos (2012).

Houve poucos estudos que buscaram estabelecer uma relação entre faixa etária da população que demonstra interesse e participa nas questões políticas da sociedade, ou que

exerce algum papel dentro de mecanismos institucionais democráticos. O IBGE em 1997, publicou uma pesquisa relacionada a participação sociopolítica nas cidades brasileira. Os resultados apontaram que a participação sociopolítica brasileira é superior entre os indivíduos que estão entre 40 e 60 anos de idade, ou seja, indivíduos mais jovens ou abaixo da faixa etária analisada tendem a ter uma participação sociopolítica menor em determinados mecanismos de participação.

É possível observar que apesar da pesquisa do IBGE (1997) ter sido realizada há exatos 22 anos, essas informações se demonstram atuais se comparados com os dados coletados dos conselheiros do CMAS de Varginha. Esses resultados também podem ter relação com o fato de que as entidades, grupos representativos e a gestão do conselho, tendem a escolher indivíduos que às representem, que tenham mais experiência na área, pressupondo que compreendam melhor os assuntos debatidos e possam contribuir ou participar com mais proveito das reuniões.

Quando analisados o tempo de atuação como conselheiro (TABELA 9), foi visto que 71,4 % (20 conselheiros) dos entrevistados estão há menos 18 meses no conselho, esses podem ser considerados conselheiros em primeiro mandato. Tendo em vista que dois anos (24 meses) é o tempo de duração de 1 mandato. Dos outros membros 10,7% (3 conselheiros) estão atuando entre 19 meses e 25 meses, 3,6% (1 conselheiro) está entre 33 meses e 39 meses, enquanto 14,3% (4 conselheiros) estão há 40 meses ou mais como conselheiro no CMAS de Varginha. Esses, por sua vez, podem estar a mais de um mandato como conselheiros.

Tabela 9 - Tempo de atuação como conselheiro no Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha - MG

Tempo	Frequência (N)	Porcentagem (%)
Até 18 meses	20	71,4
entre 19 meses e 25 meses	3	10,7
entre 33 meses e 39 meses	1	3,6
40 meses ou mais	4	14,3
Total	28	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

As informações apresentadas acima, mostram que a composição do CMAS estudado se apresenta relativamente nova. Os dados obtidos, podem também demonstrar que há certa

rotatividade desses indivíduos no conselho e que são seguidas as normas previamente estabelecidas, para nomeação e renovação destes.

De acordo com o RI, o tempo de mandato dos conselheiros é de 2 anos, ou seja, 24 meses, permitida uma única recondução por igual período. Os dados apanhados nesse estudo quanto ao tempo de atuação podem revelar que as normas estão sendo seguidas, pois em sua maioria (71,4%), os conselheiros participantes do CMAS indicaram estar em sua primeira gestão como conselheiro.

Quando comparado o tempo de atuação com o setor de representação dos entrevistados (TABELA 10), em sua maioria, os representantes governamentais (32,2%) e não governamentais (39,3) atuam em média até 18 meses no conselho.

Tabela 10 - Distribuição sobre o tempo de atuação dos conselheiros no CMAS de Varginha – MG, de acordo com o setor de representação

Tempo	Setor de Representação				Total	
	Poder Público		Sociedade Civil			
	N	%	N	%	N	%
Até 18 meses	9	32,1	11	39,3	20	71,4
entre 19 meses e 25 meses	3	10,7	0	-	3	10,7
entre 33 meses e 39 meses	0	-	1	3,6	1	3,6
40 meses ou mais	0	-	4	14,4	4	14,3
Total	12	-	16	-	28	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

No entanto, pode-se perceber que apesar de serem maioria em representação, os indivíduos da sociedade civil tendem a permanecer por um tempo maior no conselho (17,9%), sendo que alguns mandatos já estão durando em torno de 33 meses a 40 meses ou mais. Isso indica que alguns representantes da sociedade civil, já estão em seu segundo mandato. A sociedade civil, por ser representada em sua maioria por ONGs, entidades e associações, pode preferir a recondução desses indivíduos pelo fato de os mesmos já estarem em contato com a área, e saberem o modo de funcionamento do conselho.

Apesar dos conselheiros da sociedade civil em maior tempo no conselho ser uma quantia pequena (5 conselheiros) se comparados à totalidade de representações do setor, esse dado pode

revelar uma tendência a permanência de alguns indivíduos de determinados seguimentos representativos no conselho. A renovação nesse debate torna-se importante, pois quando há a permanência de determinados indivíduos, atuando por um longo período de tempo em determinados mecanismos participativos, a participação tende a ser naturalizada e a atuação passa a ser voltada a defesa de interesses particulares.

Por outro lado, os representantes governamentais tendem a não chegar à conclusão de um mandato e muito menos à recondução por igual período conforme previsto no RI. Isso pode indicar que há uma maior alternância de representação por parte do Governo. Esse fato pode ter ligação com interesses pessoais da própria gestão municipal, excesso de trabalho e até mesmo falta de interesse por parte desses eleitos, o que pode fazer com que os mesmos sejam substituídos ou até mesmo peçam o afastamento das atividades de conselheiro antes do término do mandato.

Com relação à participação em outra gestão do conselho, pode-se entender a partir da Tabela 11 que a maioria dos conselheiros, 64,3% (18 conselheiros), estão atuando pela primeira vez no cargo, enquanto 35,7% (10 conselheiros) dizem já ter atuado em outro momento em alguma outra gestão do Conselho. Esse resultado pode remeter ao dado coletado e analisado anteriormente sobre o tempo de atuação, confirmando que os indivíduos em sua maioria estão em sua primeira gestão no CMAS.

Tabela 11 - Participação como conselheiro em outra gestão do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha - MG

Participação em outra gestão	Frequência (N)	Porcentagem (%)
Sim	10	35,7
Não	18	64,3
Total	28	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

Porém, os dados coletados também permitem dizer que o conselho tende a renomear indivíduos para que atuem em outras gestões do mesmo conselho, ainda que a frequência de indivíduos participantes em outra gestão (10 conselheiros) se mostre menor que os novos conselheiros. É preciso se atentar, pois essa recondução de representação, tende a permitir a formação de certos grupos participativos, que podem vir a atuar mais em prol de interesses

peçoais das organizações ou entidades que representam, do que, em virtude da coletividade e do bem comum. Com isso, a renovação periódica dos indivíduos se demonstra como uma saída possível, para que haja uma maior representatividade.

Sobre este aspecto, Silva e Labra (2001) enfatizam que, se por um lado, os conselhos de políticas públicas constituem um espaço que busca fazer frente as decisões autoritárias e tecnocráticas no interior do Estado ou de grupos privilegiados, por outro, é percebida uma tendência a sua oligarquia, ou seja, a formação de elites participativas que deve ser combatida pela renovação periódica dos seus membros.

Em consonância ao que foi dito, quando analisados a participação em outra gestão por setor de representação, Tabela 12, constatou-se que 21,4% (6 conselheiros) dos atuais conselheiros representantes da sociedade civil, e 14,3% (4 conselheiros) representantes governamentais, já participou de alguma outra gestão do CMAS pesquisado. Esses dados podem ter relação com a permanência no conselho desses indivíduos no processo de tomada de decisão, podendo resultar em uma contribuição a elitização de seus membros no espaço de participação e debate.

Tabela 12 - Distribuição sobre a participação em outra gestão como conselheiro no CMAS de Varginha – MG, de acordo com o setor de representação

Participação em outra Gestão	Setor de Representação				Total	
	Poder Público		Sociedade Civil			
	N	%	N	%	N	%
Sim	4	14,3	6	21,4	10	35,7
Não	8	28,6	10	35,7	18	64,3
Total	12	-	16	-	28	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

As informações tendem a dizer que há uma baixa rotatividade por parte desses representantes no CMAS pesquisado. Van Stralen (2006) afirma que apesar de não poder generalizar, há evidências de que esse fenômeno aconteça em diversos outros conselhos municipais do país.

A partir dos dados sobre a participação em outra gestão, pode-se inferir que, ao contrário do que foi descrito e afirmado inicialmente nas Tabelas 10 e 12, em geral, as normas podem não estar sendo seguidas, pois, apesar de serem minoria 35,7% (10 conselheiros), os indivíduos

foram reconduzidos como conselheiros em mais de um mandato. Pode ser que esses dados apontem para o período de recondução desses indivíduos quanto ao tempo máximo de atuação no conselho que, como visto através do RI, pode ser até 48 meses (recondução máxima), porém, dados mais profundos sobre essa recondução não foram aferidos junto aos participantes da pesquisa.

Em vista disso, assim como a alta escolaridade, a participação em outra gestão do conselho pode contribuir para que haja uma tendência à elitização nesse mecanismo de participação, logo, os resultados apontam para um processo contínuo de institucionalização dos conselheiros manifestado pela baixa rotatividade. Trabalhos como o de Cohen (2003) apontam que a pouca rotatividade junto aos representantes, em maior parte pela sociedade civil, se manifesta principalmente pela falta de uma cultura do exercício democrático, na qual se consente que determinados sujeitos, representantes de diversos segmentos sociais, sejam reconduzidos e mantidos em processos de tomadas de decisão.

A seguir são apresentadas as análises sobre o desenho institucional do CMAS de Varginha. As análises foram realizadas de modo a compreender como fatores relacionados ao funcionamento, composição e atuação dos conselheiros podem contribuir para o fortalecimento do exercício da participação e do controle social no CMAS estudado.

5.3 O DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CAMINHOS PARA ENTENDER SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

O desenho institucional pode ser compreendido como um conjunto de normas que buscam definir o planejamento e operação de determinado mecanismo institucional, com o objetivo de se alcançar resultados em contextos específicos. Para diversos autores como Gohn (2001), Tatagiba (2007), Lüchmann (2007), Cunha (2012), Teixeira, Souza e Lima (2012), o desenho institucional dos conselhos é extremamente importante para a compreensão da dinâmica participativa, que contribui para a consolidação e propagação da democracia.

Deste modo, as regras que normatizam o funcionamento e a composição dos conselhos podem vir a ser inclusivas ou excludentes, no que diz respeito a atuação e participação dos indivíduos que o integram. Em vista disso, nesta seção é apresentado o desenho institucional do CMAS de Varginha, a partir da sua Lei de Criação e seu Regimento Interno (RI). Perguntas relacionadas às entrevistas coletadas também emergem como forma de complementar as análises.

Assim, as características institucionais do CMAS pesquisado são discutidas e apresentadas em três principais subseções: a primeira busca analisar e discutir algumas das alterações institucionais em sua lei de criação e seu RI, e entender sua relação com a participação e o controle social exercido pelo conselho; posteriormente, são apresentados sua estrutura de funcionamento e características de sua composição.

5.3.1 As mudanças e alterações na Lei de Criação e no Regimento Interno

Nessa seção, são analisados a Lei de Criação e o RI do CMAS de Varginha, bem como suas alterações e mudanças ao longo dos anos. Esses documentos e suas alterações podem possibilitar compreender como o desenho institucional do CMAS tem se apresentado como potencial mecanismo de efetivação da democracia participativa ao nível local. E ainda como o CMAS tem institucionalizado seu processo de deliberação, participação e controle social.

O CMAS de Varginha foi criado na década de noventa, a partir de sua Lei de Criação nº 2.717 de 05 de março de 1996, logo após a criação da LOAS, implementada em 1993 (VARGINHA, 2019b). Torna-se importante destacar que, em sua maioria, a gestão pública só foi criar os conselhos nos municípios a partir do momento em que esses se tornaram obrigatórios e exigidos legalmente para que fossem realizados os repasses de recursos financeiros destinados à área de assistência social. De acordo com Cunha (2013), a obrigatoriedade de instauração dos conselhos, sua propagação e desenvolvimento junto à sociedade na década de noventa ocasionou o que o autor chama de “febre conselhistas”, na qual diversos municípios começaram a criar os conselhos apenas para que fosse possível receber os recursos provenientes dos fundos setoriais. O caso de Varginha pode ter relação com esse fenômeno.

A Lei de Criação do CMAS de Varginha (Lei nº 2.717/1996) sofreu algumas modificações em 2010 com a criação e promulgação da Lei nº 5.264 de 25 de novembro de 2010 (VARGINHA, 2019c), que estabelece os objetivos, princípios e competências do Conselho pesquisado, ou seja, atualiza a lei de criação e dá outras providências. O RI sofreu alterações no sentido de adaptar suas diretrizes e especificações previstas na Lei nº 5.264 de 25 de novembro de 2010.

Deste modo, o RI foi criado pela Lei nº 6.236, de 27 de novembro de 2012 (VARGINHA, 2019d), e estabelece as normas de organização e funcionamento do CMAS de

Varginha, e segue os preceitos e diretrizes da Lei nº5.264/2010. A Lei determina que é de competência do próprio conselho a elaboração e a publicação do seu RI e sua alteração (Art. 2º; Inciso XII), o que realmente aconteceu. Esse fato pode dar autonomia para o conselho, a partir da construção do seu RI, para alterar suas regras de funcionamento e seu processo deliberativo. Para Cunha (2013), ainda que essas instâncias sejam moldadas pela legislação vigente, os conselhos possuem autonomia para alterar, modificar e implementar seu RI, podendo assim influenciar em sua regra de funcionamento e de todo seu processo de tomada de decisão.

Dessa forma, ao analisar o ano de criação do último RI criado pelo CMAS, percebe-se que, apesar do conselho ter sido criado em 1996, seu último RI data de 2012. Esse fato pode comprovar que o conselho está em contínuo processo de modificação e reestruturação de suas normas.

As principais modificações realizadas na Lei de Criação do Conselho estudado dizem respeito à sua composição, a maneira de escolha dos seus representantes, tanto da sociedade civil quanto governo, e a forma de escolha da presidência.

Sobre a composição no conselho, a Lei nº 2.717 de 1996 estabelecia que os representantes fossem 9 membros titulares e seus respectivos suplentes de cada segmento representativo, ou seja, o conselho era formado por 36 membros. Por outro lado, a Lei nº 5.264 de 2010 diminuiu o quantitativo de representantes, sendo definidos 7 representantes governamentais e 7 da sociedade civil e seus respectivos suplentes, dando um total de 28 conselheiros atuantes no CMAS pesquisado.

É possível inferir que mesmo mantendo o caráter paritário, houve uma diminuição considerável de 8 conselheiros no conselho. Como visto ao longo do referencial desta pesquisa, o conselho municipal pode ser visto como um órgão que visa ampliar a participação social e o controle social das políticas públicas. De certo modo, a diminuição do quantitativo de conselheiros se encontra em contramão desse raciocínio.

Quanto à representação governamental, a Lei nº2.717/1996 definia que esse setor fosse representado por indivíduos: da secretaria do Bem-Estar Social; Educação; Saúde; Planejamento e Coordenação Geral; Agricultura; Esporte e Turismo; Obras e Serviços Urbanos; e indivíduos do serviço de advocacia municipal. A Lei nº 5.264/2010 determinou que os representantes governamentais representem somente as secretarias da gestão municipal. Assim, a representação passa a ser exercida pelos indivíduos que fazem parte das seguintes secretarias

municipais: Habitação e Desenvolvimento Social, Educação, Saúde, Fazenda, Planejamento Urbano, Esporte e Lazer.

Percebe-se que, além da Lei de 2010 diminuir o quantitativo de conselheiros, também determinou que cada um dos conselheiros governamentais seja membro de alguma secretaria municipal. Outro fator importante, quanto à representação, é que a indicação que anteriormente era realizada somente pelo Prefeito passa então a ser compartilhada com os chefes das respectivas secretarias.

No conselho, os representantes não governamentais estavam divididos entre: profissional de serviço social inscrito no conselho regional da área, representantes de entidades assistenciais ou filantrópicas do município, representantes de conselhos comunitários, sindicatos de trabalhadores e do conselho de defesa dos direitos da criança e do adolescente. A Lei nº 5.264/2010 buscou simplificar, de certo modo, essa representação determinando que os representantes da sociedade civil devem ser escolhidos entre: usuários da assistência social no município, entidades prestadoras de serviço da área de assistência social e entidades de trabalhadores da área de assistência social no município.

Uma mudança significativa, que pode impactar na aproximação do conselho junto à população da cidade, é a determinação de se eleger conselheiros que sejam usuários da assistência social no município. Esse fato pode contribuir para que as deliberações, resoluções e propostas elaboradas no conselho sejam mais condizentes com a realidade dos indivíduos que se beneficiam da política. Porém, somente a simples determinação legal, nesse caso, não é fator determinante para assegurar o exercício da participação e controle social desse grupo de indivíduos no mecanismo estudado.

Em relação à presidência do CMAS de Varginha, foi incluído na Lei atual o princípio da alternância de comando, o qual estabelece que a presidência do Conselho será alternada entre o poder público e a sociedade civil. Essa alternância na presidência pode ser vista como uma forma de aproximar a gestão da sociedade civil. A não alternância tende a facilitar a permanência de grupos de interesse, que tendem a comprometer o processo participativo do conselho, e conseqüentemente todo o processo de deliberação e de democracia participativa.

Os dados apresentados ao longo dessa seção evidenciam a importância da Lei de Criação e do RI do CMAS em seguir o desenvolvimento democrático no país, que se encontra em constante modificação com o passar dos anos. Embora tenha reduzido o número de representantes governamentais e não governamentais, nota-se, através das complementações

realizadas, que o CMAS estudado tende a proporcionar aos seus integrantes meios mais democráticos de participação no processo de tomada de decisão.

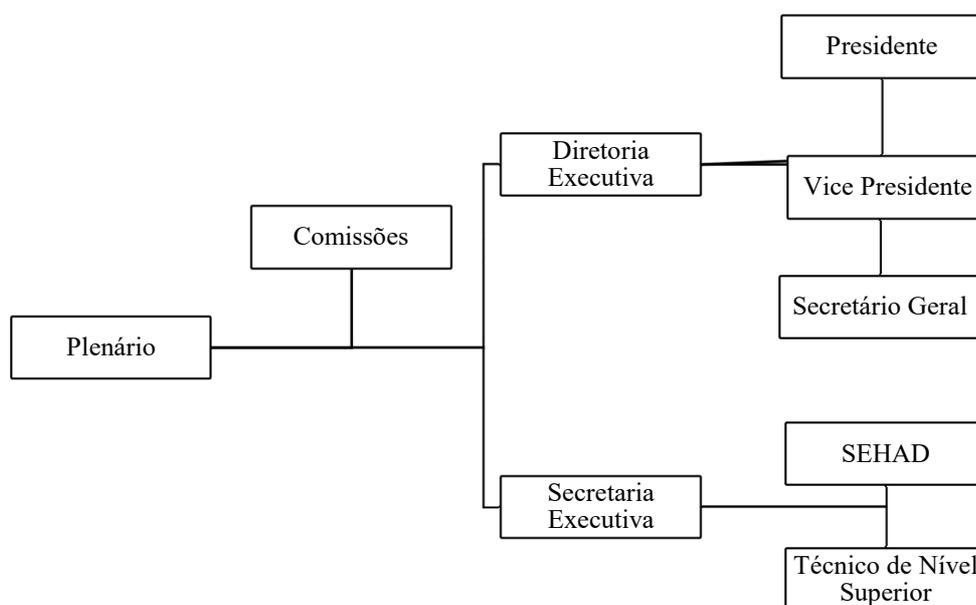
A partir dessas informações, é possível perceber que institucionalmente, com relação as regras de funcionamento, as mudanças realizadas podem ser consideradas importantes para incentivar a democracia participativa. Essas mudanças podem ser vistas principalmente com relação ao compartilhamento de poder de escolha, alternância na presidência, e manutenção do caráter paritário no conselho, apesar da diminuição do quantitativo de representantes.

Na próxima seção será apresentada a estrutura de funcionamento do CMAS pesquisado, a fim de mostrar como sua estruturação pode ter relação com o modo de participação e controle social exercidos pelos conselheiros.

5.3.2 Estrutura de Funcionamento

Neste tópico são apresentadas as principais características da estrutura de funcionamento do CMAS de Varginha. Com base no seu desenho institucional, previsto tanto na Lei de Criação, quanto no RI, foi possível verificar critérios estabelecidos pela gestão municipal com relação a sua estrutura organizacional. Conforme a Lei de criação e o RI, a Figura 2 apresenta a estrutura de funcionamento do CMAS pesquisado, composta por: Plenário, Comissões Temáticas, Diretoria Executiva e Secretaria Executiva e seus respectivos membros.

Figura 2 - Estrutura de Funcionamento do CMAS de Varginha - MG



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria.

Com relação às deliberações realizadas no CMAS, a Lei de criação e seu RI determinam que essas sejam realizadas no Plenário. O Plenário pode ser entendido como o órgão de deliberação máxima do conselho, sendo composto através das reuniões entre os conselheiros. O plenário é um órgão de deliberação pública, reunindo-se uma vez por mês, na sede da Secretária Municipal de Habitação e Desenvolvimento (SEHAD), conforme calendário anual previamente estabelecido pela coordenação, e extraordinariamente por convocação do presidente ou por requerimento de pelo menos 1/3 (um terço) de seus conselheiros. Sobre o período estabelecido para reunião, e sua regularidade, de acordo com Zambon e Ogata (2013), propicia continuidade aos processos de discussões e sobre os assuntos relacionados à área de atuação.

Sobre a realização dos plenários e sua importância para promover o processo de participação e controle social no CMAS de Varginha, foi perguntado aos participantes do estudo se as reuniões conseguem ser proveitosas e cumprem com seu papel de deliberação. Dos 26 respondentes, 65,4% (17 conselheiros), indicaram que sim, consideram que as reuniões cumprem com seus preceitos,

Eu acho que são proveitosas sim, porque a gente aprende muita coisa. Está todo mundo ali nas reuniões discutindo, está vendo o que está sendo melhor, o que que não está, então quer dizer que mesmo que não esteja tendo um resultado positivo, a gente está ali vendo e lutando. Então alguma coisa está sendo proveitosa. De tudo isso tem que aproveitar alguma coisa. (C01)

Ah dentro do que é possível sim. Delibera o que é para deliberar ali, não cem por cento, mas está caminhando, porque falta consciência do que é o papel do conselho mesmo. (C03)

Sim conseguem, uma vez que os conselheiros participam e interagem nas reuniões. (C07)

Sim, eu acredito que sim, porque tudo que está na pauta da reunião tem sido debatido e decidido. (C13)

Sim, essa parte de deliberação sim. (C18)

Essas respostas demonstram percepções diversas, sobre o processo de deliberação, relacionando o mesmo muitas vezes apenas com o fato de estar nas reuniões “debatendo e decidindo” sobre os assuntos propostos. Algumas respostas mostram ainda, que apesar das reuniões possuírem um caráter deliberativo, o CMAS não consegue ser totalmente efetivo em suas ações.

De outro modo, 34,6% (9 conselheiros) dos conselheiros que responderam não ao questionamento, elencaram diversos fatores que justificam suas respostas, dentre eles estão: o tempo das reuniões, o não acesso às informações antes das reuniões, a falta de entendimento sobre o que é o conselho, debates dispersos, falta de quórum. Seguem algumas falas dos entrevistados que justificam as informações apresentadas acima:

Ah eu acho que não. Como a gente falou o tempo é pouco, igual a gente falou dos documentos, a gente tem que ter acesso a eles antes das reuniões, para entender, para depois votar naquela coisa né, porque fica tudo muito vago. (C02)

Então depende, as vezes a gente assina porque eles pedem para assinar, depois a gente não fica sabendo o que foi feito de certos assuntos não, se for por conta dos encarregados dos conselhos a gente não fica sabendo de nada não. (C14)

Eu acho que as vezes o que pega são debates que saem de fora do que é principal para ser votado, há muita dispersão nas reuniões. Eu acho que em alguns momentos sai muito do tom, eu acho que poderia ter mais concretude, eu acho que alguns conselheiros entram e eles ficam muitos difusos, e aí acaba que fica difícil até de votar. (C19)

As respostas revelam certa divergência de opiniões com relação à realização dos plenários, mas em sua maioria, os conselheiros consideram que as reuniões conseguem cumprir seu papel deliberativo. Para Avritzer (2000), a deliberação pública é um processo de interação e diálogo entre indivíduos de determinados mecanismos participativos, na qual visam em conjunto solucionar situações complexas que seriam dificilmente resolvidas sem a articulação e a ajuda mútua entre os indivíduos que estão envolvidos. O fato de os plenários serem públicos sustenta o caráter democrático do conselho, podendo contribuir para que o processo de tomada de decisão seja coletivo, inclusivo e transparente, fato esse que não se sustenta para alguns indivíduos através das análises das entrevistas.

Foi visto também que não há menção em nenhum momento nos documentos analisados sobre formas de se incentivar a participação da sociedade civil não organizada no CMAS de Varginha. A falta de uma definição de como os membros da sociedade civil não organizada podem participar do conselho pode ser vista como limitador quanto à participação social desses indivíduos. Essa informação pode significar uma falta de igualdade participativa no conselho, uma vez que a igualdade deve ser utilizada para a inclusão de todos os cidadãos no processo de deliberação.

Para Bohman (2000), a igualdade deve ser vista como uma ferramenta efetiva para a inclusão de todos os indivíduos nos processos de tomada de decisão, sendo também utilizada para combater a instauração de grupos de interesse que podem vir a afetar o caráter democrático

das decisões tomadas. Ou seja, regras para viabilizar uma maior inclusão dos atores da sociedade deveriam ser criadas no conselho pesquisado, visando uma maior inclusão e igualdade de participação para os demais grupos sociais que compõem a sociedade.

Outro aspecto quanto à realização do plenário no conselho pesquisado está relacionado ao direito à voz e voto junto às reuniões que são realizadas, sendo assegurado esse direito somente aos indivíduos titulares. De acordo com o RI, os suplentes mesmo comparecendo e participando das reuniões com seus titulares, possuem direito à voz, o voto por sua vez, sobre determinada decisão ou deliberação, pode ser exercido somente na ausência do seu titular.

Através da observação não participante, pode-se perceber que essa regra é sempre lembrada pela secretária executiva ao longo das discussões. Em algumas situações, foi visto que nem mesmo o poder de voz é assegurado aos conselheiros suplentes. Assim, a maneira com que essa determinação está sendo interpretada pela gestão e colocada em prática pode vir a influenciar na dinâmica de participação no conselho, visto que alguns indivíduos podem se amparar nas normas para justificar a falta de comparecimento e participação junto as reuniões.

Como visto inicialmente, apesar do conselho estudado ser composto por 28 conselheiros, o poder de decisão fica restrito a 14 conselheiros titulares. Por exemplo, em um plenário, em que o comparecimento na reunião seja da totalidade de representantes, ou seja, 28 conselheiros, as decisões vão girar em torno do voto da metade desses indivíduos. Apesar dos suplentes terem direito à voz institucionalmente assegurado, na prática esse direito tende a ser ignorado por parte da gestão, e as decisões passam a ser tomadas pela maioria de representantes titulares. Esse critério previsto no RI, quando mal interpretado pela gestão, pode ser visto como um fator que tende a diminuir a autonomia dos indivíduos suplentes e pode contribuir para se haja um distanciamento entre esses indivíduos no conselho.

Buscando entender sobre a distinção entre titulares e suplentes durante o processo de tomada de decisão, conforme constatado diante as normas do CMAS de Varginha, foi perguntado aos sujeitos participantes da pesquisa se consideram que sua opinião é levada em conta no processo de tomada de decisão.

Dos respondentes, 61,5% (16 conselheiros) dizem perceber que sua opinião é levada em conta em todo o processo de tomada de decisão. Apenas 38,5% (10 conselheiros) discordaram de tal questionamento. Quando analisadas as respostas em termos de titular e suplente, apenas três indivíduos reconheceram que sua participação tende a ser limitada por ser suplente. Seguem os relatos:

Eu acho que não. Porque eu não emiti muita opinião eu não participei. É mais fácil levar em conta a opinião do povo que trabalha com isso, na área das assistentes sociais por exemplo. E eu sou suplente também. (C02)

Não, eu emiti opinião, mas ela não pode ser levada em conta por eu ser suplente, então foi descartada. (C10)

Eu acho que não, porque depende muito da gestão pública, eu sou suplente então eu não tenho tanto poder né [...] (C14)

Os dados expostos revelam que os indivíduos reconhecem e conseguem enxergar nas ações do CMAS pesquisado, a distinção com relação aos titulares e suplentes. Como visto, apesar de possuírem direito a voz, em algumas vezes, a opinião desses sujeitos tende a ser “descartada” ao longo processo participativo. Esse fato pode desencorajar e induzir os indivíduos a não opinarem nas reuniões, dificultando o exercício da participação e do controle social. Há de se pensar, no processo de participação da sociedade civil não organizada, que podem participar dos plenários e não possuem nenhum vínculo institucional com o conselho, isto é, a opinião desses indivíduos pode ser tratada da mesma maneira que os representantes suplentes.

Ainda faz parte da estrutura de funcionamento, a Diretoria Executiva e a Secretaria Executiva. A Diretoria Executiva é composta por três membros, podendo ser exercida somente por conselheiros titulares, os cargos de presidente, vice-presidente e secretário geral, as representações têm duração de 2 anos, permitida uma única recondução por igual período para a mesma função. Caso algum membro eleito seja impedido de exercer o cargo, por falta ou em ocorrência de vacância, é necessário eleger através do voto no plenário algum dos conselheiros presentes para realizar a reunião.

Dentre os cargos de compõe a Diretoria Executiva, o presidente se destaca por suas funções. A literatura vigente destaca que esse é um cargo de grande importância para o conselho (CUNHA, 2013; SANTIN; PANDOLFO, 2017; TATAGIBA, 2007). Entre outras funções, compete ao presidente convocar e coordenar as reuniões do plenário, fazer o acompanhamento e o encaminhamento das decisões do conselho aos agentes públicos interessados, garantir que as deliberações sejam debatidas, representar o conselho em juízo ou fora dele, e convidar pessoas ou entidades a participar sem direito a voto das reuniões do plenário.

Sobre a eleição da presidência, o RI define que somente os membros titulares da sociedade civil e governo podem se candidatar ao cargo. A Lei de Criação, por outro lado, assegura que a ocupação do cargo de presidente, assim como os outros que compõem a Diretoria Executiva, será através de alternância entre os seus membros titulares. Essas informações

indicam a possibilidade de rotatividade entre os conselheiros e aponta para uma possível ampliação da democracia no Conselho. Porém, apesar das normas estimularem a alternância de indivíduos, também criam regras implícitas no processo decisório representativo que podem favorecer o distanciamento entre coordenação e conselheiros, uma vez que os suplentes não são candidatos a ocupar os cargos descritos acima.

Torna-se importante ressaltar que, atualmente, na sociedade esperar a participação de todos os cidadãos nos processos de tomada de decisão é, de certa maneira, algo idealizado e utópico. As eleições, enquanto regra de escolha da maioria, se apresentam como um princípio indispensável da democracia.

O cargo de secretário geral responde por uma tarefa bastante importante no conselho: a de redigir as atas das reuniões. As atas são elaboradas durante o desenvolvimento e andamento dos plenários, as reuniões sempre começam com a leitura, e aprovação da ata da última reunião do conselho. Posteriormente, a reunião segue com base nas pautas previamente definidas pelo presidente e a coordenação do CMAS.

Deste modo, foi perguntado aos conselheiros se fazem a leitura das atas das reuniões, buscando compreender se parte do processo deliberativo de responsabilidade desses sujeitos está sendo realizado. As respostas revelam que, em sua maioria, 61,5% (16 conselheiros) não fazem a leitura, enquanto apenas 38,5% (10 conselheiros) dizem fazer a leitura.

Faço a leitura na própria reunião, quando eles lêem lá para todo mundo aprovar eu ouço né e leio, mais ler assim em casa mesmo não, porque depois da reunião eu não tenho acesso. (C01)

Não. A moça lê lá na hora e a gente já assina. Depois disso não. (C02)

Não, eu não tive contato para ler nenhuma vez. (C10)

Não, a gente só ouve lá no dia mesmo. Já teve gestão que ficava quatro cinco, seis meses sem a gente ver a ata, depois mandava assinar, muitas vezes os conselheiros assinavam sem ver, porque acumulava, mas agora a secretaria está mais eficiente melhorou muito de uns três meses pra cá. (C14)

Não. Tenho contato. Conta se eu vi a moça fazer do lado? Mas, não ninguém me enviou ou tive contato não. (C16)

Não, eu faço, a leitura durante a reunião mesmo. (C22)

Os resultados podem inferir que os conselheiros atuantes no CMAS de Varginha não estão acompanhando as atividades da gestão do conselho. As respostas mostram que alguns conselheiros não possuem acesso as mesmas antes da aprovação, ou que os mesmos não

demonstram interesse em fazê-lo. A não leitura das atas do conselho revela certa falta de compromisso dos conselheiros no trato de suas funções.

Ressalta-se que, pela observação não participante, percebeu-se que as atas em sua maioria não são “lidas” pelos conselheiros, mas pela secretária executiva no começo das reuniões, os conselheiros apenas ouvem e, posteriormente, assinam e aprovam o que foi apresentado sem uma devida discussão sobre os assuntos e temas apresentados nas atas. A negação do exercício de acompanhamento de leitura das atas por parte de alguns conselheiros sugere ainda um comportamento de descompromisso, não somente com a política da área analisada, mas também com sua responsabilidade enquanto sujeitos participativos.

Gohn, Filipe e Bertagna (2015) argumentam que é importante que os conselheiros conheçam as leis, os regimentos e também outros documentos elaborados pelo conselho como as atas, para que possam ter uma participação maior nessas instâncias de poder. Esses conselheiros devem ter acesso às atas para que possam ter conhecimento da dinâmica de funcionamento e das temáticas que são debatidas, assim como estão sendo retratados os encaminhamentos e as deliberações das reuniões.

Os resultados das entrevistas revelam ainda diversos fatores que impedem a devida instauração de processos democráticos realmente participativos por parte dos conselheiros no CMAS pesquisado. Esses fatores podem estar atrelados à falta de acesso à informação, evidências de um processo consultivo e não deliberativo atrelado a uma falta de entendimento sobre sua função ou a falta de interesse sobre a política pública de assistência social desenvolvida no conselho pesquisado.

Observa-se que o acesso à informação se torna fundamental para a participação dos conselheiros, sobretudo nos processos de tomada de decisão, o que resulta na possibilidade do conselho e seus conselheiros deliberarem de forma eficaz sobre a política de assistência social. Nessa perspectiva, Gohn (2015) argumenta que possibilitar o acesso à informação e viabilizar espaços de contínua especialização se torna a melhor maneira de promover o exercício do controle social, contribuindo também para o crescimento pessoal dos indivíduos que participam do conselho.

De acordo com Tatagiba (2007), apesar de serem documentos oficiais sobre o registro de realização das reuniões, as atas não podem ser tratadas como um registro unicamente burocrático. As atas redigidas e aprovadas devem ser entendidas como um informativo sobre o processo democrático dos conselhos, onde se registram as opiniões, pontos de vista,

divergências, consensos e propostas (TATAGIBA, 2007). Além disso, destaca-se a importância do comprometimento dos conselheiros no processo de construção e leitura das atas no CMAS estudado, pois podem ser entendidas como um dos meios de se acompanhar como as discussões e decisões são relatadas pela gestão do Conselho.

Como citado inicialmente, também faz parte da estrutura de funcionamento do CMAS de Varginha a Secretaria Executiva, que é a unidade de coordenação administrativa e operacional do conselho. Ela é composta por um técnico de nível superior (Secretária Executiva) vinculado à Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social (SEHAD) sob o comando do poder executivo do município. A ligação da Secretária ao Executivo, de acordo com Tatagiba (2005), faz com que as instâncias de participação, como os conselhos, não tenham autonomia e independência diante o governo municipal. A vinculação direta da Secretária Executiva com o poder executivo na cidade, pode fazer com que as deliberações sejam direcionadas, de modo que a tomada de decisão venha a favorecer aos interesses da gestão.

A Secretária Executiva fica a cargo de dar apoio técnico e administrativo, aos conselheiros, contribuindo para o funcionamento interno do conselho. São de responsabilidade do cargo explicitado, as seguintes funções: auxiliar na realização das reuniões do plenário, encaminhar aos conselheiros as pautas das reuniões, informar os conselheiros sobre as datas e locais das reuniões, bem como organizar e arquivar os documentos produzidos e aprovados pelos conselheiros, diversas atividades que estão relacionadas ao funcionamento do conselho.

Sobre as pautas das reuniões, não foi visto na Lei de Criação e no RI especificações sobre quem é o responsável por sua elaboração. Entretanto, através da observação não participante, pode-se notar que as mesmas são definidas em reunião particular entre a Secretária Executiva e o Presidente. Definidas as pautas, a Secretária Executiva fica responsável por encaminhá-las para os conselheiros no prazo mínimo de três dias antes da realização das reuniões. O envio prévio aos conselheiros sobre as pautas dos plenários pode vir a auxiliar esses indivíduos na participação das reuniões, pois supõe que a informação está sendo passada previamente para conhecimento de todos.

Ressalta-se que em nenhum documento analisado foi vista a possibilidade de sugestão de pautas de reunião por outros membros do conselho. Diante disso, infere-se que os conselheiros não são incluídos no processo de definição das pautas das reuniões e, conseqüentemente, em parte do processo deliberativo.

Em vista disso, foi perguntado aos conselheiros se possuem acesso às informações antes da aprovação nos plenários. Por unanimidade, todos os conselheiros afirmam não ter o acesso aos documentos antes das reuniões.

A gente não tem acesso aos documentos antes das reuniões, mas eu entendo também que não tem como ter acesso, tem gente que tem trabalho, tem suas obrigações. (C04)

Normalmente a gente tinha acesso, ficava disponível. Mas hoje pela demanda, a gente fica tendo acesso mais na hora da reunião mesmo. (C06)

Não tenho. Mesmo eu sendo da secretaria. (C18)

Não, é justamente essa parte que eu acho que tem que ser melhorada, as vezes chega questões de documentos, a gente não tem conhecimento, pelo menos eu, e a gente acaba tendo mais acesso mais nas reuniões, mas eu acredito que tem que ser melhorado esse ponto. (C22)

De tudo antes das reuniões não, mas eu tenho acesso a todos os documentos da comissão da qual participo, os demais, são informados por seus representantes nas reuniões. (C24)

As entrevistas revelam que, de certo modo, a Secretária Executiva não está exercendo suas funções conforme o determinado no RI, ou seja, o acesso prévio as informações ou as pautas das reuniões não estão sendo repassados com antecedência para os conselheiros. Os resultados se demonstram um tanto quanto preocupantes. Em complemento a isso, Santin e Pandolfo (2017) ressaltam que para uma melhor compreensão e autenticidade das informações, os conselheiros devem ter acesso aos documentos com antecedência, a fim de realizar uma leitura prévia das informações neles contidas.

Se os conselheiros não possuem acesso aos documentos deliberados nas reuniões antes, é possível inferir que não há deliberação por parte dos conselheiros sobre os assuntos debatidos. Algumas respostas mostram acesso aos documentos de forma fragmentada. Sendo disponibilizados os documentos referentes somente aos assuntos que dizem respeito à determinada comissão que os conselheiros fazem parte. Em suma, o acesso em cima da hora das pautas e a pouca disponibilidade de informação concedida aos conselheiros, pode revelar que os documentos estão sendo aprovados sem a devida análise e conhecimento sobre os assuntos dos mesmos.

Esses dados podem revelar ainda que o conselho não cumpre com seu objetivo de inclusão e democratização. Conforme visto em Avritzer (2003), a partir do momento que deixa na mão de dois de seus membros as definições das pautas, e muito menos disponibilizam acesso prévio as informações a serem discutidas no plenário, os conselhos perdem legitimidade no

trato das ações. Portanto, em um processo deliberativo e considerado democrático, é necessário levar em consideração a importância do acesso a informações a todos conselheiros independente da comissão que fazem parte.

Os resultados ainda estão relacionados com a participação exercida pelos conselheiros, pois se não possuem acesso prévio as informações e, não podem contribuir com a elaboração das pautas a serem tratadas nos plenários, a gestão do conselho apesar de seguir a legislação, adota medidas bastante centralizadoras no desenvolver das suas ações, o que faz com a que a participação seja vista e usada apenas como um instrumento institucional, sendo utilizada pela coordenação para dar vistas a uma participação controlada e manipulada no CMAS. O fato aqui é que, apesar de se mostrar democrática, a gestão do conselho consegue controlar sistematicamente os rumos da política de assistência social do município.

Tatagiba (2005) e Cunha (2013) argumentam que apesar dos conselhos utilizarem de recursos públicos para se manter, esses mecanismos não pertencem aos seguimentos representativos que o compõem, nem governo nem sociedade civil. Os conselhos devem ser pensados como espaços públicos de promoção a participação cidadã e todos que fazem parte de sua composição em tese deveriam participar de todos os processos preestabelecidos em suas legislações, caso contrário, a participação fica vaga e inconsistente com a realidade dos cidadãos/beneficiários da política.

O RI do CMAS de Varginha ainda estabelece que é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social (SEHAD) assegurar o espaço físico e dar condições de infraestrutura para o conselho desenvolver suas atividades. Esse dado pode ser visto como um dificultador do potencial democrático do conselho pesquisado. A vinculação a secretaria municipal, pode até mesmo vir a coagir os conselheiros quanto suas opiniões, pois, torna-se difícil fiscalizar as ações socioassistenciais realizadas pelo executivo, estando intrinsecamente dependente do mesmo.

Sobre isso, Tatagiba (2004) afirma que a vinculação do conselho ao órgão gestor municipal limita e controla suas ações, delimitando assim seus pareceres e deliberações. É preciso entender que, apesar da norma vincular, as ações do CMAS pesquisado diretamente ao poder público, o conselho não se subordina aos interesses do executivo local. Se o Conselho não consegue se desvincular do aparato governamental, cabe aos seus membros atuarem de maneira mais autônoma e independente, principalmente frente às decisões que podem se apresentar.

Por fim, as comissões podem ser temáticas, permanentes ou transitórias, e possuem o objetivo de auxiliar nas decisões do plenário, da Diretoria Executiva e da Secretaria Executiva, buscando dar apoio técnico especializado no trato de assuntos específicos do conselho. O CMAS de Varginha possui a comissão de políticas, de normas, de finanças e de programa de transferência de renda e dos benefícios.

De acordo com Dagnino (2002), as comissões são fundamentais na composição dos conselhos, visto que viabilizam um maior acesso às informações, dando suporte aos membros sobre questões específicas e facilitando o processo de tomada de decisão com informações prévias por meio de relatórios sobre determinados temas. As comissões contribuem para diminuir as desigualdades no trato das informações, proporcionando condições de igualdade ao acesso às informações, dificultando o processo decisório hierárquico que pode se instaurar nesses mecanismos participativos.

O RI ainda determina que a composição, abrangência, funcionamento e organização das comissões devem ser definidos pelo plenário, sendo que somente os conselheiros titulares podem participar das mesmas. Esse dado novamente tende a limitar o exercício da participação social no conselho uma vez que somente metade dos conselheiros vão poder se candidatar para participar das comissões e auxiliar no trato das atribuições do conselho. Pode-se inferir a partir desses dados que, apesar do conselho possuir titulares e suplentes em sua composição, em grande parte quem realmente possui o poder de decisão e de deliberação final, legalmente assegurados, são os conselheiros titulares. Os suplentes atuam como coadjuvantes em todo o processo participativo.

As comissões do CMAS ainda podem buscar auxílio e instrução de outras pessoas que fazem parte de entidades representativas, de profissionais, de usuários e instituições de notória especialização para ajudar nos pareceres e relatórios técnicos que são apresentados no plenário para auxiliar no processo de tomada de decisão. Importante enfatizar que os técnicos convidados para auxiliar as comissões também podem participar como membros. Essa participação é importante visto que o conhecimento técnico também é relevante para a tomada de decisão.

Para Teixeira, Souza e Lima (2012), o conhecimento técnico é essencial para dar apoio no processo de deliberação, porém esses saberes não devem ser tratados como orientadores em todas as deliberações. Os conhecimentos devem ser compartilhados e usados por todos para se chegar a decisões concretas que condizem com a realidade municipal vivenciada. Apesar das

comissões limitarem a participação dos indivíduos suplentes no CMAS pesquisado, por outro lado há a possibilidade de abertura e ampliação das mesmas, com a convocação e auxílio de pessoal técnico e especializado.

Dito isso, outro fator importante na análise institucional do CMAS de Varginha são: a representação e a composição. Juntas, evidenciam o debate da pluralidade de indivíduos que compõem a sociedade, e que conseqüentemente tendem a fazer parte do processo deliberativo do conselho. A forma como essas variáveis foram definidas, pode vir a dar maior grau de legitimidade as decisões e deliberações do conselho.

5.3.3 A Representação e a Composição

O desenho institucional do CMAS de Varginha, além de possuir formalmente regras relacionadas a sua estrutura organizacional, também determina normas sobre sua composição. A legislação que estabelece a composição do CMAS pesquisado é importante, pois, a partir dela, é possível identificar quem são os grupos e sujeitos que participam e opinam sobre as deliberações e formulação de políticas públicas.

Uma regra básica quanto à composição estabelecida no RI do CMAS de Varginha é a participação por meio de representação paritária entre sociedade civil e governo. Esse caráter paritário pode ser visto como uma forma institucional de assegurar uma maior diversidade representativa. O conselho segue essa regra ao ser composto por 14 (quatorze) membros titulares (governo e sociedade civil), além de seus respectivos suplentes.

Porém, para Tatagiba (2005), o caráter paritário dos conselhos esconde em sua essência certa “inocência”, pois muitas das vezes desconsidera toda uma multiplicidade de grupos representativos que compõem a sociedade principalmente quando se pensado na representação não governamental. A principal função dessa paridade nos conselhos pode ser entendida como a busca por parte da gestão, na aproximação e a institucionalização do diálogo entre governo e sociedade civil (TENÓRIO, 2012). No conselho estudado, a paridade pode ser vista como uma forma prevista em norma para proporcionar um maior compartilhamento de decisões, isto é, uma tentativa de se aproximar os segmentos representativos da gestão pública, conforme sugerido por Tenório (2012).

Diversos grupos representativos devem fazer parte da composição do CMAS de Varginha, conforme apresenta o Quadro 3. Os representantes governamentais, que possuem

direito de assento no conselho, são em sua maioria gestores ligados a alguma secretaria municipal da cidade. As indicações nesse caso são feitas tanto pelo prefeito, quanto pelos chefes das respectivas secretarias.

Quadro 3 - Composição do CMAS de Varginha – MG, de acordo com os grupos representativos

Representantes Governamentais	Representantes da Sociedade Civil
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 02 representantes da Secretária Municipal de Habitação e Promoção Social –SEHAP; ▪ 01 representante da Secretária Municipal de Educação e Cultura – SEMEC; ▪ 01 representante da Secretária Municipal de Saúde –SEMUS; ▪ 01 representante da Secretária Municipal da Fazenda – SEMFA; ▪ 01 representante da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – SEPLA; ▪ 01 representante da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer – SEMEL 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 02 representantes de entidades de usuários; ▪ 04 representantes de entidades prestadoras de serviço na área de Assistência Social; ▪ 01 representante de entidade dos trabalhadores da área de Assistência Social

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

No caso dos representantes não governamentais (QUADRO 3) não estão especificadas na legislação quais associações ou entidades devem fazer parte do conselho, sendo essa parcela representativa dividida entre segmentos, conforme sua função. A não definição dos segmentos representativos para os conselheiros da sociedade civil pode fazer com que haja uma maior variação de seus membros no conselho. Caso a composição dos representantes da sociedade civil fosse somente destinada as entidades participantes do CMAS, esse fato poderia reduzir a participação individual de alguns indivíduos.

Em consonância a isso, Borba e Lüchmann (2002) argumentam que a participação dos indivíduos não governamentais pode ser limitada, a partir do momento que a lei de criação e o regimento interno de determinados conselhos definem somente a escolha de membros que fazem parte das entidades que compõem o conselho. É importante entender que o segmento sociedade civil, é composto por diversos grupos de interesses como ONGs, organizações do terceiro setor, institutos, companhias entre outros. O simples fato de restringir a participação da sociedade civil a somente um segmento representativo pode fazer com que as decisões não sejam tomadas em sua maioria em benefício da coletividade. Para Gohn (2001), essa formação

mista busca assegurar o pluralismo e a expressão dos diversos interesses que estão presentes na área da assistência social.

Em se tratando da composição paritária por parte da sociedade civil, estudos na área apontam que essa representação por meio das entidades apresenta algumas limitações, seja na participação, ou no exercício do controle social, impactando diretamente em todo o processo deliberativo (ROCHA 2008; TATAGIBA, 2005; TENÓRIO, 2012). Nesse cenário, há uma diminuição da participação, onde a mesma fica restrita a representação por meio de grupos de interesses que já estão legitimados socialmente. Desta forma, torna-se importante que o conselho pesquisado busque ampliar o seu espaço de representação, trazendo para sua composição outros segmentos sociais e não somente representantes de entidades.

Assim, em consonância ao apresentado, foi perguntado aos conselheiros se foram realizadas ações de interação com outros conselhos na área, de forma a compreender se a participação está sendo ampliada, de maneira a favorecer processos participativos de aprendizagem entre os segmentos.

Os resultados mostram que nenhum conselheiro teve contato com outros conselhos ou mecanismo de participação. Seguem algumas respostas que podem ajudar a entender o constatado:

Ainda não. Só estou tendo interação, com esse mesmo. (C03)

Não. Falta muito entrosamento dos conselhos da saúde, da educação de todos no geral. (C05)

Não me lembro, em todo esse tempo que estou não tivemos nada disso. (C17)

Concretamente não, mas eu já vi chamar o pessoal do conselho para o debate, para participação em conjunto, mais assim de concreto de todo mundo se reunir não. Ai nesse ponto eu acho que é bem separado, conselho de assistência com as pessoas da assistência, conselho de saúde com as pessoas de saúde, não se misturam não. (C19)

Não, nem nessa gestão, nem na outra que participei. (C22)

Para Kronenberg (2012), a ampliação da participação e representação nos conselhos pode ser incentivada por parte da gestão, pelo incentivo a interação e troca de experiências entre os conselhos e conselheiros. Apesar da importância da interação evidenciada pelo autor, o que se observou a partir das entrevistas é que o CMAS pesquisado não estimula essa interação entre os conselhos e os conselheiros de outras áreas, não favorecendo assim a ampliação da participação. Esses resultados corroboram com outros aferidos por Martins *et al.* (2008) e Freitas (2015).

Deste modo, como visto nas entrevistas, a falta de entrosamento e senso de coletividade pode ser um fator que tende a dificultar o processo deliberativo de participação e exercício do controle social por parte dos conselheiros do CMAS de Varginha. Uma maneira de incentivar essa interação, de acordo com Allebrandt (2010), seria realizar palestras e seminários que englobassem outros setores de atuação de diferentes conselhos.

O CMAS pesquisado não estabelece critérios e regras específicas de quais entidades podem fazer parte da composição do conselho, porém define que os seus representantes serão eleitos e escolhidos em fórum próprio e/ou fórum único, sob fiscalização do Ministério Público Municipal. Segundo Silva e Labra (2001), essa regra possibilita que os diferentes segmentos possam introduzir no processo de deliberação temas dos mais diversos, debatendo-os a partir de pontos de vista diferentes e com isso produzir decisões mais condizentes com a realidade municipal. As entidades, portanto, têm autonomia para indicar os indivíduos que possam se tornar conselheiros, a gestão do Conselho, nesse ponto não deve fazer parte do processo de escolha desses indivíduos.

Por fim, conforme prevê o RI, a representação dentro do CMAS terá mandato de 02 anos, sendo permitida uma única recondução por igual período. Esses dados revelam que pode haver a alternância de representação no conselho pesquisado, dando oportunidade de participação a outros indivíduos e segmentos relacionados a área de assistência social. O período de recondução pode ser entendido de maneiras diferentes, por um lado, pode haver a possibilidade de ampliação e aprofundamento da participação social, por outro, há uma baixa rotatividade que pode vir a favorecer a permanência de grupos de interesses nos conselhos, fato esse que contribui para sua institucionalização e compromete a renovação democrática (COUTINHO, 2000; TATAGIBA, 2007).

No próximo tópico são apresentados e analisados os entendimentos dos conselheiros sobre assuntos relacionados à participação e ao controle social, considerando o referencial teórico apresentado. Os entendimentos foram os mais diversos e a seção foi estruturada de modo a analisar os principais apontamentos realizados pelos participantes da pesquisa.

5.4 PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL: A TEORIA E PRÁTICA NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Algumas perguntas realizadas na entrevista semiestruturada foram questões referentes ao entendimento dos conselheiros sobre a teoria e a prática no conselho. As questões foram

elaboradas tendo como base o referencial teórico da presente pesquisa, bem como os documentos analisados (atas, RI e lei de criação). Os questionamentos apresentados ao longo dessa seção de análise tentaram delimitar o entendimento dos conselheiros sobre seu papel e atuação no CMAS de Varginha.

Inicialmente, para Ammann (1978), Demo (1993) e Tenório (2005), há diversas definições de participação e controle social, muitas das vezes condizentes com as realidades vivenciadas pelos indivíduos. Assim, apesar das respostas serem das mais variadas, não se tem nesse trabalho a intenção de sentenciar os dizeres dos entrevistados, mas de evidenciar saberes diversos que possuem esses atores sociais, que se dispuseram a contribuir e a participar da pesquisa.

Inicialmente, os conselheiros foram questionados sobre como entendem a participação. O essencial das respostas é o seguinte:

Participação, ela é desde o usuário da administração pública, a formulação do serviço e também na questão de averiguar o que está sendo feito realmente de controle social mesmo. Questão de participar, estar ativo mesmo, saber o que está sendo ofertado para ele para melhorias, na fiscalização em tudo isso. (C06).

Participação é ter conhecimento do seu propósito no conselho, é saber o que está sendo conversado nas reuniões, é saber da política mesmo. (C 07)

Oh... Participação é quando a gente interage, quando a gente dá opinião, quando a gente ouve a opinião do outro, quando a gente pode fazer alguma indicação, pode sugerir, eu acho que isso é participação. Hoje a participação se dá pela mobilização popular. (C15)

Então, que nem eu coloquei aqui, é tomar parte, intervir, compartilhar, que nem participar das reuniões, estar sempre por dentro do que está acontecendo, essas coisas. (C18).

Participação, participar das reuniões, o próprio nome já diz, participação da comunidade da sociedade civil dos atores, dos protagonistas da rede socioassistencial que se reúnem né para deliberar sobre as questões sobre a política pública de assistência, de criança e do adolescente, para o aprimoramento dessa política no município. (C23).

Verificou-se que, dos 26 conselheiros entrevistados, 88,5%, expressos por 23 indivíduos, as respostas convergiram para uma compreensão que aproxima-se do entendimento sobre a temática da participação com o conteúdo teórico prático debatido no referencial teórico desta pesquisa, como fiscalização pública, mobilização popular, monitoramento da rede socioassistencial e da elaboração de políticas públicas na área de assistência social.

De acordo com os sujeitos entrevistados, a participação permitiria uma maior fiscalização pública, dentro dos espaços públicos de diálogo como os conselhos. Essa fiscalização seria intensificada através da melhora da interação entre representantes

governamentais e não governamentais no trato dos assuntos debatidos, o que possibilitaria aos conselhos tomar decisões mais próximas da realidade da população. Essa ideia de relacionar a participação com a fiscalização dos gastos públicos, também se encontra frente algumas definições de controle social, debatidas por autores como Oliveira (1999), Rocha (2008), Labra (2009) e Alves (2014).

Por sua vez, algumas respostas tenderam a relacionar o entendimento diretamente como a participação em conjunto da sociedade na gestão pública, através da mobilização popular. Essa mobilização, se pensada em termos de aprofundamento da relação estado e sociedade, pode vir a dar bases aos conselheiros para uma melhora no controle, planejamento e monitoramento da rede socioassistencial do município.

Em relação às políticas públicas, os conselheiros ressaltaram a importância da participação popular para que se consiga uma melhora na elaboração e deliberação sobre essas políticas. A definição dos respondentes vincula o conselho como sendo um espaço público de interação entre os diversos segmentos que, em conjunto, podem acompanhar, elaborar e aprovar diversas políticas públicas em diversas áreas.

Sobre isso, Gohn (2011) argumenta que os conselhos são responsáveis pela elaboração, criação, vistoria e controle de todo o desenvolvimento e execução da política de assistência social, visto que dispõem do poder de deliberação sobre todo o processo. Para a autora, a maneira com que se desenvolve a atuação e a participação dos conselheiros, consegue influenciar diretamente o processo de elaboração e implementação dos planos municipais de assistência social, contribuindo diretamente para a consolidação da política pública.

A participação nesse contexto efetiva o exercício do controle social. Ela pode ser vista como uma partilha de poder político entre os representantes do governo e da sociedade civil a partir do diálogo entre esses indivíduos no processo deliberativo de elaboração, desenvolvimento e consolidação de políticas públicas. Para Gohn (2011), o espaço do conselho possibilita desenvolver uma nova relação entre governo e sociedade, tornando possível a participação de novos sujeitos políticos em diversos momentos decisórios, proporcionando uma construção de um espaço democrático que, frequentemente, gera tensão entre interesses contraditórios.

Dessa maneira, apesar de alguns entrevistados, apresentar verbalmente respostas com um teor mais aprofundado sobre a questão, ainda tendem a vincular prática da participação ao fato de estar presente nas reuniões. Caso a participação seja entendida somente em termos de

comparecimento nas reuniões, em si o seu propósito no conselho está sendo totalmente subentendido.

Essa visão limitada pode dar caminhos para instauração de práticas clientelistas, a manipulação por parte de alguns grupos, problemas relacionados a publicidade das ações, ou até mesmo dificuldades em se promover o controle social. Essas questões podem até mesmo se traduzir em descrédito por parte da população sobre a importância dessa instância de deliberação, pois conforme visto em algumas respostas, alguns indivíduos nem mesmo sabem dizer o que é um dos princípios básicos dos conselhos. Nesse sentido, 11,5% dos entrevistados, expressos por 3 conselheiros, deixaram claro não entender, ou não querer responder, sobre o questionamento feito,

Não sei muito bem, então não consigo falar o que é. Eu não vou saber te falar, porque eu sou muito “xucro” nessas coisas. (C08)

Para falar verdade, assim eu não sei o que é. (C09)

Eu acho que é uma questão de...aí esqueci a palavra... eu estou querendo dizer assim, nossa melhor passar para outra pergunta porque eu não sei o que é isso. (C16)

De certo modo, pressupõe que a participação necessita de um conhecimento prévio sobre questões diversas, seja relacionada à democracia participativa, ao controle social, à sociabilidade e à vida cotidiana. O simples fato de alguns indivíduos não saberem argumentar sobre o assunto pode revelar desconhecimento e falta de interesse em fazer parte do Conselho. A colocação desses conselheiros aponta para uma falta de entendimento sobre seu papel enquanto conselheiros o que pode vir a impactar em sua atuação.

Quando questionados sobre a compreensão do que é o controle social, 84,6% dos entrevistados (22 conselheiros) conseguiram verbalizar sobre esse tema, enquanto 15,4% (4 conselheiros) não souberam opinar. Seguem alguns depoimentos que mostram a percepção dos conselheiros:

É quando a comunidade, a população, o cidadão e a cidadã participam das decisões do executivo independente se é funcionário da prefeitura, do governo, seja ele federal, estadual, municipal. É o participar, o próprio nome já diz controle, o povo está sabendo, está dizendo sim ou não às ofertas do próprio executivo. (C03)

Controle social é um termo muito utilizado nessa questão dos conselhos né. É o controle realmente. A participação social no acesso as políticas públicas, na construção das políticas públicas, o que está sendo ofertado a população. Controlar realmente o que está sendo devolvido para a população através do serviço dado, ofertado pelo governo. (C06)

Controle social, nada mais é do que a sociedade civil intervindo junto as políticas públicas. Então por exemplo, através da mobilização população da participação da comunidade da sociedade, nas reuniões nas câmaras, dos conselhos, nas conferências, a comunidade podendo participar. (C16)

Então, o controle social antigamente, esse controle social era feito pelo governo, então o que acontecia o governo que controlava a situação, mas então com o passar do tempo com as lutas, o controle social é feito pela população. A população que indica e escolhe seus governantes, então a população tem que saber com o que é gasto as verbas, na verdade são os impostos que um paga, então tem que saber o que é feito com esse dinheiro, como é usado. Então esse é o controle social hoje. Só que mais uma vez a população tem que saber que ela tem esse direito, esse acesso à informação, para controlar, o que é revertido para toda a população. (C22)

O entendimento dos conselheiros do CMAS de Varginha sobre o significado do controle social se apresenta na maioria das respostas condizente com as concepções teóricas debatidas anteriormente no referencial teórico. As definições corroboram a análise de diversos autores como Serafim (2005), Campos (2006), Miranda (2006), Calvi (2008), Gohn (2011), CGU (2012), Machado (2012), Gurgel e Justen (2013), Silva (2014),

As explicações se voltam para um entendimento que envolve a participação do cidadão na gestão pública, no monitoramento e no controle das ações governamentais pela sociedade, e na formulação e implementação de políticas públicas. A partir das análises pode-se perceber que o controle social se efetivaria através da participação da população no processo de tomada de decisão governamental, sendo ligado diretamente ao espaço do conselho. As definições apresentadas dizem respeito ainda a um processo de interação entre representantes governamentais e não-governamentais em determinados mecanismos institucionais, onde com base na participação se possibilita um maior entendimento e controle das ações públicas, fato esse entendido como o controle social.

Algumas ideias discorridas tendem a relacionar o termo “controle social” a um pensamento bastante difundido, sendo a participação do cidadão na fiscalização dos gastos públicos. Essas definições se devem em grande parte, devido à busca incessante do próprio governo pela legitimidade de suas decisões. Esse fato pode ser melhor compreendido através da análise documental e a participação nas reuniões, nos quais foi percebido que são encaminhadas por parte da gestão pública municipal determinadas demandas relacionadas a área de assistência social do município, que são apresentadas para análise e aprovação do Conselho.

Os assuntos verificados nas atas, que comprovam as afirmações feitas e tendem a associar a definição de controle social à fiscalização dos gastos públicos, são:

[...] análise dos saldos do Fundo Mineiro de Assistência Social (FMAS). (Ata, 292)

[...] reprogramação dos saldos do FMAS. (Ata, 294)

[...] execução financeira do FMAS... Análise sobre a prestação de contas do FMAS [...] (Ata, 300)

[...] demonstrativo físico financeiro da execução da receita e da despesa do SUAS [...] (Ata, 303)

[...] reprogramação dos fundos da Rede Cuidar [...] (Ata, 305)

[...] apresentação de relatórios do piso mineiro fixo e variável...apresentação de demonstrativo de repasse de recursos [...] (Ata, 320)

Os assuntos descritos tendem a estar ligados ao controle dos recursos públicos pelos conselheiros, o que ajuda a entender melhor as respostas coletadas. Sobre isso, Tatagiba (2007) afirma que o fato de o entendimento do controle social estar ligado à fiscalização dos gastos públicos se dá pela assimilação constante por parte da população em relacionar diretamente a melhora na elaboração das políticas públicas ao acompanhamento e fiscalização dos gastos realizados com as verbas públicas.

Outras concepções caminham no sentido de definir o termo controle social como o acompanhamento exercido pela sociedade civil sobre as ações do Governo. Essas definições condizem com trabalhos realizados na área dos conselhos. Segundo Labra (2009) e Machado, (2012), é esperado que a sociedade exerça o controle sobre as ações governamentais, afinal de contas pressupõe que o aparato governamental seja instituído para auxiliar a sociedade e não ao contrário.

Para se efetivar esse acompanhamento, os conselheiros trouxeram em seus apontamentos a importância do acesso à informação para se promover o controle social sobre as ações governamentais. Isso é muito importante, pois, segundo Diegues (2013), para se ter um controle social efetivo deve-se proporcionar o acesso a determinadas informações que dizem respeito aos recursos públicos utilizados, sua destinação, bem como a delimitação de investimentos e aprimoramento de determinadas políticas públicas.

Por outro lado, a cidadania e a participação, também emergem em algumas respostas relacionadas ao questionamento sobre o controle social. O controle social seria alcançado através da interação entre os diversos atores sociais atuando em conjunto no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Consonante a isso, Serafim (2005) e Silva (2014) ressaltam que o controle social pode ser entendido como a participação popular no desenvolvimento, elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas.

Essa interação no processo de construção das políticas públicas pode fazer com que as mesmas atendam de uma melhor maneira as exigências dos cidadãos. Infere-se que as políticas públicas, desse modo, tendem a promover um maior controle social nas ações estatais. Trazendo para o debate que se segue, a partir da participação na formulação das políticas públicas no CMAS pesquisado, os indivíduos sociais, conselheiros ou não, podem promover ou exercer mesmo que indiretamente o exercício do controle social.

Nesse sentido, foi perguntado aos entrevistados como a participação e o controle social são efetivados nas ações do CMAS pesquisado:

O controle social e a participação se apresentam para os conselheiros na atuação dentro do conselho, controlando essas verbas da área, participando das reuniões. (C01)

Nas reuniões que são o principal, nas divulgações que são feitas, as comissões que existem dentro do conselho. (C06)

[...] essa participação aparece nas reuniões que a gente conselheira tem o compromisso de participar, e o controle social consigo ver através das comissões que são formadas.” (C07)

Para a assistência social andar, a gente precisa da participação do CMAS para poder estar aprovando, por exemplo, o recurso, aquelas reprogramações, se não tiver o conselho não anda. (C11)

Eu penso que através das visitas, as entidades para fazer vistoria, para saber como elas estão, se está acontecendo o que está no papel, até então não vejo outra forma que esteja sendo efetivado essa participação e controle social. (C13)

Através das comissões, da paridade que envolve os três segmentos, e das reuniões que acontecem. (C24)

A maioria dos resultados obtidos tende a retomar os conceitos relacionados à participação e ao controle social discutidos anteriormente. Para os conselheiros, a participação e o controle se efetivam principalmente através do comparecimento nas reuniões, do controle sobre as verbas destinadas à área e a partir da fiscalização das entidades.

Esses assuntos, quando pensados em razão do comparecimento nas reuniões, são condizentes com o debate, pois, a partir das análises das atas e da observação não participante, pode-se verificar que, em sua maioria, os assuntos debatidos giram em torno de leitura sobre demonstrativos destinados a área de assistência que os conselheiros devem deliberar e aprovar, e a fiscalização das entidades que compõem o conselho. É importante dizer que o processo de “deliberação” muitas vezes acontece por meio de uma explicação superficial por parte da secretária executiva sobre o conteúdo do documento a ser aprovado e, em seguida, solicita a assinatura de todos para aprovação. O deliberar pode ser entendido nesse contexto apenas como

uma consulta junto aos conselheiros do que já foi previamente decidido pelo executivo do município.

Outro fator bastante falado nas respostas tem a ver com a participação nas comissões. As comissões podem ser importantes mecanismos de efetivação do controle social no conselho, como ressaltado por Tenório e Kronenberg (2012), Nascimento (2010), Machado (2012). A participação nessas comissões proporciona aos indivíduos um conhecimento mais apurado e aprofundado sobre os assuntos de responsabilidade do conselho.

Para Tenório e Kronemberger (2013), essas comissões contribuem para que a tomada de decisão seja baseada em relatórios técnicos e análises feitas sobre os assuntos relacionados à área de atuação do conselho. Além disso proporcionam aos indivíduos melhor acesso à informação o que, por sua vez, ajuda a dar legitimidade as suas deliberações e pareceres

Apesar das falas dos conselheiros direcionarem para o entendimento e importância das comissões no conselho, na prática os dizeres não se consolidam. Foi percebido através da análise das atas que há desinteresse por parte dos conselheiros em participar das comissões,

[...] prosseguiu com a reunião expondo sobre a necessidade de inserir mais membros na Comissão de Finanças, pois está havendo dificuldades em reunir os conselheiros desta, comparecendo poucos, o que prejudica o bom andamento do trabalho do conselho, pois há documentos que aguardam por um parecer desta comissão. (Ata nº 297)

O relato também aponta para determinada falta de interesse dos conselheiros em participar e fazer parte da comissão de finanças. Percebe-se que há um baixo poder de articulação entre a gestão e os conselheiros em buscar uma participação assídua dos indivíduos nas comissões. Mesmo que os dados das entrevistas tenham apresentado um discurso que se aproxima do conteúdo teórico estudado no referencial teórico, o que se constata na prática são dificuldades de se manter as comissões atuantes, o que pode levar ao atraso na análise dos documentos, impactando diretamente na prestação do serviço na área de assistência social do município estudado.

De acordo com Dagnino (2002), é importante que os conselheiros se mostrem interessados em participar das comissões, buscando um equilíbrio na distribuição das diversas tarefas, evitando a sobrecarga de um ou mais membros do grupo, buscando sempre atuar em conjunto. Torna-se importante buscar continuamente avaliar as comissões e verificar a necessidade de outras caso seja necessário. Uma das respostas coletadas a partir da questão que se seguiu, se demonstrou bastante pertinente,

[...] essa participação e esse controle se dão de forma mais ativa por parte do governo. Porque ele tem mais voz ativa, ele tem mais respaldo jurídico político, para poder controlar o assunto, e eles tem mais condições e habilidade, assim de ajudar, de fazer acontecer mesmo no conselho. (C14)

Esse fragmento indica que todo o processo de tomada de decisão, deliberação, participação e exercício do controle social, na maioria das vezes, pode girar em torno dos representantes governamentais. Isso ocorre, porque os representantes governamentais possuem, segundo o entrevistado, um maior “respaldo jurídico” para as ações, isto é, maior poder de articulação na condução de suas ações dentro do conselho.

Se pensados em termos de participação, o fato apurado pode vir a limitar a ação de outros segmentos como a sociedade civil organizada e não organizada no conselho. Caso não atuem em conjunto, essa postura do segmento governamental pode dizer muito sobre as deliberações e o modo de trabalho do Conselho de Varginha.

Por outro lado, alguns dos conselheiros entrevistados com relação à pergunta sobre a efetivação da participação dizem conseguir visualizar muito poucas ações que tenham relação com o tema da participação e do controle social,

[...] no conselho eu vejo muito que as pessoas são muito tolhidas, por falta de conhecimento, algumas por medo, por falta de conhecimento do que é ser conselheiro, muitos estão ali, porque alguém indicou. Até mesmo da sociedade civil, ainda estão no conselho com uma única visão, por exemplo, tem que participar do conselho para ganhar dinheiro para complementar ou implementar algum projeto da minha ONG. (C03)

Então, assim eu sinto o pessoal quando entra nesse conselho muito confuso, eu participei da eleição aqui eu vi que você faz as perguntas, você lê eles não entendem, eles falam umas coisas sem nexos. (C18)

Os entrevistados justificam que essa dificuldade de efetivação das ações, se dá principalmente pela falta de conhecimento dos conselheiros, sobre o que é o conselho, interesses particulares na área, falta de entendimento sobre os assuntos discutidos e de capacitação. Esses motivos, de acordo com os entrevistados, fazem com que a prática da participação e do controle social seja significativamente prejudicada.

Nesse sentido, faz-se necessário a gestão buscar desenvolver processos de capacitação para com os conselheiros. A capacitação deve buscar dar bases para que os conselheiros não fiquem confusos nas reuniões com os assuntos debatidos e possam contribuir mais com o processo participativo. A capacitação pode fazer com os conselheiros tenham um conhecimento mais concreto e aprofundado, sobre o funcionamento da administração pública, fato esse que

pode resultar em um maior poder de interlocução entre os segmentos representativos do conselho.

É possível perceber pela análise das atas que os conselheiros solicitaram capacitação:

[...] levantou a questão da necessidade de capacitação e que á foi solicitado em ata para a Secretaria Executiva, pois o conselho é formado por leigos... disse que foi enviado cartilhas através de e-mail, mas até o presente momento, nenhum dos conselheiros havia se manifestado. (Ata nº 298)

[...] ressaltou a necessidade de uma capacitação aos conselheiros e então a secretária executiva pontuou que a SEHAD em parceria com a Secretaria, pretendem elaborar uma cartilha para estudo sobre o conselho [...] (Ata nº 310)

É possível identificar certa preocupação em relação a realização do processo de capacitação junto dos conselheiros. Sobre isso, é possível inferir que há a necessidade de que os indivíduos que participam do CMAS tenham vontade de se envolver e reivindicar melhorias para a sociedade do município analisado. Todavia, nas atas analisadas dos meses posteriores às sugestões, não foi possível identificar nenhum esforço por parte da gestão em se promover a capacitação solicitada.

Através de capacitações, os conselheiros podem adquirir conhecimentos que venham a amparar a forma de argumentação, atuação, posicionamento e questionamentos no meio que estão inseridos. É necessário que os conselheiros façam com que as capacitações aconteçam de fato, que saiam do papel, que não fiquem apenas como propostas a serem ressaltadas nas reuniões e documentadas nas atas.

Pode-se verificar que, de certo modo, mesmo sendo solicitada pelos membros do conselho, no período analisado de 2 anos a capacitação sequer foi agendada ou foi dado algum retorno sobre a questão para os conselheiros. Nota-se que não há, no conselho pesquisado, por parte da gestão, uma preocupação com relação ao desenvolvimento de processos de capacitação para com os conselheiros.

Em consonância a isso, foi perguntado aos conselheiros se já participaram de algum processo de capacitação no CMAS. As respostas caminham para evidenciar que a maioria dos entrevistados, 69,2% (18 conselheiros), não participou de nenhuma capacitação promovida pelo CMAS. Seguem algumas falas que ajudam entender as informações descritas:

Nunca participei, pelo tempo que estou eles nunca deram. Sobre isso aí ainda estou no branco ainda. (C01)

Teve mais eu não fui. Eu justifiquei minha falta, então eu não fui. (C04)

Não. Nunca participei, até mesmo não fiquei sabendo de nenhuma, se eu souber eu vou participar. (C08)

Teve capacitação, mas eu não participei. (C11)

Não, nunca. (C18)

Não, eu não cheguei a participar de nenhuma capacitação, não. (C21)

Nunca, nesses dois anos que estou aqui, nunca participei. (C26)

As análises das entrevistas mostram que em sua maioria os conselheiros não tiveram conhecimento das capacitações, ou tiveram e não demonstraram interesse em participar das mesmas. Os dados reafirmam algumas suposições realizadas anteriormente sobre a gestão.

Por outro lado, 30,8% (8 conselheiros) dos entrevistados reconhecem que tiveram processos de capacitação, porém, em maioria, ou não compareceram ou não ficaram satisfeitos com a experiência.

De tanto eu falar, eles fizeram uma capacitação. Foi a própria secretaria que deu a capacitação, porém não posso dizer se foi satisfatória ou suficiente, porque eu não estava presente. (C03)

Já participei. não teve presença de muita gente não. Faltou muita gente, conselheiro, mais foi uma capacitação para a gente ver o que que é o conselho, para que que serve, foi assim, essas coisas que estou te falando foi tudo da capacitação. Quem conduziu foi a chefe da SEHAD que deu a abertura e a secretaria executiva. Foi muito proveitosa. (C12)

Já participei, achei bastante interessante, mais um pouco desorganizado com relação as palestras, foi passado muita informação que não sei para que serve. (C17)

Participei de uma, só não lembro a data. (C22)

É possível inferir a partir dos relatos que, apesar da gestão do conselho buscar desenvolver meios de se promover a capacitação dos conselheiros, em sua maioria, os indivíduos não mostram interesse em participar. Esse fato pode revelar certo descaso dos conselheiros quanto à gestão do conselho no trato dos assuntos pertinentes a capacitação.

Outro fator que chama atenção nas respostas, diz respeito à desorganização da capacitação em relação as palestras oferecidas. Esse dado pode ajudar a entender o fato da maioria dos conselheiros como apresentado, não terem sido avisados ou convidados para as capacitações, isto é, a gestão do CMAS de Varginha pode estar de certa maneira não promovendo a divulgação de suas ações junto aos conselheiros.

Em síntese, sobre todos os aspectos relacionados a capacitação, a falta da mesma relatada pela maioria dos conselheiros, pode ter ligação com as primeiras questões apresentadas, pois foi significativo o percentual de conselheiros que não mostraram um conhecimento mais aprofundado sobre algumas questões essenciais relacionadas a participação e o controle social. Na maioria dos discursos apresentados, fica evidente que não foram realizados procedimentos de capacitação junto aos conselheiros, ou foram realizados com uma minoria que se queixa sobre a falta de organização e esclarecimentos sobre os assuntos abordados, o que pode dificultar o seu entendimento sobre o exercício da participação e do controle social no conselho estudado, podendo impactar diretamente no exercício de suas funções.

Dessa maneira, na próxima seção são apresentadas e debatidas algumas das principais funções dos conselheiros de acordo com o estabelecido no RI. Os dados coletados foram organizados de maneira a evidenciar o conhecimento desses sujeitos sobre parte de suas funções e atribuições que, por sua vez, podem vir a influenciar na dinâmica de participação e exercício do controle social no CMAS de Varginha.

5.5 AS FUNÇÕES DOS CONSELHEIROS: PERCEPÇÕES E CONHECIMENTOS QUE PODE FAVORECER O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO

Os conselheiros de assistência social exercem diversas funções na área de assistência social, fiscalizam, avaliam, controlam, acompanham, deliberam e regulam todos os programas, projetos e serviços prestados pela rede socioassistencial do município. Dessa maneira foi perguntado aos conselheiros: quais as funções dos conselheiros no CMAS?

Das respostas obtidas, 92,3%, 24 conselheiros, souberam dizer alguma função, e apenas 7,7%, 2 conselheiros, não souberam responder tal questionamento. Emergiram das transcrições das entrevistas as seguintes ideias relacionadas a função dos conselheiros: averiguar o que está sendo feito, controlar, fiscalizar os recursos e as entidades, dar direcionamento, contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas, aprovar os recursos, convocar conferências, prestar serviços, monitorar a rede socioassistencial, representar o conselho, entender “estar dentro” a política de assistência social, participar das reuniões e comissões, apresentar projetos, discutir as resoluções e estar envolvido no desenvolvimento da área. Nesse sentido, algumas das funções citadas, são expostas nas seguintes respostas:

Conselheiro ali ele faz parte, ele faz o papel que a sociedade civil tem que representar como conselheiro, onde ele pode averiguar o que está sendo feito, propor situações de controle mesmo da política pública. Então, independente se ele esteja ali representando

o poder público ou sociedade civil, ou como usuário, ter voz para poder averiguar o que está sendo feito e dar direcionamento mesmo para a política. (C06)

O conselheiro tem como função fiscalizar, trazer melhorias nas práticas cotidianas do conselho, buscando sempre maneiras novas de contribuir para o desenvolvimento da política no município. (C07)

[...] a função é estar por dentro da assistência social, estar em contato com as entidades fiscalizando controlando e aprovando. (C11)

É, são se reunir, discutir a política, fiscalizar, monitorar, propor ações, alterações, é trazer na prática essas atualizações é estar junto das entidades que são cadastradas no CMAS, para um maior aprimoramento da política, convocar as conferências, monitorar se as propostas dessas conferências estão sendo feitas. (C23)

Acompanhar, avaliar e fiscalizar. Tem o compromisso e responsabilidade de buscar e cobrar informações sobre os serviços prestados pelas instituições públicas e privadas do município. (C24)

Foi possível perceber uma visão da atuação desses indivíduos voltada para o exercício da participação e do controle social sobre as ações relacionadas a política de assistência social no município. As respostas relacionam ainda as funções com o exercício de fiscalização, de controle, de acompanhamento, e desenvolvimento das políticas públicas. Autores como Tatagiba (2005), Fernandes (2012), Ramos (2012), Silva, Silva e Souza (2013) também relacionam as funções dos conselheiros conforme o apresentado acima.

Reforçando os dados coletados, Allebrandt (2003) e Silveira (2011) dizem que as funções dos conselhos influenciam as agendas governamentais, apontando prioridades: os conselheiros acompanham a gestão dos recursos financeiros, materiais e humanos; acompanham a observância dos objetivos e das metas dos planos e fundos de assistência; fortalecem os fóruns de assistência para gerar mais participação democrática, visando à garantia dos direitos socioassistenciais; propõem e exigem uma política de capacitação para usuários, trabalhadores, gestores e entidades.

Os conselheiros também ressaltam a importância de tomar decisões conjuntas independente do segmento que representa, de modo a aprimorar a elaboração e desenvolvimento das políticas públicas na área. A partir disso, se tem o entendimento da importância, por parte desses indivíduos, do fato de sua atuação ser pensada em conjunto, pautando-se na coletividade e no diálogo e, não apenas em seu grupo representativo.

Em relação aos discursos apresentados, foi possível identificar certo grau de conhecimento dos conselheiros do CMAS de Varginha, em relação a suas funções. Porém, torna-se necessário verificar quais as funções especificadas no RI do conselho pesquisado, de modo a compreender

se os relatos são condizentes com o estabelecido na legislação. Em seu artigo 3, o RI define como funções do CMAS de Varginha:

I - aprovar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a Política Municipal de Assistência Social, elaborada em consonância com a Política Estadual de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do SUAS – Sistema Único de Assistência Social e com as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social, acompanhando a sua execução; II – aprovar, acompanhar, avaliar e fiscalizar o Plano Municipal de Assistência Social e acompanhar sua execução; III – zelar pela implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, buscando suas especificidades e efetiva participação dos segmentos de representação no Conselho; IV – normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, exercendo essas funções num relacionamento ativo e dinâmico com os órgãos gestores, resguardando-se as respectivas competências; V – apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo Executivo à Câmara Municipal; VI – aprovar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, tanto os recursos próprios quanto os oriundos da esfera de governo estadual e/ou federal, alocados no Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS; VII – acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão de recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços socioassistenciais, programas e projetos aprovados nas Políticas de Assistência Social Nacional, Estadual e Municipal; VIII – aprovar o plano de capacitação de recursos para a área de assistência social, de acordo com as Normas Operacionais Básicas do SUAS (NOB-SUAS) e de Recursos Humanos (NOB – RH/SUAS); IX - inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social de âmbito municipal e propor ao Conselho Nacional de Assistência Social o cancelamento de registro das mesmas que incorrerem em descumprimento dos princípios previstos no art. 4º da LOAS e em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos; X - acompanhar o alcance dos resultados dos pactos estabelecidos com a rede prestadora de serviços da Assistência Social, para a proteção social básica e a proteção social especial; XI – aprovar o Relatório Anual de Gestão; XII – elaborar e publicar seu Regimento Interno, o conjunto de normas administrativas definidas pelo Conselho, com o objetivo de orientar o seu funcionamento; XIII – aprovar critérios de partilha de recursos, respeitando os parâmetros adotados na LOAS e explicitar os indicadores de acompanhamento; XIV – aprovar o pleito de habilitação do Município; XV – aprovar a Declaração do gestor municipal comprovando a estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento do benefício de prestação continuada/BPC e benefícios contratuais; XVI – emitir declaração comprovando o funcionamento da sistemática de monitoramento e avaliação de proteção social básica e proteção social especial; XVII – emitir declaração comprovando a existência de estrutura e de técnico de nível superior responsável pela Secretaria Executiva, do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS; XVIII – analisar e emitir parecer conclusivo acerca da regularidade de aplicação dos recursos no âmbito da Assistência Social; XIX – aprovar o Plano de Ação e o Demonstrativo Sintético Físico-financeiro anual do governo federal no sistema SUAS/WEB; XX – aprovar o Plano de Serviços e o Demonstrativo Anual Físico-financeiro da Execução da Receita e da Despesa do governo estadual no SIGCON-MG; XXI – convocar, num processo articulado com a Conferência Estadual e Nacional, a Conferência Municipal de Assistência Social, bem como aprovar as normas de funcionamento da mesma e constituir a comissão organizadora e o respectivo Regimento Interno e sua realização; XXII – encaminhar as deliberações da conferência realizada a cada 02 (dois) anos aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos. XXIII – aprovar os instrumentos de Informação e Monitoramento instituídos pelos governos estadual e federal; XXIV – propor ações que favoreçam a interface e superem a sobreposição de programas, projetos, benefícios e serviços; XXV – divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais; XXVI – acionar, quando

necessário, o Ministério Público Estadual como instância de defesa e garantia de suas prerrogativas legais. (VARGINHA 2019d)

As funções, como visto, são diversas. A partir da análise realizada nas atas, foram escolhidas 6 (seis) principais funções que estiveram em pauta no período analisado (2018 a 2019), para tentar dimensionar o conhecimento dos conselheiros sobre sua atuação. Assim, as funções definidas no RI são apresentadas e posteriormente são confrontadas com os resultados das entrevistas, buscando mensurar como os conselheiros entendem suas funções, e se os mesmos as exercem na prática ou o discurso fica somente no campo das ideias. Deste modo, a primeira função tem relação com a Política Municipal de Assistência Social, onde o RI estabelece que é de responsabilidade do conselho:

[...] aprovar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a Política Municipal de Assistência Social, elaborada em consonância com a Política Estadual de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do SUAS – Sistema Único de Assistência Social e com as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social, acompanhando a sua execução. (VARGINHA, 2019d).

Ou seja, o Conselho de Varginha é responsável pela aprovação, acompanhamento, avaliação e fiscalização de toda execução, desenvolvimento e implementação dos assuntos relacionados a política pública de assistência social no município. Cabe, aos conselheiros também acompanhar se a política municipal está sendo desenvolvida em conformidade com a política estadual e a nacional da área, respeitando as diretrizes de estruturação do SUAS e das conferências. Esse acompanhamento é uma das principais funções dos conselheiros do CMAS, sendo normatizado e estabelecido na legislação.

Quando perguntados se os conselheiros acompanham e controlam a execução da política municipal de assistência social no município de Varginha – MG. Das 26 respostas analisadas, 73,1% (19 conselheiros) dos entrevistados, dizem não fazer o acompanhamento sobre a política, do restante, apenas 26,9% (7 conselheiros) afirmam que acompanham e controlam a execução da política. Seguem algumas respostas sobre o questionamento que ilustram as informações descritas acima:

Não acompanho. (C02)

Ainda não acompanho essa execução, porém pretendo acompanhar. (C07)

Não, não conheço isso não. (C10)

Seu eu controlo? Eu acho que não, a minha participação é bem superficial, vamos dizer assim, por causa de eu não ser dessa área, eu não tenho muito no que ajudar entendeu. (C16)

Não, eu só fico sabendo mesmo através das reuniões o que é passado para nós. (C21)

Eu no momento ainda não acompanho, mas qualquer dia vou na reunião e vou acompanhar. (C26)

Os conselheiros que afirmam acompanhar e controlar a execução da política municipal de assistência social percebem que o fazem através das reuniões ou de maneira parcial “algumas vezes”:

Olha acompanho, de vez em quando, o dia que eu posso eu busco acompanhar. (C01)

Só através das reuniões mesmo que são marcadas no conselho. (C13)

Então nas reuniões quando eles falam em uma pesquisa, ou deixam aberto para fala, sim busco acompanhar. (C15)

Algumas vezes. Isso daí não é direto não, porque as reuniões são uma vez por mês então algumas vezes sim. (C17)

Eu acompanho, observando, como entidade as reuniões. (C19)

Em geral, os dados apresentados sugerem que os conselheiros sabem pouco sobre a importância e o papel da política de assistência social no município. Se não há acompanhamento, controle e execução da política por parte dos conselheiros, de maneira efetiva no Conselho, as ações operacionalizadas na área podem não estar em conformidade com a legislação vigente e o acordado nas conferências. O fato é que esse não acompanhamento, ou o acompanhamento de maneira parcial, conforme visto nas respostas, pode vir a impactar no modo com que as ações do SUAS são implementadas e desenvolvidas no município. Os dados tendem a dizer que os conselheiros não possuem o conhecimento necessário para entender e exercer parte de suas funções, e transparecem ainda que há falta de um exercício do controle social e participação no CMAS de Varginha.

A segunda função definida no RI analisado, que compete ao conselho e aos conselheiros, refere-se ao Plano Municipal de Assistência Social (PMAS). É da competência do CMAS deste modo,

[...] aprovar, acompanhar, avaliar e fiscalizar o Plano Municipal de Assistência Social e acompanhar sua execução (VARGINHA, 2019c)

Quando questionados se, enquanto conselheiro, analisou e aprovou o PMAS de Varginha, 96,7% (25) dos entrevistados dizem desconhecer ou não ter tido nenhum contato com assuntos relacionados ao Plano e apenas 3,8% (1 conselheiro) afirma ter participado e contribuído para sua elaboração.

Eu não conheço e não tive contato com nenhum Plano não. Não vou te falar que conheço, porque eu não tive contato não, eu nunca soube o que é, mas sei que existe esse plano para as pessoas carentes. (C01)

Não tive nenhum contato, com nenhum plano até o presente momento. (C08)

Não, eu dei uma olhada por conta própria na internet, mas a gestão não mandou não. (C14)

Não, nunca ouvi falar. (C18)

Não sei de Plano não. (C24)

Os resultados apontam que em sua maioria os conselheiros não conhecem o PMAS. Fica evidente, em alguns discursos que nem mesmo foi apresentado aos conselheiros, por parte da gestão, o plano e sua importância para o município. Esse fato, relaciona-se a questionamentos diretamente ligados a questão da institucionalização do conselho. A partir das respostas, infere-se que os conselheiros não cumprem com as normas pré-estabelecidas, e de certo modo se omitem de parte das obrigações que lhe dizem respeito.

Outra função é a análise e a aprovação da proposta orçamentária destinada a ações de assistência social no município. Conforme define o RI, fica a cargo dos membros do CMAS:

[...] apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo Executivo à Câmara Municipal (VARGINHA, 2019c).

Quando questionados se o CMAS analisa e aprova a proposta orçamentária dos recursos destinados as ações de assistência social no município, 73,1% (19) dos conselheiros relataram que o Conselho realiza o controle, aprova e analisa a proposta, enquanto 26,9% (7 conselheiros) dizem não saber ao certo sobre o controle dessa proposta orçamentária.

Eu acho que aprova, eu nunca ouvi falar disso no conselho, mas deve aprovar. (C01)

Sim, eu já até aprovei uma, mas não dessa gestão da outra que participei. (C06)

Sim. Isso era uma pauta de uma reunião eu li no e-mail. (C08)

Sim, foi passado para a gente. (C17)

Sim, é uma das funções do conselho. (C23)

Nas respostas obtidas, a maioria dos conselheiros confirma que acontece a aprovação da proposta orçamentária no conselho. Alguns indivíduos afirmam ter participado junto do conselho da elaboração da proposta, e até mesmo conseguem identificar a proposta sendo uma função dos conselheiros. Apesar disso, o teor das respostas é bastante vago, denotando nas explicações certa dúvida e achismo sobre a participação na elaboração da proposta.

A responsabilidade de controlar o desenvolvimento e realização da proposta orçamentária dos recursos destinados às ações na área de assistência social pelos conselheiros também está definida, tanto na NOB quanto na PNAS. Sendo considerada, uma das funções básicas que podem efetivar uma melhora da participação e do controle social por parte dos conselheiros no CMAS pesquisado.

Outra função de responsabilidade do conselho e seus membros, explicitada através do RI, está relacionada ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Assim, fica a cargo dos conselheiros,

[...] aprovar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, tanto os recursos próprios quanto os oriundos da esfera de governo estadual e/ou federal, alocados no Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS (VARGINHA, 2019d).

Deste modo, foi perguntado se o conselho faz o acompanhamento e o controle do plano de aplicação dos recursos do FMAS. Em resposta, 80,8%, expressos por 21 conselheiros, afirmam que o CMAS faz o acompanhamento do Fundo. Enquanto 19,2% (5 conselheiros) dizem que o CMAS não realiza o acompanhamento da aplicação do FMAS.

Acredito que sim, porém nunca tive contato com nada dessa natureza. (C02)

Ele faz, uma vez ou outra. (C05)

Ah faz, eu acho que deve ser através do site mesmo, eu acredito que acompanha, porque eles estão sempre muito preocupados em estar de acordo com a legislação. (C12)

Sim, é uma das matérias mais importantes, eu ainda não tive contato, mas pela política assim tem essa obrigatoriedade de acompanhar. (C23)

Eu acho que faz, mas eu mesmo nunca ajudei. (C25)

As respostas, mesmo que em sua maioria sejam positivas, tendem a ser novamente bastante vazias de significado e apresentam certo grau de dúvida sobre o que seria o Fundo.

Ressalta-se nesse ponto duas falas feitas pelos conselheiros sobre o CMAS no que diz respeito ao FMAS:

Ele não tem competência para isso não, o pessoal não sabe o que é isso ainda. Ele assina o que vem de cima, mas o conselho ele não tem competência. (C03)

Se ele acompanha ou aprova isso aí, eu não sei. Quando tinha que aprovar alguma coisa, a gente aprovava na hora, mais não tinha conhecimento do que estava sendo aprovado não. (C11)

Os conselheiros dizem, por um lado, que o conselho não possui capacidade para aprovar ou acompanhar o Fundo, por outro, explicitam que não acompanham sequer o que está sendo deliberado nas reuniões, aprovando documentos sem a devida deliberação e apreciação. As considerações feitas pelos entrevistados apontam certa descrença para com seu papel de agente social na condução e construção da política de assistência social do município pesquisado.

Através das respostas analisadas, em consonância com as demais relatadas, percebe-se que os conselheiros não entendem sobre a política de assistência social do município, seus conhecimentos podem ser considerados superficiais e suas argumentações denotam certa ingenuidade no exercício de suas funções no CMAS, onde as ideias ficam muito mais no campo do “achismo” do que na certeza do acompanhamento e planejamento do FMAS.

Com relação ao exposto até o momento, em síntese, pode-se dizer que há uma falta de engajamento de alguns indivíduos que atuam no CMAS estudado. Se os conselheiros relatam não conhecer suas funções, prejudica-se a consolidação de práticas democráticas. Os sujeitos que disseram não ter conhecimento ou rejeitaram responder alguns dos questionamentos sobre a Política Municipal, o PMAS, a proposta orçamentária da área e o FMAS, se mostram sem condição de exercer seu direito de participar e realizar o controle social sobre os assuntos do conselho.

Outra função descrita no RI diz respeito à fiscalização dos benefícios, programas e projetos da área de assistência social no município. A fiscalização pode tanto estar ligada aos programas, serviços, benefícios oferecidos pela rede socioassistencial local e também ao acompanhamento de famílias inscritas, por exemplo, em programas governamentais como o Bolsa Família e aos órgãos públicos como o CREAS, CRAS e Organizações não governamentais que fazem parte da rede socioassistencial do SUAS. Cabe aos conselheiros assim,

[...] acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão de recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços socioassistenciais, programas e

projetos aprovados nas Políticas de Assistência Social Nacional, Estadual e Municipal (VARGINHA, 2019d).

Foi perguntado aos conselheiros se saberiam informar se o CMAS acompanha a gestão de benefícios, programas e projetos da PMAS no município de Varginha. Dos entrevistados, 26,9% (7 conselheiros) não sabem informar ou não acompanham, enquanto 73,1% (19 conselheiros) mostraram saber e exercer tal função. Seguem algumas respostas que ajudam a ilustrar o que foi apresentado:

Pelo que ela falou lá acompanha né, pelo que ela falou sim. (C02)

Sim, esses programas, a gente tem a gestão o SUAS né que acompanha, então acho que eles acompanham. (C11)

Acompanha, nas reuniões é passado para a gente o que está acontecendo em todas as áreas, então isso é acompanhamento. (C17)

Acompanha, tem até as comissões, tem até essa comissão que eu dei meu nome para fazer parte que é a comissão de benefícios socioassistenciais, para fazer o controle e controlar isso mais de perto. (C22)

Sim acompanha. (C24)

Isso é o bolsa família, esses auxílios gás, essas coisas assim? Se for isso eu acho que sim, só não sei de que forma. (C26)

A partir das respostas da maioria dos entrevistados, pode-se inferir que o CMAS está realizando o seu papel de controle e fiscalização frente aos benefícios, programas, projetos e entidades que ofertam seu serviço no município. Na maioria das respostas, os conselheiros que dizem acompanhar a gestão de benefícios, programas e projetos da PMAS, o faz através das reuniões e da participação através das comissões que são formadas. Outros indivíduos, porém, apesar de afirmar realizar tal função não se responsabilizam por fazê-la, transparecendo em suas respostas certa dúvida (“pelo que ela falou sim”, “só não sei de que forma”).

Por outro lado, uma minoria de respostas referentes à pergunta afirma que, por parte do CMAS, não há esse acompanhamento pelo fato dos conselheiros serem despreparados para exercer tal função e desconhecerem o que é a política e até mesmo os equipamentos da rede.

Lógico que não, porque falta conhecimento para o conselheiro de qual o nosso papel [...] O conselho, os conselheiros não conhecem o que é a política, não conhecem, quase ninguém conhece, o conselho não conhece os equipamentos. Como que vai fiscalizar desse jeito?” (C03)

Olha teve uma reunião que eu participei do bolsa família, que aí eu li a lei, a menina apresentou a lei do bolsa família. Eu não me lembro de ter debatido mais ao fundo, então eu não posso dizer que o conselho acompanha porque eu não vi. (C04)

Nas falas, fica nítido que os conselheiros e o conselho não realizam a fiscalização por falta de preparo e conhecimento da área. Não se pode aqui generalizar o aferido, porém as respostas reforçam a necessidade de capacitar esses sujeitos para melhor atuarem junto ao CMAS analisado.

A sexta e última função diz respeito à inscrição e fiscalização das entidades e organizações da área de assistência social. Deste modo, o RI interno determina que é uma das obrigações dos conselheiros,

[...] inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social de âmbito municipal e propor ao Conselho Nacional de Assistência Social o cancelamento de registro das mesmas que incorrerem em descumprimento dos princípios previstos no art. 4º da LOAS e em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos (VARGINHA, 2019d).

Buscando entender se a função descrita acima está sendo desempenhada pelos conselheiros, foi perguntado se o CMAS inscreve e fiscaliza as entidades e organizações da área de assistência social. Das respostas, 92,3% (24 conselheiros) afirmam que o conselho realiza tal função, enquanto 7,7% (2 conselheiros) dos entrevistados não sabem se o conselho exerce tal função.

Eu acho que inscreve e fiscaliza, meio por alto, mais faz. Porque quando a pessoa está precisando eles sabem, eles vão lá e fazem. (C01)

Fiscaliza a prestação de contas, principalmente quando envolve dinheiro. Agora as visitas, uma vez por ano, entendeu, mais sei lá se estão fazendo de novo. (C05)

Isso sim, é o que eu mais vejo acontecer, porque as entidades participam muito, isso eu vejo acontecer. (C13)

Sim, ele controla sim, existe uma equipe, que é feita uma fiscalização ao local onde é feita uma fiscalização previa antes da entidade se inscrever no CMAS. (C21)

Acho que sim. Fiscaliza sim essas entidades. (C25)

Os conselheiros apontam que a função é exercida através de visitas nas instituições e acompanhamento dos documentos de inscrição das entidades cadastradas no CMAS. Em algumas respostas, os conselheiros novamente transparecem certo grau de dúvida, ou desconhecimento com relação ao exercício dessa função. Alguns sujeitos deixam transparecer,

de certo modo, um entendimento limitado sobre a questão, voltado mais para um viés assistencialista, conforme apontado por Faleiros (1991).

A inscrição das entidades de assistência social ou dos serviços, programas e projetos no CMAS de Varginha pode ser vista como uma aproximação e interação entre a esfera governamental e as entidades de assistência social para a consolidação do SUAS. Esse critério de inscrição das entidades de assistência social no CMAS envolve e requer uma atuação técnica e administrativa permanente no processo de conhecimento e reconhecimento da rede socioassistencial municipal. É preciso que os conselheiros tenham acesso às informações referentes às entidades e capacitação para que possam tomar decisões eficazes que possam impactar diretamente na qualidade de serviço prestado por essas instituições aos munícipes.

Sobre isso, Raichelis (2007) argumenta que a fiscalização é uma forma de controle que visa garantir eficiência, eficácia, efetividade e transparência na gestão e na oferta de serviços socioassistenciais. Assim, torna-se necessário que os conselheiros atuem de forma efetiva, que fiscalizem e façam as visitas institucionais aos serviços e programas e analisem os documentos apresentados de forma minuciosa.

Em síntese, para desempenhar suas funções, é importante que os conselheiros busquem entender seu real papel dentro do conselho. As funções listadas ao longo desta seção tiveram como foco explicitar a importância dos conselheiros como sujeitos promotores do controle social e da democracia participativa. Pode-se notar que, para a atuação dos conselheiros, é fundamental que estejam conscientes de seu papel frente à sociedade, o que de certo modo, não foi constatado nas respostas de alguns dos entrevistados. Para ser conselheiro é preciso conhecer não apenas como funciona o conselho, mas também o governo, a sociedade e a realidade social na qual está inserido. É necessário que os conselheiros se mantenham atualizados e envolvidos sobre os assuntos relacionados a área de assistência social do município.

Na próxima seção são analisados o comparecimento e a capacidade de argumentação dos conselheiros. A seção de análise foi estruturada de maneira a verificar como os representantes conseguem contribuir para o processo deliberativo de tomada de decisão no CMAS de Varginha. Fatores como presença nas reuniões e capacidade de argumentação são analisados tendo como base os dados relatados a partir das atas dos plenários, observação não participante e entrevistas.

5.6 COMPARECIMENTO E CAPACIDADE DE ARGUMENTAÇÃO: RELAÇÕES ENTRE OS REPRESENTANTES DO GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL

Inicialmente, é importante destacar que das 29 reuniões/plenários analisadas através das atas (TABELA 13), 65,6% (19 reuniões) foram ordinárias e 17,2 % (5 reuniões) foram extraordinárias. Não foi obtido quórum em 17,2% (5 reuniões).

Tabela 13 – Distribuição de reunião/plenários analisados no CMAS de Varginha – MG, de acordo com o registro das atas

Reuniões (Tipo)	Frequência (N)	Porcentagem (%)
Ordinária	19	65,6
Extraordinária	5	17,2
Sem Quórum	5	17,2
Total	29	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

Em geral, as reuniões que não tiveram quórum tratavam do demonstrativo anual físico financeiro da execução da receita e da despesa do conselho, reprogramação de fundos destinados a projetos da área, reprogramação do FNAS e apresentação da análise de contas das entidades. É importante perceber que os assuntos que seriam debatidos nas reuniões sem quórum, se mostram de grande importância para o executivo local, visto que este depende dos pareceres dos conselheiros para manter e dar continuidade a execução da Política Municipal de Assistência Social no município de Varginha.

Em uma das reuniões não houve quórum, porém, de acordo com a ata analisada, os conselheiros decidiram mesmo assim prosseguir a reunião em respeito aos presentes. Nessa reunião estavam presentes três representantes governamentais e quatro da sociedade civil. Caso se pense em questão de paridade, a reunião precisaria de mais um indivíduo governamental para que o quórum fosse instaurado. Esse dado reforça o que foi debatido anteriormente, sendo o segmento governamental a parcela de representação que menos comparece às reuniões.

O fato de a reunião continuar sem o quórum mínimo previsto pode revelar ainda um importante aspecto do conselho pesquisado: o não cumprimento da Lei de Criação e do RI. É preciso que os conselheiros se mantenham atentos a essas questões, buscando respeitar as regras do processo representativo. Pode ser que as decisões, em específico nessa reunião, tenham sido

tomadas por uma minoria de indivíduos presentes, que não souberam cumprir as normas preestabelecidas.

Em concordância com o que foi apresentado anteriormente, é definida tanto na Lei de Criação quanto no RI do CMAS de Varginha que sua composição é assegurada de forma paritária entre sociedade civil e governo. Essa paridade deve ser entendida não somente em número de componentes, mas também em questão de acesso à informação, presença nas reuniões e participação.

Para Tenório (2012), essa composição paritária garantiria meios necessários para se desenvolver um diálogo mais igualitários entre os indivíduos do conselho, contribuindo assim para se dar uma maior legitimidade e um equilíbrio no processo deliberativo. Nas reuniões, por exemplo, a presença igualitária entre representantes governamentais e não governamentais, participando e debatendo sobre as questões, tende a contribuir para que a tomada de decisão se torne mais fidedigna e legítima.

Apesar disso, ao analisar a presença nas 29 atas do CMAS de Varginha (Tabela 14), notou-se que essa paridade está restrita somente à dimensão numérica prevista nas normas vigentes, uma vez que foi possível observar que os representantes governamentais são os que menos compareceram nas reuniões. Os indivíduos representantes da sociedade civil comparecem mais nas reuniões (44,8%), enquanto os representantes governamentais apresentam 36,2% do total de presenças e os visitantes sendo os menos frequentes (19,0%).

Tabela 14 – Distribuição de presenças registradas nas atas do CMAS de Varginha, de acordo com o grupo representativo

Grupos Representativos	Frequência (N)	Porcentagem (%)
Governo	126	36,2
Sociedade Civil	156	44,8
Visitantes	66	19,0
Total	348	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

Mesmo sendo divididos em segmentos representativos, os indivíduos que fazem parte da sociedade civil e visitantes podem ser pensados como uma única parcela das representações, sendo a sociedade civil organizada (compõem a estrutura de funcionamento do conselho) e não

organizada (não compõem a estrutura de funcionamento, participação não institucional). Deste modo, juntos, correspondem a 63,8% (222 indivíduos) dos presentes no CMAS pesquisado.

Com base nos dados apresentados, afirma-se que os representantes governamentais são os indivíduos que menos comparecem nos plenários. Isso pode traduzir em determinada resistência por parte dos representantes governamentais em entender a importância do conselho para a gestão pública municipal. A baixa presença desse segmento, também pode se dar por falta de interesse e de conhecimento por parte desses gestores sobre a área de assistência social no município.

Segundo Tatagiba (2007), o baixo comparecimento dos representantes governamentais nos conselhos pode vir a mostrar a falta de interesse desses indivíduos em participar diariamente das ações e deliberações do conselho. Para o autor, a falta de uma representatividade nas reuniões mais expressiva, também se dá pela pouca importância que o Governo atribui historicamente a área de assistência social no Brasil.

O contrário acontece com a sociedade civil organizada e não organizada, que se mostra mais presente. Esse fato pode ser explicado através da tentativa de uma aproximação dos segmentos sociais para com a esfera governamental. A sociedade civil nesse ponto vê os conselhos como uma forma institucional que facilita o diálogo com o governo, promovendo e facilitando o processo de elaboração e tomada de decisão (TATAGIBA, 2007).

Para Cunha (2013), a falta de comparecimento dos representantes governamentais nas reuniões, pode apontar para uma desvalorização dos conselhos como espaços de efetivação da democracia participativa. Tudo isso pode ter relação com o descrédito social vinculado aos mecanismos de participação social. O pessimismo e a lógica de que “não funcionam”, estão tão arraigados na sociedade que prevalece e é tomado como verdade por alguns indivíduos.

Avritzer, Almeida e Silva (2010) argumentam que, quando os conselheiros não comparecem nas reuniões, a tomada de decisão acaba sendo limitada a alguns indivíduos e entidades, restringindo assim o compartilhamento de informações entre os segmentos representativos. Esse fato favorece o enfraquecimento da autonomia do conselho, como instância deliberativa de promoção da participação e do exercício do controle social.

A partir das entrevistas, quando perguntados se comparecem às reuniões, 57,7% (15 conselheiros) responderam que sempre que possível, 7,7% (2 conselheiros) vão quando necessário e 34,6% (9 conselheiros) comparecem raramente.

Tabela 15 - Distribuição por presença dos conselheiros nos plenários do CMAS de Varginha - MG

Comparece nas reuniões do CMAS?	Setor de Representação				Total	
	Poder Público		Sociedade Civil			
	N	%	N	%	N	%
Sempre que possível	4	15,4	11	42,3	15	57,7
Quando necessário	2	7,7	0	0	2	7,7
Raramente	7	26,9	2	15,4	9	34,6
Outros	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	13	-	13	-	26	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

Quando analisados por setor de representação, os resultados não se distanciam do obtido através da análise das atas. Os representantes governamentais dizem que em sua maioria comparecem raramente (26,9%, 7 conselheiros), enquanto a maior parte dos representantes da sociedade civil indicam estar presentes sempre que possível (42,3%, 11 conselheiros).

De acordo com as entrevistas, os representantes governamentais discorreram o seguinte sobre o fato de raramente comparecer às reuniões:

Ah, essa alternativa de raramente é quase nunca? Se for pode colocar, a gente aqui tem muita demanda, muito serviço e parar tudo para ir nas reuniões é complicado, tem que pedir autorização para o chefe. é difícil viu. (C02)

Raramente, as vezes eu vou, mais assim os suplentes para te falar a verdade eles quase nunca chamam, então eu não vou. Eu também nem sei quando é as reuniões, eles nem informam. (C18)

Raramente, porque fica difícil para a gente aqui largar o serviço e deixar a secretaria e ir nas reuniões, as vezes a reunião demora e meu serviço aqui atrasa tudo. (C12)

As respostas, em sua maioria, tendem a justificar a falta de comparecimento nas reuniões devido à duração, grande demanda de serviços e problemas relacionados à autorização para o comparecimento nos plenários. Esses dados podem dizer muito sobre a gestão pública no município, a partir do momento que os conselheiros não são liberados por suas chefias para comparecer às reuniões. Criam-se, assim, barreiras que interferem na efetivação da participação e do controle social no CMAS estudado. Infere-se ainda, que o governo pode adotar medidas

burocráticas, vistas como barreiras que tendem a dificultar o comparecimento dos seus próprios representantes.

Em seu estudo Avritzer, Almeida e Silva (2010) obtiveram resultados semelhantes aos apresentados acima ao analisar algumas dificuldades enfrentadas para a promoção e fortalecimento da participação no âmbito local. A falta de tempo devido ao acúmulo de funções por parte dos representantes governamentais foi unânime nas respostas. Os dados relacionados ao acúmulo de atividades por parte dos conselheiros representantes desse segmento não se restringem a especificidades somente do Conselho de Varginha.

Torna-se pertinente notar que o resultado do segmento governamental corrobora com os dados obtidos através das atas, se apresentando com menor presença nas reuniões. É interessante perceber que apesar do CMAS de Varginha assegurar 50% das vagas para ambos os segmentos que o compõem (sociedade civil e governo), essa representatividade não se reverte em comparecimento nas reuniões.

Por outro lado, quando analisadas as respostas do segmento da sociedade civil sobre o comparecimento nas reuniões, assim como constatado nas atas, os dados obtidos confirmam que os conselheiros desse segmento se consideram os mais frequentes nas reuniões. Em resposta, os entrevistados argumentam que:

Sempre vou. Você sempre me vê lá né, então eu vou. (C01)

Não, eu estou em todas, porque somos uma associação e a gente infelizmente depende de algumas verbas da prefeitura. Eu sempre busco ir porque vai que eles tomam decisão lá sozinhos e depois que chegar aqui, vê que é errado, como que faz? Então eu vou sempre nas reuniões por causa disso. (C05)

A gente aqui sempre busca estar presente, porque como a gente trabalha com a área social, a gente atende diversas pessoas aqui. A gente precisa estar no conselho sabendo o que está sendo decidido, quando eu não vou mando minha suplente, ou nós duas vamos também. (C15)

Esses dados, se pensados em conjunto com os abordados nas atas, podem revelar que a sociedade civil, por ser composta por entidades, organizações e associações que prestam serviços socioassistenciais no município, tende a incentivar o comparecimento dos seus representantes, de modo a se manter informada do que está sendo debatido e decidido no município na área de assistência social. Afinal, são de interesse direto desse segmento os assuntos abordados nas reuniões. Outro fator que pode justificar o comparecimento maior

desses representantes é o fato de estarem atuando na área e possuir um maior conhecimento sobre os assuntos deliberados.

Em síntese, com relação aos dados analisados, torna-se importante destacar que o comparecimento nas reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho é uma importante maneira de se exercer a participação e o controle social das atividades governamentais na área. A falta de quórum, em algumas reuniões pode ainda evidenciar o descaso dos conselheiros para com as atividades realizadas nos plenários.

Ao se ausentar da responsabilidade de estarem presentes, os conselheiros podem estar abrindo mão de seu direito de influenciar e contribuir para os rumos da política de assistência social no município, fato esse que ainda pode abrir caminhos para que a gestão utilize desse mecanismo legal para fazer valer suas vontades e legitimar suas ações. A baixa presença de segmentos representativos, ou o não comparecimento de alguns indivíduos nas reuniões, contribui para que a política social seja vista e pensada de forma fragmentada e desvinculada do seu real propósito, de inclusão e promoção da democracia participativa.

Sobre a participação no CMAS de Varginha, o registro das falas nas atas mostrou que a mesma é mais elevada para o segmento governamental 79,5% (124 registros), seguidos da sociedade civil com 17,9% (28 registros) e visitantes 2,6% (4 registros). Os dados, desse modo, divergem dos aferidos quanto à presença, o governo apresenta o maior percentual de opinião nas reuniões, o que mostra um maior envolvimento do segmento nas discussões, ainda que tenha a menor presença registrada.

Tabela 16 – Distribuição sobre a participação no CMAS de Varginha - MG, de acordo com o registro das falas nas atas

Grupos Representativos	Frequência (N)	Porcentagem (%)
Governo	124	79,5
Sociedade Civil	28	17,9
Visitantes	4	2,6
Total	156	100,0

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

Apesar da sociedade civil mostrar um comparecimento maior nas reuniões como apresentado anteriormente, a participação no CMAS pesquisado em sua maioria pode ficar nas mãos da gestão municipal. Em 12 das 29 atas analisadas a participação da sociedade civil não

foi registrada em nenhum momento das discussões. Em vista disso, apesar da sociedade civil se mostrar mais presente, transparecendo possuir um interesse maior na política de assistência social de Varginha, o segmento demonstra não conseguir emitir opiniões e se manifestar em algumas reuniões.

Embora se constate uma presença mais assídua dos representantes da sociedade civil nos plenários do CMAS, os dados das atas, quanto à participação, afirmam que esse fato não se traduz em um maior poder de articulação e interferência em torno das questões discutidas. Esses dados podem revelar falta de articulação e engajamento dos representantes não governamentais em se organizar e participar das reuniões.

A pouca representatividade do segmento no conselho pode levar a uma falta de capacidade de influenciar e direcionar o processo participativo, dando maior margem para atuação e diálogo ao governo. Por outro lado, a sociedade civil pode até mesmo não demonstrar conhecimento necessário para uma participação mais efetiva, podendo estar despreparada para exercer seu papel nas reuniões.

Em consonância com isso, Tatagiba (2007) argumenta que do momento em que determinado grupo representativo começa a se destacar em relação a outros no processo participativo, o conselho tende a se enfraquecer quanto as preposições e tomada de decisão. Pois, entende-se que esse grupo estará usando a passividade dos outros para se beneficiar nas preposições.

O fato do governo apresentar um percentual de falas superior aos representantes da sociedade civil pode vir a indicar que os representantes governamentais, mesmo que menos presentes nas reuniões, quando comparecem são mais capacitados ou instruídos e possuem maior poder de argumentação para as discussões em função de seu conhecimento técnico sobre a área de assistência social no município. A partir do momento em que os representantes governamentais estão trabalhando no aparato estatal, pressupõe-se que estes têm contato com assuntos e temas específicos da área pública, o que pode resultar em um maior poder de persuasão no decorrer das reuniões.

Para Dagnino (2006) e Gohn (2015), os representantes governamentais têm contato com as atividades correlacionadas nas reuniões dos conselhos durante seu expediente de trabalho, podendo ter acesso a informações, infraestrutura de suporte administrativo e estão também acostumados com a linguagem empregada nas reuniões. Isto é, possuem um determinado grau de acesso e apoio que os representantes da sociedade civil não dispõem. Em sua maioria, os

cargos da sociedade civil não são remunerados e nem sequer contam com uma infraestrutura própria. O que pode impactar diretamente no modo de diálogo, interação e participação desse segmento.

De acordo com Raichelis (2011), a falta de participação da sociedade civil organizada, transparece a visão que esse segmento tem do conselho ao buscar essas instâncias para se beneficiar ou angariar recursos para as instituições que representam, havendo, portanto, um vínculo de interesse com o governo na defesa de seus interesses particulares transparecendo até mesmo uma relação clientelista. Em razão disso, há uma perda de sua autonomia e liberdade de expressão acerca do desempenho de suas funções, sendo o preço a ser pago para que o governo colabore e apoie as suas ações.

Os resultados ainda transparecem que sociedade civil através de seus representantes no conselho pesquisado tem se apresentado com pouco poder de objeção frente os debates que se apresentam. Em vista disso pressupõe-se que o segmento seja facilmente maleável para que o governo apresente e aprove suas decisões.

Com relação as entrevistas, é possível notar pontos de contato com esses resultados sobre a presença. Porém, mostram que em relação ao percentual acumulado dos conselheiros do CMAS de Varginha, 50% (13 conselheiros) dizem emitir a opinião sempre que possível nas reuniões, os que responderam raramente ou quase nunca representam 34,6% (9 conselheiros), enquanto 15,4% (4 conselheiros) dizem participar quando necessário das deliberações.

Tabela 17 - Distribuição por emissão de opinião dos conselheiros nos plenários do CMAS de Varginha - MG

Costuma emitir opinião (participar) das reuniões do CMAS?	Setor de Representação				Total	
	Poder Público		Sociedade Civil			
	N	%	N	%	N	%
Sempre que possível	5	19,2	8	30,8	13	50,0
Quando necessário	0	0,0	4	15,4	4	15,4
Raramente, quase nunca	8	30,8	1	3,8	9	34,6
Outros	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	13	-	13	-	26	100

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

Contrariando os dados das atas, as entrevistas apontam que o segmento não governamental se considera como o mais participativo (30,8%, expressos por 8 indivíduos, sempre que possível se envolvem nas discussões). As respostas transcritas, apesar de se mostrarem sucintas, confirmam os resultados.

[...] olha quando eu vejo que uma coisa está errada, que não está de acordo, que eu vejo que aquele negócio não está batendo, eu tento falar alguma coisa. (C01)

Sempre. Quando eu vejo que é importante eu falo e participo. (C05)

Ah sim, participo bem, ativamente. (C17)

Quando eu tenho uma opinião formada eu emito. Quando eu não tenho eu procuro, porque tem muita coisa que gera dúvida. (C22)

Em sua maioria, os representantes da sociedade civil dizem participar mais das reuniões emitindo opinião sobre os assuntos e questionando caso algo pareça estar contrário ao seu conhecimento. Esse caráter de questionamento e dúvida se apresentado no decorrer das reuniões pode vir a contribuir para o debate que se segue, afinal, as dúvidas de alguns podem ser as da maioria. Caso essa situação seja limitada ao individual, o conselheiro ouvindo e procurando por respostas após as reuniões, em nada esses questionamentos tendem a agregar na experiência participativa.

Para o segmento governamental, no entanto, o encontrado nas atas não se sustenta, pois, nas entrevistas, 19,2% (5 conselheiros) sinalizaram estar participando sempre que possível das reuniões, isso representa um percentual baixo se comparado com a parcela que respondeu raramente ou quase nunca. Por outro lado, as atas (TABELA 16) indicaram que esse grupo é em sua maioria os que mais se expressam nas reuniões, sendo representados por 79,5% do total de registros. A transcrição de algumas respostas pode ajudar a entender o fato,

Sempre, muito. (C03)

Não, não participo. (C08)

Não, eu sou mais quietinha, até mesmo porque eles falam de coisas que eu não domino. (C12)

Não eu não participo. (C18)

Direto. Sempre participo das reuniões. (C19)

Os conselheiros apresentam respostas, de certo modo, breves e antagônicas, quem diz emitir opinião indica intensidade em fazê-lo (muito, sempre). Por outro lado, os que negaram

participar dos debates atestam desinteresse e falta de conhecimento sobre os assuntos apresentados.

Para Jacobi (2003) e Nascimento (2010) existem conselheiros que se omitem e não dão sua opinião nas reuniões, ou seja, participam, mas nunca se manifestam com relação as pautas propostas, se restringindo apenas a votar quando é solicitado. Torna-se indispensável debater os temas propostos nas reuniões, argumentar e propor soluções, para que no momento das decisões, seja por consenso ou votação, assumam uma postura consciente e ética.

Os conselheiros, que dizem não participar ignoram totalmente a legislação vigente, e não veem os conselhos como parte integrante do processo de gestão descentralizada e democrática conquistada ao longo dos anos. Para Teixeira, Souza e Lima (2012) esse fato reforça a ideia de que, apesar de serem tratados institucionalmente como mecanismos deliberativos, na prática esse exercício acontece mais por um viés consultivo de participação que limita e tende a condicionar o comportamento dos indivíduos.

Os resultados confrontados podem apontar para uma atuação fragmentada referente a sociedade civil, demonstrando talvez uma falta articulação entre os grupos que representa. Por outro lado, os resultados, também podem mesmo que minimamente dizer e confirmar o uso por parte da gestão pública municipal, em querer legitimar suas decisões já definidas através do “parecer ilusório” dos conselheiros. A partir do momento, em que a participação aferida através das atas se apresenta maior para o segmento governamental e os indivíduos não confirmam a mesma ao longo das entrevistas, pode-se sugerir o uso do “conselho” por parte da gestão apenas como forma de cumprir com as normas institucionais pré-estabelecidas.

Por fim, as análises das atas e das entrevistas do Conselho de Varginha revelam que o governo, apesar da baixa presença nas reuniões, envolveu-se significativamente mais nas discussões, e possui um maior poder de articulação e controle dos debates. Já o segmento da sociedade civil apesar de se mostrar mais presentes, apresentam ter uma participação bastante baixa no que se refere a preposições constatadas nas atas, independentemente de se considerarem os mais participativos a partir das entrevistas.

Outro fator que pode ajudar a entender os resultados acima diz respeito à experiência participativa desses conselheiros. O segmento governamental pode ter um maior poder de articulação nas reuniões devido a uma maior experiência na área ou por fazer parte de outros mecanismos de participação.

Um dado que ajuda a reforçar o apresentado foi constatado através das entrevistas. Quando questionados se participam de outros conselhos, no geral, 76,9% (20 conselheiros) afirmaram que participa ou participou de outro conselho, enquanto 23,1% (6 conselheiros) dizem não ter tido esse contato anteriormente.

Tabela 18 - Tabela 17 - Distribuição sobre participação em outros mecanismos de democracia na opinião dos conselheiros do CMAS de Varginha - MG

Participa ou participou de outros Conselhos?	Setor de Representação				Total	
	Poder Público		Sociedade Civil			
	N	%	N	%	N	%
Sim	11	42,3	9	34,6	20	76,9
Não	2	7,7	4	15,4	6	23,1
Total	13	-	13	-	26	100,0

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria

Porém, quando analisado por segmento, os resultados se reforçam e revelam que os representantes do governo, expressos por 42,3% (11 conselheiros), tiveram mais contato com outros conselhos em relação ao segmento da sociedade civil. Esses resultados podem ter relação com a forma representação e nomeação desses indivíduos discutida anteriormente, isto é, os representantes governamentais por terem contato direto com a gestão, podem ser designados a atuarem como conselheiros em mais de um conselho na cidade pesquisada. Em consequência disso, os mesmos podem ter um maior poder de argumentação frente às decisões tomadas nas reuniões, conforme exposto e debatido anteriormente na Tabela 16.

Dentre os conselhos evidenciados nas respostas estão: Conselho Municipal da Saúde (CMS), Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDEDICA), Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência de Varginha (CODEVA), Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas (COMAD), Conselho Municipal do Idoso de Varginha (COMIVA), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), e o conselho do Fundo Nacional da Educação Básica (FUNDEB).

Segundo Allebrandt (2010), Tenório e Kronemberger (2013), quanto mais contato com outros mecanismos participativos, sejam eles, conselhos, ONGs, partidos políticos,

representações estudantis, mais significativos podem ser a participação e o exercício do controle social. A partir do momento em que os conselheiros já tenham participado de outros mecanismos, pressupõe-se que tende a ser maior o poder de argumentação desses atores nesses espaços. Esse argumento, porém, não se reforça junto aos conselheiros da sociedade civil, levando em conta suas intervenções e opiniões constatadas, a partir das análises das atas das reuniões. A partir das respostas infere-se que a sociedade civil e seus representantes ainda não consegue ocupar lugar de destaque frente às decisões da gestão pública municipal no CMAS estudado.

É preciso considerar, no entanto, que apesar da alta presença da sociedade civil (TABELA 14) nos plenários, os seus representantes que comparecem as reuniões devem buscar se envolver mais no processo decisório. O segmento tem de buscar saber impor suas opiniões, ajudando no debate e se questionando sobre o que é apresentado pelo governo, de maneira a não somente defender os interesses de sua entidade ou grupo, mas também de todo o segmento que representa, fato que demanda maior interesse e conhecimento sobre a área.

É preciso que a coordenação do conselho busque diminuir as assimetrias, como dúvidas e desconhecimento da área, relacionadas a participação que tendem a enfraquecer o processo deliberativo e conseqüentemente o exercício do controle social. Essas, por sua vez, podem ser reduzidas através do incentivo a interação entre os conselheiros com outros mecanismos de participação, difusão e compartilhamento de informações pertinentes à área a todos os participantes do conselho. Desse modo, o estreitamento da relação entre esses grupos representativos tende a promover uma democracia não só mais participativa, mas também efetiva.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Teoricamente, os conselhos constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Esses mecanismos podem ser considerados instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas setoriais. Por outro lado, na prática, podem funcionar como estruturas burocráticas formais, controladas ao nível local pelo executivo municipal, o qual pode adotar de processos centralizadores para a legitimação de suas decisões. Nesse caso, os conselhos podem funcionar apenas como órgãos normativos e tendem a limitar os processos participativos.

Em que pesem contradições e ambiguidades, os conselhos são importantes canais de democratização e promoção da participação e exercício do controle social sobre as ações públicas. Da distância entre o ideal e o real, surge a necessidade de entender o efetivo funcionamento de conselhos específicos, no caso desta pesquisa, do CMAS de Varginha.

O objetivo do trabalho foi analisar como tem se desenvolvido o processo de participação e o exercício do controle social nesse conselho de 2018 a 2019. Para isso foi realizada uma pesquisa de caráter qualitativo, definida como um estudo de caso. Assim, foram levantadas informações a respeito do perfil dos conselheiros; o desenho institucional do CMAS; a compreensão teórica dos representantes sobre a participação e o controle social; suas funções; bem como seu comparecimento nos plenários e sua capacidade de argumentação; por fim, foi possível identificar diversas dificuldades enfrentadas pelos conselheiros.

Em relação ao perfil dos conselheiros pode-se concluir que o conselho é um órgão elitizado. São diversos fatores que ajudam a afirmar esse fato. Sendo formado por maioria de indivíduos do sexo feminino, representantes da sociedade civil, brancos que, no geral, possuem escolaridade superior à média nacional, na faixa etária entre os 61 e/ou mais de 60 anos, com uma renda mensal de média para alta. Foi possível observar que, o alto índice de escolaridade, nesse caso se justificaria devido a faixa etária predominante, em consequência, percebeu-se que há uma baixa participação e engajamento sociopolítico de pessoas jovens no processo de deliberação, discussão e tomada de decisão.

Quanto ao tempo de atuação e participação em outra gestão, os resultados permitem dizer que a composição do conselho é relativamente nova. Contudo, atestou-se que a representatividade não se dá de maneira plural, buscando englobar a participação de outros

sujeitos que não tenham tido contato anteriormente em outras gestões. Essa se mostra restrita a poucos indivíduos e como resultado as deliberações e debates giram em torno de um pequeno grupo que, por sua vez, pode vir a tomar decisões que possam não condizer com a realidade local vivenciada pelos cidadãos usuários da política no município, sendo monopolizado assim o espaço de participação.

As análises realizadas na Lei de Criação e no RI mostraram como o formato institucional do conselho tem se apresentado como mecanismo de efetivação da democracia participativa. Pode-se ver que o conjunto de normas, fundamentos e regras são fundamentais para se compreender a dinâmica participativa e democrática no conselho. Os resultados evidenciam a importância das normas para acompanhar o desenvolvimento democrático no país, que se encontra em constante modificação com o passar dos anos. As modificações nas normas, de maneira geral, buscaram incentivar a democracia participativa. Essas mudanças, podem ser vistas principalmente com relação ao compartilhamento de poder de escolha, alternância na presidência e manutenção do caráter paritário, mesmo com a diminuição do quantitativo de representantes.

Apesar disso, os conselheiros demonstraram não possuir poder de articulação frente às decisões no CMAS, ficando essas responsabilidades nas mãos da coordenação da gestão municipal que, como visto, consegue controlar sistematicamente os rumos da política de assistência social no município. A gestão do conselho, apesar de seguir a legislação, adota medidas bastante centralizadoras no desenvolver das suas ações, o que faz com que a participação seja vista e usada apenas como um instrumento institucional.

Quanto o entendimento desses conselheiros sobre questões relacionadas à teoria e à prática no conselho, as conclusões remetem ao despreparo de alguns indivíduos em apresentar o entendimento sobre a participação e o controle social, sinalizando assim que alguns indivíduos não estão capacitados devidamente para exercer o cargo. Sobre a participação, teoricamente, apesar de apresentarem um entendimento mais aprofundado sobre as questões, alguns indivíduos ainda tendem a vincular a participação somente ao comparecimento nas reuniões, o que de certo modo abre caminhos para uma participação voltada a práticas assistencialistas, esse fato pode abrir espaço para a instauração de hábitos que não condizem com o propósito do Conselho.

Por outro lado, quando questionados sobre o controle social, as explicações se voltam para um entendimento menos “raso”, mas ainda insatisfatório, que envolve a participação do

cidadão na gestão pública, no monitoramento e no controle das ações governamentais pela sociedade e na formulação e implementação de políticas públicas. Definições que ficam apenas no campo das ideias e pouco condizem com o praticado no Conselho. Assim, a capacidade dos entrevistados em conduzir e definir os rumos da política de assistência social no município estudado ainda precisa ser aperfeiçoada. Apesar de alguns conselheiros se mostrarem empenhados e envolvidos, a falta de compreensão sobre os assuntos relacionados a sua atuação, e o desconhecimento da política pública de assistência social em si, por maioria, contribuiu para identificar em muitos sujeitos, certo desconhecimento da sua própria capacidade de deliberação.

Quando analisados os resultados sobre suas funções, pode-se concluir que há uma carência de engajamento por parte de alguns indivíduos que atuam no CMAS estudado. A falta de conhecimento sobre a PMAS, a proposta orçamentária da área e o FMAS compromete a participação e o controle social por parte desses sujeitos. Os dados apresentados mostram a necessidade de investimento na gestão do conselho, em especial de estratégias de valorização destes indivíduos, aliado ao desenvolvimento de uma capacitação contínua e permanente. Os resultados ainda revelam que alguns conselheiros não têm interesse em planejar e definir objetivos e metas para melhor desenvolver a Política no município.

Durante a pesquisa foi possível observar que o segmento da sociedade civil, apesar de se mostrar mais presentes nos plenários, teve uma participação bastante baixa no que se refere a proposições constatadas nas atas, independentemente de se considerarem os mais participativos, a partir das entrevistas. O segmento governamental, por outro lado, apesar da baixa presença nas reuniões, envolveu-se mais significativamente nas discussões e possui um maior poder de articulação e controle dos debates.

Os motivos disso podem ser diversos, seja por um maior conhecimento técnico sobre a política na área pesquisada, o que de certo modo pode contribuir para as deliberações, pelo fato de talvez ter acesso às informações que até então os indivíduos da sociedade civil não tem, ou até mesmo, por ter contato com uma melhor infraestrutura organizacional. Quaisquer que sejam as explicações, a representação da sociedade civil poderia buscar desenvolver uma maior capacidade de argumentação frente às reuniões, resultando em uma atuação mais significativa desse grupo frente o processo decisório.

Vale dizer que, ao estudar e analisar os conselheiros de assistência social de Varginha, foi possível identificar diversas dificuldades e limitações que tendem a prejudicar o desenvolvimento da participação e do controle social. Destacam-se o despreparo de alguns

conselheiros para lidar com assuntos relacionados à área em que estão atuando, questão essa que fica mais complexa quando se aprofunda o teor de questionamento; a falta de capacitação e acesso à informação; dificuldade em se instituir um processo de “deliberação”, que consiga sobrepor o processo “consultivo” que acontece atualmente; falta de interação entre os conselheiros de outras áreas; pouco comparecimento nas reuniões; ações centralizadoras e excludentes por parte da gestão do conselho; carência de planejamento das ações; falta de consciência por parte dos conselheiros da importância de se exercer tal função. Esses dados fazem com que a prática da participação e do controle social no Conselho pesquisado seja significativamente distante do que seria o ideal e estabelecido nas legislações.

Frente a tudo o que foi exposto até o momento, conclui-se que a participação e o controle social exercidos pelos conselheiros que compõem o CMAS de Varginha se dá de maneira fragmentada, limitada e, de certo modo, distante do ideal. Há, na verdade, um descolamento entre a autoavaliação e o comportamento efetivo por parte dos conselheiros. Apesar dos participantes da pesquisa afirmarem realizar a participação e o controle social sobre as ações de assistência social no município, os resultados mostram falta de interesse e ou mesmo vontade política de ambos os segmentos representativos. Junta-se a isso, a falta de autonomia tanto dos representantes governamentais quanto os da sociedade civil, em tomarem decisões realmente consistentes e significativas frente aos posicionamentos impostos pela gestão.

Todos esses fatores relacionados e analisados durante o presente estudo possuem relação direta com o processo de institucionalização do conselho que, em certa medida, se mostra limitador da participação e do controle social. Como visto, a gestão intervém significativamente em diversas atividades do CMAS de Varginha. O executivo da cidade utiliza o mecanismo muito mais para legitimar suas ações diante a sociedade do que necessariamente buscar a aproximação entre estado e sociedade civil. Aproximação que não se satisfaz com os preceitos abordados durante toda a pesquisa, como a elaboração de políticas públicas, o debate deliberativo, o controle dos recursos públicos e a autonomia frente aos processos de tomada de decisão dos conselheiros.

Nesse ponto, independentemente de se mostrarem responsáveis e proativos, e apontarem meios para aperfeiçoar a participação e o controle social no CMAS estudado, alguns conselheiros não conseguem enxergar que ainda se encontram presos a todo um aparato institucional que manipula, limita e controla parte de suas ações. A contrariedade durante as deliberações é mal vista e considerada pouco proveitosa, principalmente pela gestão e por

outros indivíduos pouco participativos que costumam concordar com todas as decisões vindas do Executivo.

O ato “consultivo”, que emerge através das análises das entrevistas, muitas vezes se mostra mais cômodo, mas não deveria. Ouvir as atas e assinar documentos que não se tem o mínimo de conhecimento se torna tarefa cotidiana. A prática deliberativa, por outro lado, tende a ser vista com maus olhos e encarrada como um dificultador do processo de participação, pois exige preparo, debate, interação e capacitação, coisas que parte dos conselheiros desconhecem. O controle social, nesse cenário, aparece em segundo plano, como algo que pode ser alcançado com a efetivação da participação que no momento se apresenta debilitada e frágil.

Diante disso, se justifica parcialmente o desconhecimento, por parte dos conselheiros, de suas próprias funções e atribuições, não só em relação ao conteúdo teórico, mas também em seus aspectos práticos, junta-se a isso, a falta de assiduidade nas reuniões, pois se nem o governo atribui papel de importância ao conselho, há de se esperar o mesmo dos conselheiros. Fica evidente no conselho práticas cotidianas, por parte da gestão, que contribuem para limitar a cidadania participativa e distanciá-la de processos democráticos.

Por fim, vale dizer que a presente pesquisa se soma a diversos outros estudos sobre arranjos institucionais ligados à questão da democracia participativa no País. O caso analisado corrobora com o que é apresentado na literatura sobre a realidade de outros conselhos. Em síntese, as ações centralizadoras por parte da gestão municipal aliadas à falta de autonomia e compromisso por parte de alguns conselheiros esvaziam um processo deliberativo eficaz, democrático e participativo. Esse comportamento pode fazer com que surja e se consolide na sociedade uma cultura de descrença nas instâncias participativas.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr. 2008.
- ABREU, S. E. A. Pesquisa e análise documental. *In*: SEMINÁRIO DE ATUALIZAÇÃO DE PRÁTICAS DOCENTES, 16., 2008, Anápolis. **Anais [...]**. Anápolis: Centro Universitário de Anápolis, 2008.
- ALENCAR, J. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, v. 15, n. 32, p. 112-146, 2013.
- ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. *In*: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais [...]** Atibaia: Anpad, 2003.
- ALLEBRANDT, S. L. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 68-92, 2012.
- ALMEIDA, D. R. de. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n.50, p. 175-199, jun. 2014.
- ALMEIDA, L. S. B; LAISNER, R. C. (org.). **Políticas públicas e participação social**. Natal: EDUFRN, 2018.
- ALVES, C. C.; DAMIÃO, V. A. N.; MAFRA, L. A. S. A Correlação de Forças entre o Estado e a Sociedade Civil: estudo de caso do Conselho de Assistência Social de um município sul mineiro. *In*: SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 3., 2013, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais, 2013.
- ALVES, C. C. **Valores pessoais na atuação em Conselhos Municipais**: o caso dos CMAS de Minas Gerais. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2014.
- AMMANN, S. B. **Participação Social**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.
- ANDRADE, R; AMBONI, N. **TGA: Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Elsevier Brasil, 2017.

ASSIS, M. M. A; VILLA, T. C. S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Revista Latino Americana de Enfermagem**, v. 11, n. 3, p.376-382, 2003.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, v. 50, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In*: BOAVENTURA, S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Afrontamento, 2003.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008.

AVRITZER, L. L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**, v. 47, n. 4, p.703-728, 2004.

AVRITZER, L. L.; ALMEIDA, D. R.; SILVA, K. J. O. **Repensando os mecanismos participativos de Belo Horizonte: representação, capacitação e intersectorialidade** [Relatório final]. Belo Horizonte, 2010.

BACK, L. B. **Participação e processos político-organizativos: temas para o Serviço Social**. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

BAVA, S. C. **Participação, representação e novas formas de diálogo público**. São Paulo: Polis, 2001.

BOBBIO, N. El modelo iusnaturalista. *In*: BOBBIO, N.; BOVERO, M. **El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano**. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

BOBBIO, N.; PASQUINO, G.; MATTEUCCI, N. **Dicionário de Política**. Brasília, DF: Editora UNB, 2008.

BOHMAN, J. **Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy**. Cambridge: MIT Press, 2000.

BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, v. 2, n. 3, p. 68-80, jan./jul. 2005.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social (1993)**. 5. ed. Brasília, DF: MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004)**. Brasília, DF, 2005a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS 2005. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 15 jul. 2005b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 6, de 9 de fevereiro de 2011. Define o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 fev. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº. 33, de 12 de dezembro de 2012. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para conselhos da área de assistência social**. Brasília, DF: TCU, 2007.

BREMAEKER, F. E. J. Os conselhos municipais existentes no Brasil. **Estudos Especiais IBAM**, v. 23, 2001.

CABRAL NETO, A. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, v. 2, n. 2, p. 287-312, 1997.

CALVI, K. U. O Controle Social nos Conselhos de Políticas e de direitos. **Revista Emancipação**, v. 8, n.1, p. 9-20, 2008.

CANÇADO, A. C; TENÓRIO, F. G; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Caderno EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CANÇADO, A. C; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 9, n. 3, p. 313-353, set./dez. 2013.

CARDOSO J. J. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**. Brasília, DF: Ipea, 2009.

CEZARE, J. P. **Conselhos municipais e governança: uma análise do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense do município de Santo André.** 2009. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

COHEN, G. L. Party over policy: The dominating impact of group influence on political beliefs. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 85, n. 5, p. 808-822, 2003.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Olho vivo no dinheiro público: controle social.** Brasília, DF: CGU, 2010.

CORREIA, M. V. C. A Relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Serviço Social & Sociedade**, v. 25, 2004.

CORTES, S. V. **Participação e saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo.** São Paulo: Cortez, 2000.

CUNHA, E. S. M. **Efetividade deliberativa de conselhos de assistência social.** São Paulo: Paco Editorial, 2013.

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

DAGNINO, E.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DALLARI, D. A. **Direitos humanos e cidadania.** São Paulo: Moderna, 2004.

DANIEL, C. **O papel dos conselhos de políticas públicas.** São Paulo: Polis Artigos, 2001. Disponível em: www.polis.org.br/publicacoes/artigos/entredl.html. Acesso em: 30 ago. 2018.

DEGENSZAJN, R. R. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 2008.

DEMO, P. **Participação é conquista.** São Paulo: Cortez, 1999.

DIEGUES, G. S. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **NAU Social**, v. 4, n. 6, p. 82-93, 2013.

DINIZ, T. M. R. G. O estudo de caso: suas implicações metodológicas na pesquisa em serviço social. In: MARTINELLI, M. L. (org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio.** São Paulo: Veras, 1999.

FALCHETTI, C. **Novos arranjos e velhos dilemas na democratização das políticas sociais: os conselhos de políticas públicas e a experiência de Araraquara.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

- FALEIROS, V. de P. **O que é política social**. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas. *In*: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. v. 3.
- FERNANDES, A. T. Poder local e democracia. **Revista da Faculdade de Letras: Sociologia**, v. 2 (1992), p.29-59, fev, 2012
- FERREIRA FILHO, M. G. **A Constituição de 1988**: um balanço após dezesseis anos de vigência. *Revista Direito Público*, v. 2, n. 8, 2005.
- FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.
- FONSECA, F.; BEUTTENMULLER, G. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. *In*: GUEDES, A. M.; FONSECA, F. **Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal, p. 75-102, 2007.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- FREITAS, L. O. Políticas públicas, descentralização e participação popular. **Revista Katálysis**, v. 18, n. 1, p. 113-122, jan./jun. 2015.
- FREITAS, W. R. S.; JABBOUR, C. J. C. Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Revista Estudo & Debate**, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 7-22, 2011.
- FRITZEN, A. *et al.* O controle social à luz da gestão social: a análise do COMUDE de São Valério do Sul/RS. **Revista Estudo & Debate**, Lajeado, v. 24, n. 2, p. 7-22, 2017.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 125-145, nov. 2003.
- GASPARDO, M. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, v. 32, n. 92, p. 65-88, 2018.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.
- GOHN, M. G. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2008.
- GOHN, M. G. *et al.* Social movements contemporary. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, maio/ago. 2011.

GOHN, M. G.; FILIPE, F. A.; BERTAGNA, R. H. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. Mato Grosso: Unemat Editora, 2015.

GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. São Paulo: EAESP/ FGV, 2003.

GOMES, A. M. *et al.* Reflexões e produção coletiva sobre o " ser" conselheiro municipal de saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, DF, v. 71, supl. 1, p. 496-504, 2018.

GURGEL, C; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 357-378, 2013.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova: revista de cultura e política**, v. 36, p. 39-53, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Retrato das desigualdades de gênero e raça: relatório de pesquisa**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros: relatório de pesquisa**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf. Acesso em: 03 dez. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de população e indicadores sociais. **Perfil dos municípios brasileiros: assistência social**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Associativismo, representação de interesses e intermediação política**. Rio de Janeiro: IBGE, 1997. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv80923.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017 – 2018: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2020.

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 18, n.1-2, jan./dez. 2003.

KRONEMBERGER, T. S.; TENÓRIO, F. G.; DIAS, A. F.; BARROS, A. C. R. Os conselhos municipais de políticas públicas sob o olhar da comunidade: uma experiência de extensão universitária. **Desenvolvimento em Questão**, ano 10, n. 21. set./dez. 2012.

LABRA, M. E. Política nacional de participação na saúde: entre a utopia democrática do controle social e a práxis predatória do clientelismo empresarial. *In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (org.). Participação, democracia e saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. p. 176-203.

LIMA, P. P. F. **Representação política e sociedade civil**: um estudo sobre a representação política em Conselhos Nacionais. 2014. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Política & Sociedade**, v. 6, n. 11, p. 183-198, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista katálysis**, v. 13, n. 1, p. 86-94, 2010.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, L. M. **O Controle social da política de assistência social**: caminhos e descaminhos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

MANIN, B. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997

MARTINS, M. F. *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, v.59, n. 2, 151-185, abr./jun. 2008.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008

MEZZAROBA, O. A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 27, n. 53, p. 95-112, dez. 2006.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. C. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2015.

MIOTO, R. C. T. A centralidade da família na política de assistência social: contribuições para o debate. **Revista de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, 2015.

NASCIMENTO, J. L. R. **A atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar**: análise comparativa entre o controle administrativo e o controle público. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

OLIVEIRA, H. M. J. Controle Social e Assistência Social: o desafio (im) possível. **Revista Katálysis**, n. 4, p. 37-50, 1999.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. London: Cambridge University Press, 1970.

PINHEIRO, M. M. B. **O CNAS: Entre o interesse público e o privado.** 2008. 131 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertiooga-SP. **Saúde e Sociedade**, v. 14, n. 1, p. 68-77, 2005.

PRZEWORSKI, A *et al.* (ed.). **Democracy, accountability, and representation.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, A. **Democracy and the limits of self-government.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 2007.

RAICHELIS, R. O controle social democrático na gestão e orçamento público 20 anos depois. *In:* CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Seminário Nacional: o controle social e a consolidação do Estado Democrático de Direito.** Brasília, DF: CFESS, 2011. p. 19-51.

RAMOS, M. F. *et al.* Conselhos setoriais: perfil dos conselheiros e sua influência na tomada de decisão. **Saúde e Sociedade**, v. 21, supl. 3, p. 61-70, 2012.

ROCHA, E. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios: 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social,** Brasília, DF: ANFIP, 2008.

SANTIN, J. R; PANDOLFO, B. P. Princípio da participação e instrumentos de democracia participativa em âmbito local. **Revista Direito e Liberdade**, v. 19, n. 1, p. 85-129, jan./abr. 2017.

SANTOS, B. S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. *In:* OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C. (org.). **Os sentidos da democracia.** Petrópolis: Vozes, 1999, p. 1-34.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In:* SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Editora UNESP, 2017.

SELL, C. E. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia.** Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

SERAFIM, L. **Controle social nas políticas públicas.** Porto Alegre: Pólis, 2005.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico.** São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, C. V.; SILVA, D. F. L.; SOUZA, E. M. A participação da sociedade civil na democratização do Setor de Saúde no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 37, n. 2, p. 254-259, 2013.

SILVA, F. K. **Controle social**: participação da sociedade civil na gestão pública com perspectiva para o desenvolvimento local. 2014. 119 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2014.

SILVA, I.; LABRA, M. E. As instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro e o processo decisório. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 17, n. 1, p. 161-170, 2001.

SILVA, S. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, 2013.

SILVEIRA, J. I. Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. *In*: CRUS, J. (org.). **Gestão do trabalho**: concepção e significado para o SUAS. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011, p. 9.

SIMÕES, C. **Curso de direito do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2008.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, n. 30, p. 70-116, maio/ago. 2012.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *In*: AVRITZER, L. (org.) **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. v. 1, p. 323-370.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2005.

TATAGIBA, L. O papel do CMS na Política de Saúde em São Paulo. *In*: KAYANO, L. TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Saúde**: controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2007, p. 59-117.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C.; LIMA, P. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

TENÓRIO, F. G. (Re) visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em questão**, Unijuí, ano 3, n. 5, p. 101-124, jan./jun. 2005.

TENÓRIO, F. G. Tem razão a administração? **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 5-9, fev./abr. 1990.

TENÓRIO, F. G. **Gestão social: metodologia, casos e práticas**. São Paulo: Editora FGV, 2015.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n.4, p.101-125, jul./ago. 1997.

TENÓRIO, F. G. *et al.* Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA*, 3., 2008, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: ANPAD, 2008.

TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. Formação Política e Cidadania em Conselhos Municipais. *In: XXIX CONGRESSO LATINOMERICANO DE SOCIOLOGIA*, 1., 2013, Chile. **Anais Enameps**, Chile: ALAS, 2013.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. *In: AZEVEDO, S. de.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos (org.). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 286-286.

TRAJANO, A. G. N.; RAMALHO, R. P. **O controle social nas ações do conselho municipal de assistência social de Gurinhém - PB**. 2011. 26 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Departamento de Economia, Universidade Federal da Paraíba, 2011.

VALLA, V. V.; CARVALHO, M. de; ASSIS, M. de. **Participação popular e os serviços de saúde: o controle social como exercício da cidadania**. Rio de Janeiro: Pares, 1993.

VAN STRALEN, C. J. *et al.* Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, p. 621-632, 2006.

VARGINHA (MG). **Prefeitura Municipal**. [2019a]. Disponível em: [http://www.varginha.mg.gov.br/Pdfs_e_arquivos_de_leis/Atualizacao_Diagnostico_Social_\(2017\).pdf](http://www.varginha.mg.gov.br/Pdfs_e_arquivos_de_leis/Atualizacao_Diagnostico_Social_(2017).pdf). Acesso em: 20 dez. 2019.

VARGINHA (MG). Lei nº 2.717, de 5 de março de 1996. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS. **Diário Oficial do Município**, Varginha, MG, 5 mar. 1996. Disponível em: <http://www.varginha.mg.gov.br/legislacao-municipal/leis/83-1996/2102-lei-152-152-2717>. Acesso em: 20 dez. 2019b.

VARGINHA (MG). Lei nº 5.264, de 25 de novembro de 2010. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS. **Diário Oficial do Município**, Varginha, MG, 25 nov. 1996. Disponível em: <http://www.varginha.mg.gov.br/legislacao-municipal/leis/333-2010/7090-lei-no-5264-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-cmas-e-daoutras->. Acesso em: 20 dez. 2019c.

VARGINHA (MG). Decreto nº 6.236, de 27 de novembro de 2012. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS. **Diário Oficial do Município**, Varginha, MG, 27 nov. 2012. Disponível em: <http://www.varginha.mg.gov.br/legislacao-municipal/decretos/446->

2012/14583-creto-no-62362012-aprova-o-regimento-interno-do-conselho-municipal-de-assistencia-social-. Acesso em: 20 dez. 2019d.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, v. 25, n.77, p. 11-29, 2004.

ZAMBON, V. D.; OGATA, M. N. Controle social do sistema único de saúde: o que pensam os conselheiros municipais de saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, DF, v. 66, n. 6, nov./dez. 2013.

APÊNDICE A – Questionário Socioeconômico



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA
campus Varginha-MG



Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade
 Avenida Celina Ferreira Otoni, 4000. Varginha, CEP 37048-395

Instruções: Gostaríamos de pedir a sua colaboração para realização de entrevista, composta por uma lista de itens. Sinta-se inteiramente à vontade responder. As informações obtidas serão ANÔNIMAS e mantidas em sigilo. Não é necessário escrever o nome, nem assinar. As respostas serão analisadas em conjunto e de forma confidencial.

A todos os participantes agradecemos a colaboração.

1) Idade: _____ anos

2) Sexo:

1. () Masculino 2. () Feminino

3) Declaração étnico-racial: 1. () Amarelo 2. () Branco 3. () Indígena 3. () Pardo 4. () Preto 5. () não declarado. (classificação feita de acordo com o IBGE, 2018).

4) Renda familiar em torno de:

1. () De R\$ 998,00 até R\$ 2.994,00 2. () De R\$2.995,00 até R\$ 5.998,00

3. () De R\$5.999,00 ou mais

5) Escolaridade:

1. () Ensino fundamental (1º grau) 2. () Ensino médio (2º grau)

3. () Ensino Superior (graduação) 4. () Pós-graduação

6) Setor de representação a que pertence: 1. () Poder Público 2. () Sociedade Civil

7) Nome da Organização que representa no Conselho:

a. () Entidades de Assistência Social/ Nome da Entidade: _____

b. () Representantes de Usuário de serviços, programas e/ou benefícios de Assistência Social

c. () Organizações de Usuários/ Nome da Organização: _____

d. () Profissionais da área (Profissionais do setor / Profissão e qual entidade: _____

e. () Representantes de Secretarias Municipais/ Nome da Secretaria _____

f. () Representantes de órgãos públicos de Assistência Social (CRAS, CREAS) _____

g. () Representantes de órgãos públicos de outras áreas _____

g. () Outros _____

8) Há quanto tempo é conselheiro(a) deste conselho? (tempo efetivo de exercício como titular ou suplente, ininterrupto ou intercalado) _____.

Fonte: Elaboração Própria

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista Semiestruturada



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA
campus Varginha-MG
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e
Sociedade

Avenida Celina Ferreira Otoni, 4000. Varginha, CEP 37048-395

**ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

Instruções: Gostaríamos de pedir a sua colaboração para realização de entrevista, composta por uma lista de itens. Sinta-se inteiramente à vontade responder. As informações obtidas serão **ANÔNIMAS** e mantidas em **SIGILO**. Não é necessário escrever o nome, nem assinar. As respostas serão analisadas em conjunto e de forma **CONFIDENCIAL**.

A todos os participantes agradecemos a colaboração.

1. O que você entende por participação?
2. O que você entende por Controle Social?
3. Como a participação e o controle social são efetivados nas ações do CMAS?
4. Quais as funções dos conselheiros?
5. Você já participou de alguma capacitação no CMAS? Qual?
6. Você acha que sua opinião é levada em conta no processo de tomada de decisão?
7. Enquanto conselheiro analisei e aprovei o PMAS de Varginha?
8. Você faz as leituras das atas das reuniões do CMAS?
9. Você acompanha e controla a execução da política municipal de assistência social?
10. Participa ou participou de outros Conselhos? Quais?
11. Com relação a apreciação de documentos, você tem acesso aos mesmos antes da aprovação? Como é feita essa apreciação por sua parte?

12. Na sua opinião, as reuniões conseguem ser proveitosas e cumprem com seu papel de deliberação?
13. Você saberia informar se o CMAS acompanha a gestão de benefícios, programas e projetos da PMAS?
14. O CMAS inscreve e fiscaliza as entidades e organizações da área de assistência social?
15. O CMAS, analisa e aprova a proposta orçamentaria dos recursos destinados as ações da política de assistência social no município?
16. O conselho faz o acompanhamento do plano de aplicação dos recursos do FMAS?
17. Durante seu tempo no conselho já foram realizadas ações de interação com outros conselhos?
18. Enquanto conselheiro comparece sempre as reuniões ordinárias e extraordinárias do CMAS? Explique
Sempre que possível / Quando necessário / Raramente / Outros
19. Costuma emitir opinião (participar) das reuniões do Conselho? Explique.
Sempre que possível / Quando necessário / Raramente, quase nunca./ Outros

Fonte: Elaboração Própria

ANEXO A – Autorização de Realização da Pesquisa



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA
campus Varginha-MG
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade
Avenida Celina Ferreira Otoni, 4000. Varginha, CEP 37048-395



Varginha, 13 de março de 2019.

Ref.: Solicitação de autorização para pesquisa e realização de entrevistas.

A Vossa Senhoria
Sr. Marcia Cardoso Miguel Pedro
Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS - de Varginha-MG.

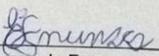
Eu, **Emerson da Fonseca Nunes**, discente da Universidade Federal de Alfenas *campus avançado* Varginha, telefone (35) 8865-1994, e-mail: em_vga@hotmail.com, venho, pela presente, solicitar autorização para realização de entrevistas junto aos **CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE VARGINHA - MINAS GERAIS**, os quais subsidiarão o trabalho de pesquisa INTITULADO “**O PROCESSO DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE UM MUNICÍPIO SUL MINEIRO**”

É solicitado também: as atas das reuniões anteriores de todo o mandato atual a partir da autorização deste; o Regimento do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Varginha Minas Gerais e; Lei de criação do CMAS.

O **objetivo geral da pesquisa** é verificar como o conselho municipal de assistência social, de um município sul mineiro, tem adotado formas de institucionalização da participação para viabilizar suas ações. Os Conselhos são mecanismos de participação deliberativa, controle social, arenas de negociações de propostas e ações que podem beneficiar milhares de pessoas, e de aprofundamento da democracia, podendo diminuir a desigualdade social de um município. Isto posto, entende-se a relevância do projeto de pesquisa proposto, pois será possível identificar como tem sido institucionalizada a participação e o controle social nesses mecanismos de promoção da democracia participativa. A coleta de dados, se autorizada, será realizada através de **entrevistas semiestruturadas realizadas junto aos conselheiros**, por meio de comparecimento do estudante às reuniões ou conforme disponibilidade dos conselheiros.

As informações contidas na presente solicitação de autorização podem ser confirmadas junto à Secretaria de Graduação da Universidade Federal de Alfenas *campus* Varginha, com o Sr. Marcel Pereira da Silva, secretário do **Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade**, através do telefone (35) 3219-8629 ou pelo e-mail ppgps@unifal-mg.edu.br. Esta pesquisa está sendo orientada pelo Prof^o Dr. Thiago Fontelas Rosado Gambi

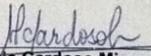
Contando com a autorização e colaboração do CMAS, coloco-me a disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessária.



Emerson da Fonseca Nunes

AUTORIZAÇÃO DA PESQUISA

Eu, **Marcia Cardoso Miguel Pedro**, Presidente do Conselho de Assistência Social do Município de Varginha – MG, **representante do Conselho Municipais de Assistência Social** segmento **Governo**, **declaro o recebimento deste termo e autorizo a coleta de dados da pesquisa descrita.**



Marcia Cardoso Miguel Pedro

Varginha, 13 de março de 2019.

ANEXO B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E SOCIEDADE
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa – **PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VARGINHA – MG**, no caso de você concordar em participar, favor assinar ao final do documento.

Sua participação não é obrigatória, e, a qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador(a) ou com a instituição.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o e-mail do pesquisador(a) principal, podendo tirar dúvidas do projeto e de sua participação.

TÍTULO DA PESQUISA: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VARGINHA – MG

PESQUISADOR RESPONSÁVEL: Emerson da Fonseca Nunes

TELEFONE: 035 3221-3272/035 988651994

E-MAIL: em_vga@hotmail.com

OBJETIVOS DA PESQUISA: analisar como tem se desenvolvido o processo de participação e o controle social exercidos pelos conselheiros que fazem parte do Conselho Municipal de Assistência Social na cidade de Varginha – MG durante o período de 2018 e 2019.

JUSTIFICATIVA: Os Conselhos são mecanismos de participação deliberativa, controle social, arenas de negociações de propostas e ações que podem beneficiar milhares de pessoas, e de aprofundamento da democracia, podendo diminuir a desigualdade social de um município. Isto posto, entende-se a relevância da pesquisa proposta, pois será possível identificar como tem se desenvolvido o processo de participação e o controle social nesse mecanismo de promoção da democracia participativa atuante na área de assistência social da cidade de Varginha -MG.

PROCEDIMENTOS DO ESTUDO: A pesquisa será conduzida através de entrevistas a serem realizadas com os conselheiros que fazem parte do Conselho Municipal de Assistência Social do município de Varginha – MG. As entrevistas serão gravadas, sendo transcritas total ou parcialmente no trabalho de conclusão do mestrado (dissertação), preservados o sentido e a fidelidade das respostas dadas. As entrevistas serão realizadas em datas a serem previamente agendadas, no local escolhido pelo entrevistado e/ou acordado com os conselheiros.

RISCOS E DESCONFORTOS: risco mínimo.

BENEFÍCIOS: não se aplica ao objetivo da pesquisa.

CONFIDENCIALIDADE DA PESQUISA: não se aplica ao objetivo da pesquisa.

Assinatura do Pesquisador Responsável: _____

Eu, _____, declaro que li as informações contidas nesse documento, fui devidamente informado(a) pelo pesquisador(a) dos procedimentos que serão utilizados, riscos e desconfortos, benefícios, custo/reembolso dos participantes, confidencialidade da pesquisa, concordando ainda em participar da pesquisa. Foi-me garantido que posso retirar o consentimento a qualquer momento, sem qualquer penalidade ou interrupção de meu acompanhamento/assistência/tratamento. Declaro ainda que recebi uma cópia desse Termo de Consentimento. Poderei consultar o pesquisador responsável (acima identificado) ou a Secretaria de Graduação da Universidade Federal de Alfenas campus Varginha, com o Sr. Marcel Pereira da Silva, secretário do Programa de Pós-

Graduação em Gestão Pública e Sociedade, através do telefone (35) 3219-8629 ou pelo e-mail ppgps@unifal-mg.edu.br, sempre que entender necessário obter informações ou esclarecimentos sobre a pesquisa e minha participação no mesmo.

Os resultados obtidos durante este estudo serão mantidos em sigilo, mas concordo que sejam divulgados em publicações científicas, desde que meus dados pessoais não sejam mencionados.

LOCAL E DATA: Varginha, ____/____/2019.

Nome por extenso: _____

Assinatura: