



EDUARDO DE PAULA MACHADO

**MINISTÉRIO PÚBLICO, GESTÃO SOCIAL E OS
CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

LAVRAS - MG

2013

EDUARDO DE PAULA MACHADO

**MINISTÉRIO PÚBLICO, GESTÃO SOCIAL E OS CONSELHOS
GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas do Estado, para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora

Dra. Rosa Teresa Moreira Machado

Coorientadora

Dra. Patrícia Aparecida Ferreira

LAVRAS - MG

2013

**Ficha Catalográfica Elaborada pela Coordenadoria de Produtos e
Serviços da Biblioteca Universitária da UFLA**

Machado, Eduardo de Paula.

Ministério Público, gestão social e os conselhos gestores de
políticas públicas / Eduardo de Paula Machado. – Lavras : UFLA,
2013.

132 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2013.

Orientador: Rosa Teresa Moreira Machado.

Bibliografia.

1. Ministério Público. 2. Conselhos gestores. 3. Democracia. 4.
Gestão social. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD –320.6

EDUARDO DE PAULA MACHADO

**MINISTÉRIO PÚBLICO, GESTÃO SOCIAL E OS CONSELHOS
GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas do Estado, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 29 de julho de 2013.

Dra. Patrícia Aparecida Ferreira	UFLA
Dr. José Roberto Pereira	UFLA
Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira	UFJF

Dra. Rosa Teresa Moreira Machado
Orientadora

**LAVRAS - MG
2013**

Ao meu filho, o pequeno Francisco, na esperança de que viva em um país verdadeiramente empenhado em por fim às desigualdades sociais que nos assolam há mais de quinhentos anos.

À minha esposa Fabiana, pelo constante incentivo e por ter me esperado em incontáveis noites de aula, especialmente no final da gravidez!

Aos meus pais, Yara e Roberto, pelo exemplo de caráter e por todos os sacrifícios pessoais que possibilitaram a educação dos filhos.

E aos meus irmãos, Fernando e Ana Carolina que, mesmo distantes, habitam meus pensamentos diariamente.

DEDICO!

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Lavras e aos Professores do Departamento de Economia e Administração, pela oportunidade de ampliação dos meus horizontes acadêmicos e de vida.

À Professora Rosa, minha orientadora, pela paciência em nossas constantes conversas e pela lucidez de suas observações.

A todos os colegas do curso de Mestrado Profissional, pelo convívio e compartilhamento de experiências.

Aos membros do Ministério Público brasileiro que, cientes de sua grave missão, não se curvam a nenhum poder e não aceitam outra soberania, senão a da Lei.

RESUMO

Objetivou-se, na presente dissertação, estudar o relacionamento entre o Ministério Público (MP) e os conselhos gestores de políticas públicas, buscando responder de que maneira aquela instituição pode contribuir para a efetividade desta. Parte-se da premissa de que o MP encontra-se dividido em duas vertentes de atuação, uma demandista – mais tradicional e que busca soluções através de ações ajuizadas perante o Poder Judiciário – e outra resolutiva – que se refere à atuação eminentemente extrajudicial e de aproximação aos conflitos sociais. Sob tal perspectiva, elege-se a vertente resolutiva como a mais adequada ao cumprimento dos objetivos da República Federativa do Brasil, em especial no que se refere à defesa do regime democrático. A partir de então, desenvolve-se uma revisão de literatura sobre o paradigma da gestão social – e suas categorias teóricas, notadamente a democracia deliberativa e a esfera pública – e dos próprios conselhos gestores de políticas públicas. Em seguida, realiza-se a pesquisa empírica, de natureza qualitativa, dividida em pesquisa documental – que buscou coletar as normas jurídicas nacionais, estaduais e municipais que regem os conselhos – e entrevistas em profundidade. Foram ouvidos cinco Promotores de Justiça, com atuação junto aos Conselhos Municipais de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Meio Ambiente, os quais, além de externarem suas percepções sobre as potencialidades e limitações dos conselhos gestores, expuseram possíveis ações práticas, que possam ser replicadas em qualquer unidade do Ministério Público. Ao término, foram feitas as considerações finais, que reforçam a interface entre o MP resolutivo, a gestão social e os conselhos gestores.

Palavras-chave: Ministério Público. Democracia. Conselhos Gestores. Gestão Social.

ABSTRACT

This dissertation looks at the relationship between the Brazilian Public Ministry (referred to below as MP) and the management councils and seeks to answer in which ways that institution might contribute to the effectiveness of these councils. The premise of this work is that MP action is divided into two different lines, one of them marked with a suing action – more traditional and that looks for solutions through law suits before the Judiciary – and a second one marked with a resolution action – which refers to an eminently extrajudicial and approaching of social conflicts action. Under such perspective, the resolution action line is elected as the best suited to achieve the objectives of the Federative Republic of Brazil, especially what concerns to the defense of democracy. From that point ahead, it is made a critical review about the paradigm of the social management- and its theoretical categories, notably deliberative democracy and the public sphere – and the public policies management councils themselves. Then it is made a qualitative empirical research, divided into documental research - which sought out to collect national, state and municipal councils' legal rules – and depth interviews. It was heard from six prosecutors acting at Municipal Health Councils, Children and Teenagers Councils and Environment Councils, which in addition to present their perceptions of the strengths and limitations of the management councils, exposed some possible practical proceedings that can be acted up at any unit of Public Ministry. In the end, there was made final considerations that reinforce the interface between the MP acting in a resolving way, the social management and the management councils.

Keywords: Public Ministry. Democracy. Management Councils. Social Management.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Plano de Levantamento de informações.....	57
Quadro 2	Sistema de classes de pesquisa	63
Quadro 3	Possibilidades e limites dos conselhos gestores.....	65
Quadro 4	Possibilidades e limites dos conselhos gestores.....	108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Questões sobre o papel da Justiça na sociedade brasileira	27
Tabela 2	Distribuição dos conselhos gestores por Município.....	48

LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil
CMDCA	Conselho Municipal da Infância e Juventude
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CODEMA	Conselho Municipal de Meio Ambiente
IC	Inquérito Civil
LACP	Lei da Ação Civil Pública
MP	Ministério Público
PSF	Programa Saúde da Família
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REVISÃO DE LITERATURA	17
2.1	O Ministério Público Brasileiro: evolução do seu papel institucional ..	17
2.2	Os conselhos gestores de políticas públicas	45
3	METODOLOGIA DA PESQUISA DE CAMPO	55
4	OS CONSELHOS GESTORES NO MUNICÍPIO DE LAVRAS: RESULTADOS E DISCUSSÃO	64
4.1	Análise do marco legal e das atas de reunião do Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Lavras	66
4.2	Análise do marco legal e das atas de reunião do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CODEMA) de Lavras	74
4.3	Análise do marco legal e das atas de reunião do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Lavras	81
4.4	Análise de conteúdo das entrevistas realizadas e sua relação com as potencialidades e limites dos conselhos gestores	88
4.5	Roteiro de atuação dirigido a membros do Ministério Público	104
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
	REFERÊNCIAS	116
	APÊNDICES	130

1 INTRODUÇÃO

A efetivação dos direitos sociais figura como um importante item de pauta de atuação do Ministério Público (MP). Contudo, a atividade jurídica tradicional, no sentido de buscar junto ao Poder Judiciário soluções para a ausência de concretude da Constituição Federal, em regra revela-se como ineficaz. Diversos são os argumentos contrários àquilo que se passou a denominar ativismo judicial, deles se destacando a perda de legitimidade democrática e a politização da justiça (BARROSO, 2009), a violação ao princípio da separação de poderes (PEIXINHO, 2008) e a necessidade de observância das regras orçamentárias (TORRES, 2003).

Diante deste cenário aflitivo, os conselhos gestores sempre se mostraram como uma alternativa para se atingir o propósito de concretização de direitos.

Ocorre que a experiência no MP revela grandes dificuldades para a consolidação de novas formas de partilha de poder político e efetivo direcionamento das decisões políticas para o interesse público.

Como, então, trabalhar para que os conselhos se tornem instâncias de democracia deliberativa, em que prevaleçam os argumentos racionais, decorrentes da fala entre iguais e que sejam livres de coação? Como garantir que a população ocupe esse espaço e se faça ouvir?

É neste contexto que se insere a presente da pesquisa, cujo problema pode assim ser resumido: como o Ministério Público (MP) deve exercer o seu papel no sentido de contribuir para a efetividade dos direitos de cidadania, por meio dos conselhos gestores de políticas públicas?

O problema acima colocado está situado na área de concentração de Gestão de Organizações Públicas, na medida em que busca estabelecer um diálogo institucional entre o MP, organização constitucionalmente responsável pela defesa da democracia, e os conselhos gestores. De forma específica, a

presente dissertação insere-se na linha de pesquisa de Gestão de Organizações Públicas do Estado.

Como ponto de partida, toma-se por referência o estudo realizado por Oliveira (2009), em sua tese de doutoramento, intitulada “Sociedade, Estado e Administração Pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras-MG”.

Nele, o autor, apesar de reconhecer os conselhos gestores como espaços de inovação político-institucional, nos quais é possível o exercício da democracia participativo deliberativa, destaca também limitações e desafios para o funcionamento desses órgãos.

Em tal perspectiva, insere-se a possibilidade de o MP realizar ações práticas voltadas à superação das limitações formais dos conselhos de políticas públicas e ao incremento da atuação dos conselheiros.

Dadas as limitações inerentes à investigação, no âmbito do mestrado, o objeto desta pesquisa restringe-se a três conselhos gestores de políticas públicas, formalmente instituídos no Município de Lavras/MG: o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CODEMA), o Conselho Municipal de Saúde (CMS) e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Os conselhos acima elencados foram escolhidos para estudo em virtude, primeiramente, de sua maciça difusão entre os municípios brasileiros, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2008, 2009). Além disso, o CMS, o CODEMA e o CMDCA são diretamente responsáveis por recursos públicos, através de fundos, o que não se observa em muitos outros conselhos. Por fim, o CODEMA apresenta a peculiaridade de além de atuar na formulação e na avaliação das políticas públicas ambientais, também dedicando-se à implementação dessas.

Feitas estas primeiras observações, é possível dizer que a temática abordada envolve o Ministério Público, no contexto da gestão social e sua relação institucional com os conselhos gestores.

A escolha do tema de estudo recai, essencialmente, na constatação da limitação de o sistema de Justiça formal apresentar alternativas concretas, para a transformação da realidade social.

Com efeito, a partir do momento em que a Constituição Federal estabelece quer construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos são objetivos indeclináveis do Estado brasileiro, impõe-se o trabalho de todos – sociedade, Estado e mercado – para concretizá-los.

Contudo, por força das relações de poder historicamente estabelecidas, mormente a partir da formação da sociedade burguesa pós- Revolução Francesa e do modelo de colonização ocorrida no Brasil, a mudança de paradigma para a gestão pública social é um trabalho árduo.

Desta forma, o Ministério Público, quando observa que o Poder Judiciário, em vez de realizar um exercício crítico de seu papel no Estado, através da função jurisdicional, torna-se incapaz de atender o interesse público, deve também se reposicionar, sob pena de transformar-se em órgão burocrático e tecnicista.

É neste sentido que o presente trabalho visa a confrontar duas diferentes visões sobre o Ministério Público - demandista e resolutiva - para alinhá-lo à gestão social, consistente com um paradigma mais consentâneo ao princípio democrático previsto na Constituição Federal.

Este novo paradigma de gestão do interesse público, embora ainda em construção, permite uma releitura do papel da sociedade enquanto protagonista de sua própria história.

De forma específica, enxerga-se nos conselhos gestores de políticas públicas, em específico no âmbito municipal, possíveis espaços de prática de cidadania deliberativa, razão pela qual o MP deve envidar esforços para seu fortalecimento.

Assim, assume-se que um caminho possível para concretizar a gestão social passa pelo aperfeiçoamento dos conselhos gestores de políticas públicas, instrumentos importantes de fomento da cidadania deliberativa.

Com isso, não se pretende dizer que o Ministério Público é a solução para qualquer mazela da sociedade excludente – política e economicamente. Na verdade, a ideia defendida neste trabalho é que cabe ao MP fomentar a sociedade para o exercício cotidiano de participação política.

Somente assim é que será viável a emancipação do indivíduo e da sociedade para a discussão dos problemas da comunidade e a assunção do verdadeiro papel que lhes cabe: o de protagonista de sua própria história.

Objetivou-se, aqui, de maneira geral, propor formas de atuação para o Promotor de Justiça intervir junto à sociedade e ao Estado, especificamente no âmbito local, no sentido de fortalecer a atuação dos conselhos gestores na efetivação dos direitos de cidadania.

Já os objetivos específicos são os seguintes:

- a) discutir as novas propostas para a gestão pública, notadamente a partir da gestão social;
- b) consultar membros do Ministério Público, através de entrevistas, de modo a colher suas percepções sobre a atuação dos conselhos gestores, suas potencialidades e limitações, além de possíveis linhas de atuação para uma maior efetividade destes órgãos.

Para tentar responder ao problema de pesquisa e atingir os objetivos propostos, foram realizadas revisão de literatura e pesquisa de campo. A revisão de literatura envolveu três eixos temáticos (MP, gestão social e conselhos gestores).

A partir dos autores lidos, tornou-se possível compreender as conclusões da pesquisa elaborada por Oliveira (2009), em especial quanto às potencialidades e limitações dos conselhos gestores.

Já a pesquisa de campo foi dividida em duas etapas. Na primeira, desenvolveu-se pesquisa documental de leis, dos regimentos internos e das atas de reunião do CODEMA, do CMS e do CMDCA, lavrenses entre janeiro de 2009 e dezembro de 2012.

Em seguida, foram realizadas cinco entrevistas com membros do Ministério Público, direcionadas à obtenção de linhas de atuação que pudessem reforçar a atuação dos conselhos.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura deste trabalho está centrada em três temáticas: o Ministério Público, a gestão social e os conselhos gestores de políticas públicas.

Assim, embora se faça referências a algumas categorias teóricas relevantes, a exemplo da democracia deliberativa e da esfera pública, a preocupação não é analisá-las em profundidade, sob pena de ocorrer desvios do foco proposto.

2.1 O Ministério Público Brasileiro: evolução do seu papel institucional

O Ministério Público brasileiro é uma organização do Estado que, historicamente, encontrava-se ligado – e até mesmo subordinado – ao Poder Executivo (KERSCHKE, 2007).

Embora não exista unanimidade sobre sua origem, Garcia (2005) aponta principalmente a Ordenança francesa de 1303 como sua certidão de nascimento. Naquela época, a partir da existência de procuradores do rei Felipe, o Belo, moldou-se a existência de um corpo de agentes públicos incumbidos de defender os interesses do soberano perante as Cortes (ZENKNER, 2006).

Durante toda a Idade Média, o Promotor de Justiça de então era uma espécie de procurador da Coroa, responsável pela fiscalização de assuntos ligados aos interesses do reino, o que se confundia com os interesses do próprio monarca (CABRAL NETTO, 2003).

De acordo com Garcia (2005), não mais detendo o Rei o exercício da função jurisdicional, fez-se necessária a criação de órgãos que fiscalizassem o exercício dessa função e, perante ela, defendessem os interesses do soberano ou, em alguns casos excepcionais, o próprio interesse social.

Neste sentido, uma das principais atribuições desse antepassado do MP consistia na acusação pública das pessoas que houvessem praticado crimes (GOULART, 1998). Tal função – até hoje exercida pela organização em estudo – deve ser destacada de forma enfática, na medida em que implicou a superação da acusação privada. Vale dizer, desde o Império Romano, a regra em matéria de investigação e busca de aplicação de penas a autores de delitos era de que a vítima ou seus parentes próximos deveriam agir. Assim, a justiça criminal era essencialmente privada, apesar do evidente interesse público na manutenção da segurança coletiva e na preservação de interesses como a vida e o patrimônio.

Contudo, com a Revolução Francesa, apesar de haver a consolidação do MP como agente do Estado (e não mais do soberano) que representava o Poder Executivo – e, portanto, a ele se encontrava subordinado –, a iniciativa de ações criminais foi repassada a agentes eleitos pelo povo (GOULART, 1998).

Poucas décadas após, ainda na França, o Código de Instrução Criminal de 1808 retomou a primazia do MP, na condução das ações penais, o que logo foi seguido por países como Itália e Portugal (GOULART, 1998; ZENKNER, 2006).

Este paradigma também norteou a própria formação do MP brasileiro. Ao longo dos períodos colonial e imperial, as funções do Ministério Público – acusação criminal pública e defesa dos interesses do monarca – eram atribuídas a pessoas diretamente designadas pelo exercente do Poder Executivo. O quadro acima descrito persistiu com a proclamação da República, quando a Constituição de 1891 silenciou sobre a organização do MP. Com a Constituição de 1934, ao MP foi destinado um capítulo próprio, distinto dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que, segundo Goulart (1998), revela o início de sua autonomia e independência.

Ao longo do século XX, em paralelo à expansão dos centros urbanos, notadamente a partir de sua segunda metade, o MP brasileiro caminhou para

uma mudança significativa de seu papel na organização do Estado. Essa mudança consistiu no deslocamento do Ministério Público da defesa judicial dos interesses do Poder Executivo – conforme expressamente previsto na Carta de 1946 – para a tutela dos interesses públicos não estatais.

Com efeito, durante o I Congresso Interamericano do Ministério Público foi aprovado, por unanimidade, o entendimento de que a “autonomia e a independência do Ministério Público, quando aja como representante da sociedade, constituem uma aspiração dos povos livres, em defesa da legalidade, e são uma garantia democrática para o cidadão” (ZENKNER, 2006, p. 70).

Assim, até então, a atuação do MP nas demandas cíveis mostrava-se ligada à causas em que uma das partes fosse incapaz¹ e naquelas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade, além de todas as ações em que existia interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte².

Verifica-se, pois, que o foco da atuação do MP residia na tutela de direitos individuais, ainda que de extrema relevância, conforme acima visto.

Somente na década de 1980, com o término do Regime Militar e a retomada democrática no Brasil, é que o Ministério Público alçou uma nova configuração, em parte antagônica ao modelo tradicional, mormente a partir da Lei de Ação Civil Pública e da Constituição de 1988 (ARANTES, 1999).

No ano de 1985, foi promulgada a Lei 7.347, chamada de Lei de Ação Civil Pública (LACP), que regula os processos judiciais civis, que envolvem os direitos coletivos. Tais direitos são aqueles que extrapolam o patrimônio jurídico individual, a exemplo do meio ambiente saudável, do consumidor, dos valores históricos e culturais, da probidade administrativa, dentre outros tantos.

¹ Código de Processo Civil, 1939, art. 80, § 2.º (BRASIL, 1939).

² Código de Processo Civil, 1973, art. 82 (BRASIL, 1973).

A partir da LACP, foram criados três mecanismos de atuação para o MP, os quais se tornaram emblemáticos do novo perfil desta instituição. O primeiro deles consiste no inquérito civil (IC). A exemplo da ferramenta análoga no âmbito criminal, o inquérito policial, o IC é um procedimento administrativo vocacionado à apuração de violação dos direitos coletivos. Nele, o Promotor de Justiça pode requisitar de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, além de notificar pessoas para colher seus depoimentos.

No corpo do IC, e essa é a segunda ferramenta trazida pela LACP, o MP poderá tomar do violador dos direitos coletivos – inclusive do próprio Estado – compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações. Trata-se do instituto jurídico do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) que, grosso modo, assemelha-se a um contrato, mas com efeitos que se aproximam de uma sentença judicial.

Em terceiro lugar, a Lei 7.347/85 inovou a ordem jurídica com a criação da ação civil pública (ACP), através da qual, ao contrário de se buscar a proteção judicial dos direitos coletivos por meio de centenas de ações individuais, tornou-se possível fazê-lo por intermédio de uma única ação.

Veja-se, em tal sentido, que a poluição de um rio causada por determinada indústria ou a comercialização de um produto nocivo à saúde humana não afetam apenas pessoas que tenham contato com o rio ou com o produto consumido. As pessoas diretamente lesadas por tais atos ilícitos podem perfeitamente buscar a proteção de seus direitos através de ações individuais junto ao Poder Judiciário.

Ocorre que esta forma tradicional de defesa de direitos mostra-se hoje inadequada por, ao menos, quatro razões. Em primeiro lugar, a decisão proferida em um processo individualmente movido não beneficia outras pessoas além de seu próprio autor; assim, nos exemplos citados, seriam necessárias inúmeras

ações individuais para atender aquela parcela da população atingida diretamente pela violação de seus direitos.

Em segundo lugar, e como desdobramento do aspecto anteriormente mencionado, corre-se o risco de haver decisões conflitantes; vale dizer, a depender das peculiaridades de cada caso concreto, seria possível a existência de sentenças em sentido distinto apesar de haver uma situação fática idêntica para todos os autores.

Além disso, as violações aos direitos coletivos não afetam tão somente pessoas determinadas: nos exemplos fictícios mencionados, apenas aquelas que tiveram contato com o rio poluído ou que consumiram um produto inadequado. Ao contrário, os direitos difusos afetam toda a sociedade de maneira indistinta; assim, apesar da possível existência de centenas de ações judiciais individuais, versando sobre idêntico objeto, sempre haverá uma parcela da sociedade que permanecerá inerte e, portanto, sem adequada proteção de seus direitos.

Por fim, via de regra, existe uma assimetria nas relações intersubjetivas de direito coletivo (ZENKNER, 2006); esse desequilíbrio diz respeito à hipossuficiência dos cidadãos em diferentes níveis, a exemplo do econômico e de conhecimento técnico, como se pode facilmente observar na relação entre os agentes produtivos e o consumidor final. Desta assimetria fática decorre, portanto, um desnível jurídico, a exigir regras que garantam uma igualdade material.

Diante de tais fundamentos, adotou-se no Brasil um modelo de substituição processual de toda a coletividade por alguns órgãos, em especial o Ministério Público. Esse, através de uma única ação judicial, tornou-se capaz de coibir a prática de determinado ato ilícito (cessação do lançamento de poluentes e recolhimento dos produtos nocivos, consoante os exemplos acima).

Assim, a LACP conferiu um novo papel ao MP; mas foi a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a “Constituição Cidadã”, que consagrou essa

transição de defesa dos interesses do Poder Executivo para a defesa dos interesses da sociedade.

De acordo com o art. 127 da CF/88, que inaugura um capítulo próprio dentro da organização do Estado, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988).

Deste quadro normativo é possível extrair três importantes características do MP brasileiro. A primeira delas consiste em seu caráter permanente, isto é, a impossibilidade de sua extinção – explícita ou de forma sub-reptícia – dentro da atual conformação constitucional. Outra marca relevante do Ministério Público consiste em seu posicionamento afastado dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em derradeiro, a missão do MP foi explicitada como vinculada à defesa da democracia e dos interesses da sociedade.

Silva (2012, p. 157) bem resume esta nova organização do Estado, ao afirmar que o texto constitucional

repaginou o Ministério Público, conferindo-lhe atribuições que o tornaram instrumento essencial do estado democrático de direito, permitindo chamá-lo de defensor da sociedade e de seus interesses constitucionalmente assegurados.

É possível, portanto, perceber que, sob uma perspectiva histórica, o MP, enquanto subordinado ao Poder Executivo e voltado apenas para a promoção de ações, esteve voltado para a manutenção de classes hegemônicas e de estruturas sociais dominantes. Todavia, conforme já asseverado, esse panorama se alterou radicalmente com a CF/88, principalmente quando se combina a declaração do Brasil como um Estado Democrático e de Direito (art. 1.º) com o papel reservado ao MP.

De acordo com Almeida (2008), se antes o MP exercia a função de defensor da lei, agora tornou-se guardião da sociedade e do direito.

Em consequência, desde 1988 passou a competir ao MP exigir, por parte do Estado e também do mercado, o respeito aos direitos fundamentais, aqui incluídos os direitos individuais e coletivos, os sociais e os políticos. Porém, mais do que isso, incumbiu-se ao Ministério Público o fomento e a fiscalização de políticas públicas que garantam a concretização dos objetivos do Estado brasileiro, definidos como a busca por uma sociedade livre, justa e solidária; a luta pela erradicação da pobreza e da marginalização e pela redução das desigualdades sociais e regionais; além da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Por óbvio, a concretização da atual conformação legal do MP pressupõe a existência de garantias e vedações institucionais que possam afastar qualquer forma de pressão externa aos membros do Ministério Público.

Em razão disso, a própria Constituição Federal lhe assegurou a autonomia funcional e administrativa, através da possibilidade de criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, de definição de sua política remuneratória e dos planos de carreira.

Além disto, aos membros do MP³ foi concedida independência funcional, consistente na impossibilidade de qualquer censura ideológica no âmbito de sua atuação finalística (GARCIA, 2005) ou de até mesmo imposição – endógena ou exógena – de qualquer forma de atuação.

³ No âmbito da União e com atuação perante a Justiça Federal, os membros do MP recebem a denominação de Procuradores da República. Já em âmbito estadual e com atuação na Justiça Estadual, recebem a denominação de Promotores de Justiça (em exercício junto a Juízes de Direito) ou Procuradores de Justiça (em exercício junto aos Tribunais de Justiça).

Em outras palavras, os Promotores e os Procuradores de Justiça e os Procuradores da República quando atuam em ações penais, ICs, TACs ou ações civis públicas, dentre outras ferramentas de trabalho, não estão sujeitos a qualquer determinação da administração superior ou dos Poderes da União, devendo obediência apenas à ordem jurídica (ZENKNER, 2006).

Ainda de acordo com a CF/88 (BRASIL, 1988), os membros do MP, após dois anos de exercício de suas funções, passam a ostentar a garantia da vitaliciedade que vai além da simples estabilidade conferida aos agentes públicos em geral. Esses são demissíveis por decisão administrativa após regular processo disciplinar. Aqueles, porém, apenas perdem seus cargos mediante sentença definitiva do Poder Judiciário.

De forma semelhante, após concurso interno para preenchimento de cargos em diferentes localidades, os membros do MP tornam-se inamovíveis. Isso significa a impossibilidade, como regra, de serem removidos de ofício por decisão da chefia da instituição.

Tais prerrogativas, necessário frisar, não devem ser confundidas como favores pessoais, mas sim como garantias da sociedade de que tais profissionais poderão atuar sempre livres de qualquer pressão política ou econômica.

Justamente por isso, os Promotores de Justiça, os Procuradores de Justiça e os Procuradores da República⁴ sujeitam-se a severas vedações, a exemplo da proibição de exercício de atividade político partidária; de receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; de exercer a advocacia; de participar de sociedade comercial; de

⁴ Dentro da estrutura federativa brasileira, o MP é dividido entre o MP da União (composto do MP do DF, MP do Trabalho e MP Federal) e o MP dos Estados. A denominação Promotor de Justiça diz respeito ao membro do MP Estadual e do DF com atuação perante os juízes de direito. Já o Procurador de Justiça é o membro do MP Estadual e do MD com atuação perante os Tribunais de Justiça. De seu turno, o Procurador do Trabalho é o membro do MP do Trabalho e o Procurador da República é o membro do MP Federal.

exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; e de receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas.

Fixado o marco regulatório do Ministério Público e de seus membros pela CF/88, desde então se passou a observar o crescimento de duas diferentes vertentes de atuação, a demandista e a resolutiva. Goulart (1998) foi o responsável por preconizar o embate dessas diferentes visões.

Segundo este autor, no **modelo demandista**, “o membro do Ministério Público tem como horizonte a atuação perante o Poder Judiciário. É um mero agente processual” (GOULART, 1998, p. 119). Dessa forma, a atuação demandista do MP transfere ao Poder Judiciário a responsabilidade da solução dos problemas sociais o que, nem sempre se mostra satisfatório, em especial no âmbito dos direitos coletivos (ALMEIDA, 2008).

Pior do que isso, este modelo é pouco eficaz e eficiente para a realização do projeto político contido na Constituição de 1988, ou seja, de ampla transformação social.

Importa anotar, ainda, que a vertente demandista está ligada à atuação tradicional do MP, isso é, à necessária provocação do Poder Judiciário, a exemplo das ações criminais e da proteção de direitos individuais.

Por outro lado, o **modelo resolutivo** tem por ideia central a necessidade de levar o princípio da autonomia funcional às últimas consequências, de forma a politizar e desjurisdicionar sua atuação. Assim, deve o membro do MP

transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação [...] atuar integradamente em rede, nos mais diversos níveis – local, regional, estatal, comunitário e global -, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas (GOULART, 1998, p. 122).

Nesta linha, Berclaz e Moura (2009) afirmam que a ampliação dos canais de diálogos entre o MP e a sociedade, notadamente através de audiências públicas, conferências, participação nas reuniões dos conselhos gestores, também assumem a importante tarefa de legitimar a atuação dos Promotores de Justiça.

Em sentido semelhante, Tarin (2009, p. 66) destaca dois aspectos sobre o modelo resolutivo de atuação do MP. Segundo a autora,

Em complementação a esta atuação administrativa, que paralelamente à propositura de ações civis públicas vem dotando de efetividade a legislação brasileira, entendemos ser emergencial a participação direta dos membros do Ministério Público perante os cidadãos, que pode dar-se de duas formas: 1 - educando-os, sensibilizando-os e conscientizando-os de seus direitos civis, políticos e sociais, por meio dos veículos de comunicação de massa, cartilhas, vídeos, peças de teatro e palestras; 2 - atuando como produtor social em processo de mobilização social, com fins à formulação de políticas públicas e implementação de direitos.

Ocorre que o MP, em sua formatação contemporânea, é uma organização relativamente nova, visto que conta com menos de vinte e cinco anos de existência. Portanto, é natural – e até mesmo compreensível – a existência de uma nítida tensão entre os modelos demandista e resolutivo.

Assim, é possível encaixar a pesquisa realizada por Arantes (1999) neste contexto. Durante os anos 90 do século passado, o autor realizou diversas pesquisas sobre as instituições ligadas à justiça brasileira. No ano de 1996, o autor encabeçou uma pesquisa do tipo *survey* com integrantes do Ministério Público em sete estados brasileiros.

Na ocasião, foram entrevistados cerca de 20% de promotores e procuradores de justiça do MP estadual em Goiás, Sergipe, Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul, além de 51 integrantes do MP

Federal distribuídos proporcionalmente por esses mesmos Estados. No total, ocorreram 763 entrevistas.

Abaixo, a Tabela 1, extraída de Arantes (1999), informa diversos pontos de vistas de membros do MP, o que pode auxiliar a compreensão de debate entre os vieses demandista e resolutivo.

Tabela 1 Questões sobre o papel da Justiça na sociedade brasileira ⁵

	Concorda totalmente ou em termos	Discorda totalmente ou em termos	Sem opinião
“A sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos, e [...], por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la.”	84	12	4
“O direito positivo não permite o espírito crítico.”	34	63	3
“O saber jurídico está dissociado da realidade brasileira.”	51	46	3

⁵ A tabela foi transcrita de forma idêntica ao original. Cumpre assinalar, contudo, que os valores, apesar da omissão, se referem a porcentagens e não a números absolutos.

“Tabela 1, continuação

	Concorda totalmente ou em termos	Discorda totalmente ou em termos	Sem opinião
“O juiz não pode ser um mero aplicador das leis, tem de ser sensível aos problemas sociais.”	93	5	2
“O compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei.”	72	26	2
“A aplicação da lei sempre beneficia os privilegiados.”	44	54	2
“A maior parte da população não tem acesso à Justiça.”	78	20	2
“O Ministério Público deve ser canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à Justiça, transformando o Judiciário em um lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos.”	86	11	3

“Tabela 1, conclusão”

	Concorda totalmente ou em termos	Discorda totalmente ou em termos	Sem opinião
“Cabe obrigatoriamente ao 87 Ministério Público exigir da administração pública que assegure os direitos previstos na Constituição Federal, nas leis e nas promessas de campanha eleitoral. Quando houver lei garantindo os direitos, não há discricionariiedade administrativa.”		11	2
“O Ministério Público deve 85 desempenhar o papel de promoção da conscientização e da responsabilidade da sociedade brasileira.”		14	1

Fonte: Arantes (1999, p. 95)

De acordo com Arantes (1999), os Promotores e Procuradores entrevistados enxergam a sociedade civil como fraca e desorganizada, em razão do que o MP estaria legitimada para falar em seu nome.

O autor, após enfatizar a atuação do Ministério Público através da judicialização da política, notadamente quanto à efetivação dos direitos sociais, observa que

Outra inovação em relação a essa tradição reside no fato de que a solução proposta para os conflitos coletivos, em particular aqueles em que o Estado figura como réu, é uma solução não só judicial como antipolítica (ARANTES, 1999, p. 98).

Neste sentido, o modelo demandista, ainda muito presente enquanto cultura organizacional do MP, subtrai da sociedade a possibilidade de efetiva participação em questões de interesse público a serem decididas pelo Poder Judiciário.

Além disso, é possível notar, das observações de Arantes (1999), que ele próprio, além de boa parcela dos membros do Ministério Público pesquisados no final da década de 1990, adotam um viés demandista. É o que se percebe da assertiva de que o “Ministério Público deve ser canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à Justiça, transformando o Judiciário em um lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos”, cuja concordância atingiu o índice de 86% (ARANTES, 1999, p. 95).

Por via de consequência, na tentativa de fazer frente às novas atribuições conquistadas a partir da CF/88 e à expansão das demandas levadas ao Poder Judiciário, o Ministério Público brasileiro, de uma forma geral, e o MPMG, de forma específica, experimentaram nas últimas duas décadas uma grande expansão orçamentária, de pessoal e de estrutura de trabalho.

Não obstante, os resultados obtidos pelo MP em todo o País, apesar de importantes avanços (ARANTES, 1999), ainda não são capazes de indicar o atendimento dos objetivos da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

De acordo com Goulart (2008, p. 10), o Ministério Público

[...] vive uma situação de crise imperceptível aos olhos da maioria de seus membros e de seus dirigentes, uma vez que o velho Ministério Público (pré-88) morreu, mas o novo Ministério Público, projetado na Constituição de 1988, ainda não se afirmou.

Neste sentido, para que o projeto político da Constituição Federal não naufrague, é necessário que o Ministério Público se insira no contexto da gestão social.

2.2 Gestão social como gestão do interesse público não estatal.

As modificações da relação existente entre o Estado, a sociedade e o mercado, ao longo da história, talvez seja uma das principais fontes de indagação nas ciências sociais, na medida em que se busca explicar diferentes relações de poder.

Sob este prisma, a literatura sobre administração pública é profícua na discussão sobre distintos modelos de gestão, notadamente a patrimonialista, a burocrática, a gerencial e a social.

Historicamente, um dos produtos da herança colonial portuguesa recaiu justamente sobre a visão que os gestores têm dos assuntos públicos. De acordo com Faoro (2001, p. 865),

A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo - assim é porque sempre foi.

A partir da segunda metade do século XIX, ainda sob forte influxo iluminista, Weber propõe um novo modelo de Estado, o Estado racional-legal. Nele, a administração pública é pautada na profissionalização da burocracia, em

que os agentes públicos sujeitam-se a uma relação vertical de poder, sendo suas atribuições fixas e claramente definidas em lei (MALISKA, 2006).

Este modelo, embora nunca tenha superado a cultura patrimonialista, até por se tratar de um tipo ideal, com ela se misturou, marcando o Brasil que atravessou a segunda metade do século XX (CARDOSO JÚNIOR, 2011).

Mais recentemente, diante das próprias disfunções do modelo burocrático, principalmente ligadas à sua lentidão e ineficiência, aliadas à uma nova mudança de paradigma de Estado – de executor das atividades econômicas para seu regulador –, países como os Estados Unidos e Inglaterra passaram a desenvolver um novo modelo de administração: o gerencial (MEDEIROS, 2006).

A proposta central do gerencialismo consiste em resgatar a eficiência do Estado, por meio da retomada de valores como o empreendedorismo e a competitividade através da concentração de esforços em áreas estratégicas (PAULA, 2005).

No Brasil, a reforma gerencial fez-se presente a partir de meados da década de 1990, quando, por intermédio do Ministério da Administração e Reforma do Estado, comandado por Bresser-Pereira, moldou-se o Estado brasileiro em três compartimentos. O primeiro seria destinado às atividades exclusivas do Estado, como a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, consistentes em seu núcleo estratégico. O segundo compartimento diria respeito às atividades não exclusivas do Estado, tais como os serviços de caráter social (saúde, educação, assistência social), a serem geridos pelo terceiro setor. Por fim, as atividades auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, entre outros, deveriam ser concedidas ao setor privado, via licitação pública (ABRUCIO, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2008; PAULA, 2005).

Contudo, a opção por uma gestão estratégica centralizada no Estado, em detrimento da sociedade, e o completo descolamento entre a atividade política e as decisões legais-rationais colocam-se em choque com o próprio modelo democrático erigido na CF/88.

Além disso, a reforma do Estado promovida nos anos 1990 não foi capaz de concretizar o plano político contido no art. 3.º da Constituição Federal, de caráter impositivo, no sentido de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos.

Neste sentido, a gestão social consiste em um novo olhar – ainda em construção – sobre a administração focada na busca de transformar o papel da sociedade no ciclo das políticas públicas, tornando-a protagonista de sua própria história (TENÓRIO et al., 2011).

Ao contrário de apenas tratar-se de um tipo ideal não concretizável, de acordo com Pereira e Rigatto (2011), existe uma possibilidade objetiva de se desenvolver este novo paradigma dos meios de formação de gestores com visão crítica e voltados para processos sociais que fortaleçam o cidadão deliberativo, tendo como centro de suas ações o interesse público não estatal.

Nas últimas duas décadas surgiram estudos que procuram traçar uma linha central de modelo social de gestão, mas que ainda se encontra em formação.

O ponto de partida que parece ser comum na literatura, de acordo com Cançado, Tenório e Pereira (2011) e Oliveira, Pereira e Oliveira (2010), recai sobre o pensamento de Fernando G. Tenório. Segundo esse autor, o debate envolvendo as relações entre a sociedade e o Estado comumente

[...] é pautado pela sequência linear Estado-sociedade e capital-trabalho. Entretanto, na nossa perspectiva de estudo, propositadamente, focalizamos a relação invertendo a posição dessas categorias de análise: sociedade-Estado e trabalho-capital (TENÓRIO, 1998, p. 8).

Alguns anos depois, Tenório (2005), ao revisitar a temática, sustentou que a discussão sobre a gestão social envolve quatro grupos de palavras-chave: Estado-sociedade, capital-trabalho, gestão estratégica e gestão social.

Preliminarmente, Tenório (2005) propõe a inversão dos dois primeiros pares de palavras para enfatizar que a gestão social deve atender aos interesses da sociedade e não aos do Estado e do mercado. Já em relação à gestão estratégica, ela é afastada na medida em que a gestão social não está ligada à competitividade e à razão instrumental, mas sim à solidariedade e à razão comunicativa.

Em acréscimo, o referido autor inclui em sua conceituação o par sociedade-mercado, para sustentar a tese de que a gestão social também envolve as relações entre o terceiro e o segundo setores. Contudo, diferentemente do que ocorre nas gestões privada e pública, na gestão social a sociedade não é mera destinatária de políticas públicas, mas sim sua fonte.

De forma semelhante, França Filho (2008) afirma que a gestão social consiste em um modelo específico de gestão, distinto tanto da gestão privada quanto da gestão pública tradicional. Ou seja, na gestão social o fim econômico

[...] aparece apenas como um meio para a realização dos fins sociais, que podem definir-se também em termos culturais (de promoção, resgate ou afirmação identitária etc.), políticos (no plano de uma luta por direitos etc.) ou ecológicos (em termos de preservação e educação ambiental etc.) (FRANÇA FILHO, 2008, p. 32).

Seguindo-se adiante, a interação entre os cinco conjuntos de palavras deve ocorrer por meio da cidadania deliberativa, consistente em um processo dialógico, com igualdade de participação, autonomia e busca do bem comum, conforme Izuka, Gonçalves-Dias e Aguerre (2011) e Tenório (2008).

Em sentido análogo, Cançado, Tenório e Pereira (2011) debatem o conceito de gestão social a partir da premissa de que este campo do conhecimento opõe-se ao da gestão estratégica, na medida em que busca o envolvimento de todos, no processo de tomada de decisão coletiva. Para os referidos autores, o campo científico da gestão social é delineado pelas categorias teóricas do interesse público, da esfera pública, da democracia deliberativa e da dialogicidade.

Neste ponto, Botrel, Araújo e Pereira (2011) reforçam a tese de que a gestão social se opõe à gestão estratégica, na medida em que busca a solidariedade voltada para o bem comum, como no caso da proteção dos bens culturais no Brasil.

É possível, portanto, reconhecer que a legitimação das ações do Estado deixe de se impor pela força – física ou representada pelo patrimonialismo – para decorrer de processos de negociação que possibilitem a partilha do poder (PEREIRA; RIGATTO, 2011). Essa exige que “a legitimidade 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, 2005, p. 41).

Desta forma, a gestão social, como um paradigma em construção, procura rever a forma tradicional de atuação do Estado – monológica, portanto – na posição de detentor do monopólio das políticas públicas, ou, ao menos, de seu ator principal, para inserir a sociedade como o berço da formação do interesse público.

Conforme Tenório (2005), esta negociação está assentada na categoria da democracia deliberativa, que ocupa um papel de mediação entre a autonomia privada e a política, colocando-se o indivíduo nem acima e nem abaixo da coletividade; isso permitiria a criação de uma democracia que leva em conta a pluralidade de formas de comunicação e, portanto, criaria garantias de participação.

Em consequência, a prática da cidadania deliberativa levará à emancipação do indivíduo e da coletividade, definida por Vizeu, Meneghetti e Seifert (2012, p. 573) como “refletir criticamente sobre a realidade em que os sujeitos estão inseridos, não se limitando, portanto, ao simples ato de pensar a realidade, mas de transformá-la por meio da *práxis*”.

Importa ainda salientar que a democracia deliberativa não se confunde com a noção ampla de participação popular. Conforme observam Allebrandt et al. (2010), existem cinco níveis para mensurar o grau de participação: informação, comunicação, consulta, deliberação e decisão. Destes, somente a participação em que exista igualdade de fala, livre de qualquer coação e baseada na argumentação racional é que se encaixaria na proposta da gestão social, visto que é na esfera pública que a cidadania se desenvolve.

De forma coerente, a literatura sustenta que o conceito de democracia deliberativa,

[...] significa que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (TENÓRIO, 2005, p. 105).

Outra categoria teórica que funda a gestão social é a esfera pública, trabalhada especialmente por Habermas (1997, p. 92).

Segundo ele,

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.

O caminho, porém, para a formação de uma esfera pública, politicamente influente, é tortuoso.

De acordo com Silva (2001), a transição da Idade Média para a Idade Moderna, pós Revolução Francesa, implicou a ruptura do poder da nobreza e da Igreja com a formação da esfera pública burguesa. Naquele período, a burguesia passou a discutir publicamente, em cafés e praças, questões de domínio privado, diretamente ligadas aos seus próprios interesses, a exemplo das regras que versavam sobre troca de bens e trabalho, ou seja, que regulam o mercado.

Assim, embora privatista, aquelas discussões públicas permitiram à sociedade burguesa – já detentora do poder econômico – influenciar a redefinição das políticas públicas a seu favor. Portanto, conforme a crítica de Marx, mencionado por Silva (2001), aquele período era de defesa pública do caráter privado da sociedade.

Nestas condições, a esfera pública burguesa não oportuniza uma verdadeira transformação da realidade social. Ao contrário, ela visa à manutenção das então –mas ainda atuais – relações de poder e dominação.

Contudo, hoje em dia, o fenômeno da crítica pública da gestão começa a contar com a participação das demais camadas sociais, notadamente as desprovidas de poder político e econômico, pertencentes à base da pirâmide social.

Esta parcela da coletividade, consistente na maior parte da população brasileira, cada vez mais ganha acesso às discussões travadas nos centros de poder, em especial com a ajuda das novas tecnologias de comunicação instantânea, a exemplo das redes sociais via internet. Paralelamente, a voz das

ruas tem mostrado capacidade de ser ouvida, no sentido de influenciar o ciclo das políticas públicas⁶. É o que se viu, por exemplo, no nascimento da chamada “Lei da Ficha Limpa” e, talvez, nos movimentos sociais de junho de 2013, que questionaram, dentre outras questões, a priorização na construção de estádios de futebol em detrimento da qualidade na prestação de serviços públicos (GRZYBOWSKI, 2013)⁷.

De forma semelhante, cada vez mais a literatura trabalha o conceito de governança⁸, aqui tomado “como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 358). Dito de outra forma, o conceito de governança trazido para a administração pública diz respeito ao pluralismo de atores sociais responsáveis pela discussão e decisão das ações do governo (AZEVEDO, 2000).

Em linha igualmente parecida, diversos autores identificam a ampliação da participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas como uma das dimensões do desenvolvimento sustentável. A partir do final dos anos

⁶ Merece destaque a expressão de Botrel, Araújo e Pereira (2011, p. 651), segundo quem “a opinião pública equivale a um poderoso tribunal”.

⁷ Neste ponto, necessário ponderar que ainda é muito cedo para atestar o significado dos movimentos populares que ocorreram no Brasil durante o mês de junho de 2013. Isto é, passados menos de dois meses dos fatos, é prematuro concluir que se decorreram de uma maior consciência cidadã ou se foram levantes de *facebook* pontuais.

⁸ Embora o conceito de governança não seja unívoco, há consenso na literatura de que, uma de suas premissas propõe uma alteração sensível na gestão pública, justamente para reconhecer a necessidade de articulação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil no ciclo das políticas públicas, em especial no que se refere ao aumento da participação popular em todas as suas etapas (RONCONI, 2011). Não por outro motivo, Oliveira e Schwanka (2008) falam em uma administração de consenso, a substituir a relação hierarquizada entre Estado e sociedade civil tradicionalmente existente na administração pública. Necessário, porém, atentar para o discurso fácil de redução do papel do Estado, visto como incapaz de prover os serviços sociais dos quais a população necessita, através de sua substituição pela sociedade civil. Não é este o sentido a ser dado para a governança pública, a qual pretende fortalecer o próprio Estado através do processo de legitimação de suas ações pela ampliação do rol de participantes das decisões (MACHADO CARRION; COSTA, 2010).

1990, a literatura passa a enxergar a sustentabilidade social como um valor em si considerada, relativo a processos abertos, transparentes e participativos (ALVES; DENARDINI; SILVA, 2011; FOLLADORI, 2002).

Assim, se no liberalismo político há uma acentuada tentativa de afastamento do Estado em relação à sociedade, atualmente a tendência é de que esta separação seja “substituída por uma influência progressiva da sociedade sobre o Estado e por uma estatização crescente da sociedade” (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 707). Idêntico posicionamento é adotado por Silva Neto (2008).

Justamente por isso, a formação de novas esferas públicas, que se entrelaçam e buscam influir nos rumos do Estado, baseia-se na

[...] dialogicidade entre sociedade e Estado; formação da opinião pública pela sociedade civil organizada e espaços públicos compartilhados entre sociedade e Estado, com poder de decisão sobre os “negócios públicos” (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010, p. 9).

Necessário ainda notar que, um dos pressupostos da esfera pública consiste no estabelecimento de uma ação gerencial dialógica, na qual as pessoas interagem a partir de bases racionais; em decorrência,

nenhuma das partes – superiores e subordinados – pode impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente, por meio do qual todos os participantes expõem os seus argumentos em busca do entendimento (TENÓRIO, 2008, p. 156).

Esta característica reforça a ideia de igualdade – no sentido de ser possível argumentar racionalmente, sem reservas, e, por isso, ser ouvido (PEREIRA; RIGATTO, 2011) –, de forma a conformar o conceito de esfera

pública como uma rede de comunicação adequada para a tomada de opiniões e posições (BOTREL; ARAÚJO; PEREIRA, 2011).

Em decorrência, Botrel, Araújo e Pereira (2011) afirmam que a esfera pública serve à formação de uma estrutura intermediária entre o sistema político e os setores privados; em outras palavras, formam-se várias esferas públicas que se entrelaçam em uma rede complexa de interesses e valores.

Enfim, pode-se dizer que a gestão social, a partir da visão de Fernando Tenório, ao se opor à gestão estratégica, visa a romper com a racionalidade instrumental na medida em que, ao invés de dirigir seus esforços para o mercado e a lógica da competição, visa à solidariedade e à emancipação da sociedade.

Isto poderá ocorrer através do exercício da cidadania deliberativa, ou seja, de processos dialógicos entre iguais, os quais, no âmbito da esfera pública, serão capazes de influenciar o ciclo das políticas públicas.

Além da tentativa de delimitação do campo da gestão social, é possível – e oportuno – também destacar algumas críticas feitas a este campo de estudo.

França Filho (2008) aborda a gestão social a partir da crítica à banalização de seu conceito. Para ele, o crescente uso mediático e pela própria academia desta expressão acabou por ensejar uma verdadeira confusão sobre o que realmente seria a gestão social.

A partir de tal premissa, o autor se ocupa de desconstruir o conceito de gestão social, que ele considera banalizada. Com isso, o autor afasta a noção de uma administração “voltada para o social”, o que é até mesmo tautológico. De igual forma, França Filho (2008) nega a aproximação da gestão social com o modelo interacional de gestão privada, na medida em que, hoje, toda a gestão se refere a pessoas. Em seguida, este autor constrói seu próprio conceito de gestão social sob duas perspectivas. Na primeira, a gestão social é vista como uma problemática da sociedade, isso é, em que a definição das demandas e

necessidades da sociedade não é de exclusividade do Estado, exigindo-se a efetiva participação da sociedade.

Na segunda perspectiva, França Filho (2008) trabalha a ideia da gestão social como um modelo específico de gestão. Para ele, trata-se de um enfoque micro (portanto, distinto da abordagem acima noticiada) distinto da gestão privada e da gestão pública.

Assim, para França Filho (2008), a gestão social é típica das organizações que não pertencem nem ao Estado nem ao mercado, na medida em que seu propósito é a busca do bem comum.

Com isso, o autor conclui que

[...] o econômico aparece apenas como um meio para a realização dos fins sociais, que podem definir-se também em termos culturais (de promoção, resgate ou afirmação identitária etc.), políticos (no plano de uma luta por direitos etc.) ou ecológicos (em termos de preservação e educação ambiental etc.) (FRANÇA FILHO, 2008, p. 32).

De forma semelhante, o próprio Tenório (2005) afirma que há necessidade de revisitar a temática da gestão social na medida em que, atualmente, se tem dado maior ênfase a questões de gestão de políticas públicas, ao terceiro setor e a assuntos de interesse social (defesa do meio ambiente e combate à pobreza, por exemplo), em detrimento de estudos sobre a gestão democrática e participativa das políticas públicas. Tenório (2005) assim, aborda a importância da cidadania deliberativa, na qual a legitimidade das decisões decorre do processo de discussão dos atores envolvidos; nele, exige-se a inclusão, o pluralismo, a igualdade de participação, a autonomia e a busca do bem comum. Sob tal enfoque, Tenório (2005) retoma os conceitos de esfera pública – esse a partir de Habermas –, destacando a igualdade.

Desta forma, Tenório (2005) coloca a cidadania deliberativa no papel de mediação entre a autonomia privada e a política, colocando-se o indivíduo nem

acima e nem abaixo da coletividade. Isso permitiria a criação de uma democracia que leva em conta a pluralidade de formas de comunicação e, portanto, criaria garantias de participação.

Cançado, Tenório e Pereira (2011) também elencam algumas críticas feitas ao conceito de gestão social, as quais têm alta importância para o debate que cerca a sua delimitação conceitual, em especial a partir dos argumentos de Pinho (2010).

Assim, em primeiro lugar, são expostas as críticas de Pinho (2010), centradas, principalmente, no fato de que o Brasil não é a Alemanha de Habermas. Isso significa, de acordo com Pinho (2010), que a tentativa de ampliação da democracia direta encontra como limites a própria fraqueza da sociedade civil e a estrutura estatal de concentração de poder, incapaz de bem conviver com a partilha de poder.

Além disto, Pinho (2010) ainda destaca a necessidade de uma maior qualificação da sociedade civil para uma participação qualificada nos processos decisórios. Apesar de reconhecer avanços, em especial através das práticas de orçamento participativo e de movimentos sociais, Pinho (2010) critica a atuação dos conselhos gestores.

Conforme o mencionado autor, a ausência de um vínculo forte entre os conselheiros e seu grupo de origem (governo ou entidade da sociedade civil) leva ao enfraquecimento da atuação do colegiado. Com isso, a proposta de gestão social cede à política de gabinete.

Visando a estabelecer um debate construtivo, Cançado, Tenório e Pereira (2011) respondem que o termo social deve ser visto como algo feito pela sociedade e para a sociedade, de maneira que não haveria qualquer ambiguidade na expressão gestão social. Bem assim, mostram a inconveniência de se aguardar uma educação dialógica para, após, dar início à participação social.

Essa é que, ao ser exercida reiteradamente, criará uma cultura genuinamente democrática a possibilitar a emancipação social.

Além das críticas de Pinho (2010), os autores em questão procuram responder às ponderações de Boullosa e Schommer (2008), no sentido de que houve, de um lado, uma banalização da expressão gestão social e, de outro, a sua precoce institucionalização, o que teria um caráter altamente limitativo.

Todavia, de acordo com Cançado, Tenório e Pereira (2011), o que os críticos veem como banalização, deve ser visto de forma positiva, porquanto há uma exigência da população em atingir maior participação, não restringível à democracia liberal. Além disso, caso a gestão social seja construída de forma dialógica, há pequeno risco de engessamento, além de se reforçar a ideia de que a gestão social é um campo em construção.

Já Pereira e Rigatto (2011) exploram alguns dos entraves para a gestão social no Brasil. Em primeiro lugar, é destacada a ausência de uma cultura verdadeiramente cidadã, o que deriva do nosso modelo de colonização (exploração baseada no latifúndio monocultor e baseado em mão de obra escrava), associado à entrega de direitos sociais em larga escala sem a prévia conquista dos direitos civis e políticos.

Demais disso, os autores discutem o problema da regulação jurídica, na medida em que a sociedade, destinatária da norma legal, não a reconhece como legítima, de forma a ensejar uma crise de justificação (“lei que pega” x “lei que não pega”).

Outro entrave discutido por Pereira e Rigatto (2011) refere-se à ideia de que o Estado brasileiro ainda é essencialmente patrimonialista, o que originou suas formatações coronelista e clientelista. Tal aspecto, de acordo com os autores, aliado ao fato de que a burguesia brasileira apoderou-se do Estado, obsta o acesso da sociedade, o que se reflete na manutenção do modelo elitista das políticas públicas.

Por fim, Pereira e Rigatto (2011) destacam que a possibilidade objetiva – expressão de Guerreiro Ramos – da gestão social passa necessariamente pela inclusão social, com a formação de uma massa crítica e com investimento no capital humano de cunho emancipatório.

Isto porque, em primeiro lugar, a ruptura do poder do Estado absolutista no Brasil ocorreu com a ascensão de uma classe burguesa sem que houvesse a conquista de direitos políticos e civis extensivos a toda população. Aquela, preocupada com a manutenção do binômio “poder econômico - poder político”, passou a legitimar o uso da força como forma de repressão às reivindicações dos movimentos sociais. É nesse sentido que Rigatto e Pereira (2011) sustentam, inclusive, ter a burguesia do século XIX se apropriado do Estado brasileiro.

Posteriormente, já no século XX, os regimes autoritários foram responsáveis pela manutenção da ordem vigente. Quando muito, a cidadania no Brasil foi concedida pelo próprio Estado, ou seja, de “cima para baixo”.

Assim, uma nova ruptura do poder somente, pretensamente através da gestão social, “somente poderá ocorrer após ou conjuntamente ao processo de inclusão social” (PEREIRA; RIGATTO, 2011, p. 31).

Em resumo, a partir das diferentes contribuições que a literatura oferece para a delimitação do conceito da gestão social, há quatro características enunciadas por Cançado, Tenório e Pereira (2011) que merecem destaque.

São elas (i) a tomada de decisão coletiva, que ocorre através da cidadania deliberativa na esfera pública e com a articulação de diferentes níveis de poder; (ii) a dialogicidade, que permite a todos participar argumentativamente livres de coerção; (iii) a transparência, que é um pressuposto para a existência do entendimento esclarecido; e (iv) a emancipação social, que é o fim precípua da gestão social.

Assim, com apoio de tais premissas, adota-se o conceito de gestão social dado por Tenório (2005, p. 102), como

[...] o processo gerencial onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais).

Enfim, da literatura discutida neste item 2.2, sobre gestão social, assume-se a definição de gestão social como um paradigma de gestão pública pautado na transferência do centro de decisões das políticas públicas do Estado para a sociedade civil (FRANÇA FILHO, 2008), de forma a se voltar para o bem comum através da solidariedade (TENÓRIO, 2005) por intermédio de processos dialógicos em que prevaleça a argumentação racional (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011) e com a criação de mecanismos de transparência e de responsabilização do poder público (ABRUCIO, 2007).

2.3 Os conselhos gestores de políticas públicas

Tomando-se por premissa de que há razoável consenso sobre os propósitos e as categorias teóricas que cercam este novo desenho organizacional do Estado⁹, a questão que deve ser respondida se refere a como torná-lo concreto, em específico no Brasil.

Conforme já dito anteriormente, a participação cidadã não é uma característica do brasileiro. Ao contrário, o apego ao individualismo e a forte influência patrimonialista parecem ser as características que melhor definem nossa interação com os assuntos públicos.

E, para agravar este quadro, a centralização das decisões políticas em um grupo limitado de atores, notadamente as camadas superiores das elites de

⁹ Conforme já dito, Pinho (2010) parece ser a exceção. Ele sustenta exatamente o oposto do que ora se afirma, **isso** é, de que a gestão social tem se consolidado empiricamente sem que exista um consenso acadêmico do que ela realmente consiste.

poder, em especial as grandes corporações econômicas (ROMANO, 2009), parece ser algo insuscetível de rompimento.

A propósito, de acordo com Boneti (2011), a ordem capitalista globalizada é outro fator impeditivo à construção da esfera pública, uma vez que as políticas públicas são ditadas pelas elites econômicas, detentoras do poder político, o que se choca com a busca da pulverização do poder local entre diversos atores sociais.

Some-se a isso a insuficiência da democracia representativa, caracterizada, principalmente, pela perda de legitimidade decorrente do sentimento de não representação, ensejou a criação de diferentes arranjos ao longo dos tempos, tendentes a proporcionar à sociedade uma efetiva participação nos atos de governo.

Neste sentido, um dos caminhos possíveis, a exemplo do defendido por Brasil (2007), consiste na ocupação de espaços decisórios não tradicionais por parte da sociedade civil, a exemplo do orçamento participativo, das audiências públicas, dos conselhos gestores e das conferências temáticas, dentre outros.

Historicamente, a busca por soluções colegiadas sobre os destinos da coisa pública não é nova e tão pouco criação nacional.

Neste sentido, Gohn (2011) aponta a Comuna de Paris e os Conselhos Operários russo e alemão como possíveis origens remotas dos movimentos sociais que se baseiam no exercício da autogestão, rompendo com o protagonismo do Estado. No Brasil, durante a década de 1960, procurou-se criar alternativas à administração pública tradicional, notadamente através de práticas de participação social, tais como as Comunidades Eclesiais de Base, os Centros Populares e as ONGS (PAULA, 2005).

Já nos anos 1970, Gohn (2011) identifica o surgimento de conselhos criados pela própria administração para servir de interlocutores com os movimentos e organizações populares.

Posteriormente, nos anos 1980, surgiram os conselhos populares, nascidos diretamente da sociedade civil, outrora fragmentada, com o propósito de efetivamente participar dos rumos da administração.

Para os movimentos sociais, a construção e participação em conselhos poderia significar um momento de organização e de direção das lutas políticas dispersas e fragmentadas. As conquistas parciais poderiam acumular-se em posições de poder e explicitar-se no conjunto do tecido social (GOHN, 2011, p. 79).

Assim, apesar de a sociedade civil, durante a década de 1980, se organizar em novas formas de participação política, foi nos anos 1990 que os conselhos gestores de políticas públicas se consolidaram (AVRITZER; PEREIRA, 2005; BARROS, 2010; TONELLA, 2004).

Com o advento da Constituição de 1988, houve uma profunda modificação no modelo de democracia brasileiro, a exigir uma postura mais ativa da sociedade. De acordo com Tenório et al. (2011, p. 61), “a participação social deixa de ser um privilégio para transformar-se em uma ação importante e de certa maneira necessária”.

Enfim, a criação de diferentes arranjos de participação política, a exemplo dos conselhos gestores, das conferências de políticas públicas e do orçamento participativo, consistiram em avanço democrático qualitativo, especialmente pela formulação do interesse público não estatal (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010).

Neste contexto, liderados pelo fortalecimento dos conselhos ligados à área de saúde, outros tantos conselhos gestores se expandiram para todo o país, nos três níveis da federação (FUKS, 2004).

As pesquisas do IBGE (2008, 2009) demonstram que alguns conselhos gestores encontram-se presentes quase que na totalidade dos municípios

brasileiros, enquanto que outros funcionam em expressivo número de municípios. É o que demonstra a Tabela 02:

Tabela 2 Distribuição dos conselhos gestores por Município

Conselho	Total de Municípios pesquisados	Total de Municípios com conselho criado	% de Municípios com conselho criado
Conselho Municipal de Saúde	5565	5553	99,78 %
Conselho Municipal de Educação	5565	4781	85,91 %
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	5565	5084	91,35 %
Conselho Municipal de Habitação	5565	3240	58,22 %
Conselho Municipal de Meio Ambiente	5564	2650	47,62 %

Fonte: adaptado de IBGE (2008, 2009).

De forma mais restrita, os conselhos gestores consistem em instituições híbridas de participação política, na medida em que “elas envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil” (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 17).

Estas organizações, como regra, são dotadas de atribuições decisórias sobre políticas públicas e não meramente consultivas. Vale dizer, o potencial

deliberativo dos conselhos gestores, isso é, o caráter vinculativo das decisões tomadas pelo colegiado, os distingue de outros arranjos democráticos.

Desta forma, sua roupagem legal lhes garante razoável desvinculação do Poder Executivo, de modo que devem ser percebidos como novos agentes deliberativos, com enfoque de gestão descentralizada e participativa.

Guardam eles, portanto, uma relação muito próxima ao ideal de democracia deliberativa, uma vez que podem servir de espaço ao debate racional e livre de coação. Os conselhos, portanto, ostentam a potencialidade de formação da esfera pública capaz de influenciar a tomada das decisões políticas.

Este aspecto é de relevância ímpar, na medida em que a própria Constituição de 1988 criou um grave desequilíbrio na distribuição da força política entre os poderes da República, com franca supremacia do Poder Executivo sobre a sociedade e as demais organizações do Estado¹⁰.

Por tais razões, os conselhos gestores precisam ocupar espaço de destaque em estudos científicos e, principalmente, enquanto práticas diárias de democracia.

Todavia, apesar do potencial democrático acima descrito, os conselhos gestores em âmbito municipal parecem não ter desabrochado. A literatura aponta uma série de limitações à atuação dos conselhos.

De acordo com Oliveira, Pereira e Oliveira (2010, p. 431), há

[...] três conjuntos de fatores que interferem em sua condição de instrumento da democracia deliberativa local. São estes: a) a garantia de procedimentos democráticos de atuação; b) a promoção da cidadania deliberativa; e c) a compreensão das nuances da participação e o estímulo à sua forma política.

¹⁰ A temática não é nova, sendo possível destacar os trabalhos de Limongi e Figueiredo (2000) e Pereira e Mueller (2000) e, mais recentemente, Ros (2008) como representantes unânimes da dominação do Poder Executivo sobre o Legislativo.

A estas três ordens de limitações, é possível somar outras quatro apontadas por Papadoulos e Warin (2007): abertura e acesso, qualidade das deliberações, eficiência e efetividade e publicidade e *accountability*.

Outro questionamento pertinente é abordado por Abers e Keck (2008). Segundo as autoras, a expressiva presença do Estado na composição dos conselhos e a representatividade indireta dos conselheiros acabam por desnaturar sua principal qualidade, qual seja, a tomada de decisões como resultado de uma atuação direta da população. Apesar de as autoras concluírem pela importância da interação entre os diversos atores políticos, suas críticas servem de partida para duvidar da conexão entre os conselhos e as teorias da democracia.

De forma semelhante, Pinho (2010) realiza uma severa crítica à representatividade governamental existente nos conselhos. Segundo ele, existe a prática de indicação de agentes públicos de baixo escalão no governo para comporem os conselhos gestores. Em consequência, os conselheiros governamentais não gozam de qualquer autonomia ou poder de decisão, o que acaba por esvaziar as funções dos conselhos. Além disso, essa decisão implica o afastamento do conselheiro daquele que lhe outorgou o mandato, o que sugere que tais decisões são tomadas conforme suas convicções pessoais e não de acordo com as orientações governamentais.

Já Fuks (2004) é enfático ao demonstrar o perfil de elite dos conselheiros, de sorte a ocorrer um hiato entre os representantes e aqueles que por eles são representados. Haveria, aí, a repetição de um dos fatores de crise da democracia representativa - a perda da legitimidade.

Por fim, um último problema a ser apontado neste momento recai sobre a falta de força política para fazer cumprir suas próprias decisões. Conforme observa Gohn (2011, p. 116), os conselhos gestores “devem ter capacidade e poderes normativos de decisão, e não se implantar como mera instância consultiva e opinativa”.

Até mesmo a análise de senso comum sobre o funcionamento dos conselhos municipais indica algumas de suas carências. Por experiência própria, como membro do MP mineiro, percebe-se que há pouca divulgação da pauta de debates, a participação social estranha ao colegiado é quase nula e o discurso tecnocrata é utilizado para obstar maiores questionamentos internos.

Além disso, e o que é mais grave, percebe-se, claramente, a falta de uma maior desenvoltura no que tange à definição de quais assuntos devem ser discutidos com prioridade e, também, quanto à imperatividade das decisões dos conselhos e dos destinos dos fundos que por eles são administrados (OLIVEIRA, 2009).

Novamente, recai-se no problema do expansionismo do Poder Executivo, agora em âmbito local. Avritzer e Pereira (2005), ao analisarem diferentes conselhos municipais, também assim observam em relação ao conselho de meio ambiente. Segundo os autores,

Quanto à influência nas deliberações, para este Conselho em particular, vemos que a dos técnicos representantes do executivo municipal é muito grande, o que parece ser verdadeiro para o conjunto dos Conselhos (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 31).

Assim, naqueles municípios em que não há uma forte tradição organizativo-associativa, os conselhos gestores, apesar de terem origem nas lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país (GOHN, 2011), constituem apenas uma realidade formal decorrente de imposição legal.

Ao que parece, ainda em termos especulativos, falta uma visão por parte do Poder Executivo dos conselhos como “parceiros” (DOUGHERTY; EASTON, 2011) na construção de objetivos estratégicos e de políticas públicas que reflitam o sentimento do bem comum. Como os próprios Daugherty e

Easton (2011) ao estudarem 274 conselhos da região sudoeste do estado da Pennsylvania/EUA, afirmam, “o funcionamento efetivo dos conselhos conferem aos governos maior representatividade e credibilidade, bem como lhes oferece uma perspectiva diferente através da experiência das comunidades” (DOUGHERTY; EASTON, 2011, p. 536, tradução livre).

Assim, é importante indagar quais medidas devem ser adotadas para fortalecer os conselhos, tornando-os instrumentos efetivos da democracia participativo-deliberativa.

Feito tal diagnóstico, o MP em sua vertente resolutiva, portanto inserido no paradigma da gestão social, deve atuar para auxiliar a sociedade no exercício da democracia deliberativa.

Dentro deste pensamento, existem três eixos centrais que poderiam servir de norte para a análise de adequação da atuação do Ministério Público.

O primeiro consiste na relação da organização MP com o povo, a qual se encontra um tanto desequilibrada pela fraqueza da sociedade civil. Do ponto de vista teórico, a necessidade de aproximação do Estado com o povo está ligada à sua própria legitimação pois, de acordo com Ferraz Júnior (2003, p. 24), o poder soberano, emanado da vontade racional do povo, é a “fonte do direito”.

Assim, toda e qualquer atuação estatal, para ser legítima, deve ser exercida não apenas em nome do povo, mas também para o povo¹¹, em especial se levarmos em conta que a parcela de poder exercida pelo MP não decorre de mandato diretamente entregue pelo cidadão.

Já o segundo eixo a ser perseguido consiste no fomento às práticas de democracia deliberativa enquanto instrumentos capazes de produzir a

¹¹ Como bem observa Müller ao lembrar de Rousseau, é necessário “colocar o povo no trono” (MÜLLER, 2000, p. 112).

“emancipação social”¹² e, assim, colocar a sociedade brasileira no rumo dos objetivos traçados pela Constituição Federal.

No Brasil, esta preocupação ganha contornos ainda maiores. Conforme anotado por José Murilo de Carvalho, existe uma sobreposição histórica dos direitos políticos sobre os direitos civis em nosso país, sem que ocorra um desenvolvimento “da convicção cívica, da liberdade individual e dos limites do poder do Estado” (CARVALHO, 1998, p. 281), o que implica uma cidadania fraca.

Ora, é necessário romper a lógica reinante de dominação pela alienação, pois, do contrário, o Brasil nunca se desenvolverá como nação e sua população mais pobre permanecerá nessa condição eternamente, tal como observado por Dahl (2001). Segundo ele, a democracia ideal pressupõe, como um de seus requisitos, o entendimento esclarecido, definido como a possibilidade, dentre de limites razoáveis, de cada membro da sociedade “ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências” (DAHL, 2001, p. 49).

Este problema, aliás, foi detectado por Faoro (2000), ao afirmar que a nação brasileira, formada pelo povo, de quem deflui genuinamente o poder, não se desenvolveu plenamente tornando-se Estado. Isso em virtude de uma relação simbiótica em que “o povo quer a proteção do Estado, parasitando-o, enquanto o Estado mantém a menoridade popular, sobre ele imperando” (FAORO, 2000, p. 376)¹³.

¹² A reinvenção da emancipação social é uma das propostas de Santos (2002) na luta contra a dominação da globalização hegemônica eurocentrada.

¹³ A título ilustrativo, pode-se citar o uso da educação de qualidade como instrumento alavancador da cidadania. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), tradicionalmente, elabora pesquisas do tipo *survey* para avaliar as habilidades e o conhecimento de estudantes na conclusão do ensino obrigatório, em diferentes países. Os dados coletados dão ensejo ao chamado o *ranking* PISA que, no ano de 2009, apontou o Brasil na vexatória 53.^a posição entre os sessenta e cinco países analisados. ...continua...

E é justamente neste espírito que Bobbio (2004) observa que a “participação democrática deveria ser eficiente, direta e livre: a participação popular, mesmo nas democracias mais evoluídas, não é nem eficiente, nem direta, nem livre. Da soma desses três déficits de participação popular nasce a razão mais grave de crise, ou seja, a apatia política, o fenômeno tantas vezes observado e lamentado, da despolitização das massas nos Estados dominados pelos grandes aparelhos partidários” (BOBBIO, 2004, p. 159).

Assim, entende-se que o MP tem relevante papel não apenas para garantir a estabilidade formal da democracia, mas também para resgatar a noção de civismo, qualidade que Araújo (2000) destaca como sendo atrelada ao conceito clássico de República e que impõe a colocação do interesse público acima do privado.

Por fim, o Ministério Público também deve agir, quando necessário, contra o próprio Estado e o mercado, visando a superar as limitações formais e substanciais que impossibilitam o surgimento de uma esfera pública genuína. Com isso, será possível estimular a sociedade e os próprios conselheiros a perceber seu papel político e a importância das decisões por eles tomadas. Assim, será possível inverter-se o fluxo de legitimidade das políticas públicas, para que fluam da sociedade para o Estado e não o inverso.

Em termos comparativos, está posicionado abaixo de Colômbia e Sérvia e imediatamente acima de Montenegro (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD, 2011).

3 METODOLOGIA DA PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa sobre os conselhos gestores existentes no Município de Lavras não é propriamente uma inovação no DAE – UFLA. Oliveira (2009) apresentou sua tese de doutorado intitulada “Sociedade, Estado e Administração Pública: Análise da Configuração Institucional dos Conselhos Gestores do Município de Lavras – MG”. Nela, o autor parte da premissa de que “os conselhos gestores representam meios públicos de deliberação, estabelecidos junto ao poder local para fomentar o engajamento social” (OLIVEIRA, 2009, p. 2) com vistas a responder a dois problemas de pesquisa: como os conselhos gestores podem contribuir para a consolidação da gestão societal em âmbito local e como eles efetivamente contribuem.

Para tanto, Oliveira (2009) realizou uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, por meio da triangulação entre a análise de documentos (atas, regimentos e leis), observação participante e entrevistas. Nela, Oliveira (2009) estudou doze conselhos do município de Lavras/MG, com atividade entre 1984 e 2008.

Esta pesquisa consiste em um desdobramento da tese de doutorado de Oliveira (2009). Adota-se, pois, a validade de suas conclusões para indagar de que maneira o MP pode potencializar as virtudes dos conselhos e superar suas limitações.

De acordo com Giddens (2000), as pesquisas sociológicas além de procurarem responder o que ocorre na realidade fenomênica, buscam preencher lacunas de entendimento. Em outras palavras, elas não encerram apenas um caráter descritivo dos fatos, mas procuram contribuir para explicar os porquês da realidade acontecer daquela maneira.

Neste sentido, considerando o problema de pesquisa proposto, torna-se necessário ampliar o número de informações sobre as características e a dinâmica das atividades dos conselhos gestores.

Assim a pesquisa realizada é do tipo qualitativa, consistente em “um exame intensivo dos dados, tanto em amplitude quanto em profundidade” (MARTINS, 2004, p. 289), visando a possibilitar ao pesquisador uma “estreita aproximação dos dados, de fazê-lo falar da forma mais completa possível, abrindo-se à realidade social para melhor apreendê-la e compreendê-la” (MARTINS, 2004, p. 292).

Bogdan e Biklen (1994) apontam cinco principais características da pesquisa qualitativa. Segundo eles, na pesquisa qualitativa, a fonte direta dos dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal. Além disso, ela é descritiva, no sentido de que os dados são reunidos em forma de palavras ou imagens e não de números. Nela, mais importante do que os resultados e produtos da pesquisa é o processo investigativo em si. Justamente por isso, a pesquisa qualitativa tende a interpretar os dados de forma indutiva, isso é, não procura analisá-los com o propósito de confirmar hipóteses pré-concebidas. Por fim, o aspecto central da metodologia qualitativa reside nos diferentes significados que as pessoas dão aos fatos sociais.

Por coerência, esta pesquisa é do tipo exploratória, na medida em que, a partir de dados primários, busca fornecer uma compreensão ampla do problema, cujas nuances ainda não são totalmente claras (MALHOTRA, 2001).

Fixada a modalidade de pesquisa, seguem as técnicas que foram utilizadas.

Conforme já dito, a proposta deste trabalho é dar continuidade à pesquisa de Oliveira (2009), de forma que suas conclusões foram adotadas como ponto de partida.

Assim, de modo específico, a pesquisa de campo, junto aos conselhos escolhidos foi realizada tomando-se como referência o plano de levantamento de informações elaborado por Oliveira (2009), a partir da pesquisa documental, alusiva a leis, decretos, regimentos internos e atas de reunião dos conselhos, conforme tipologia contida no Quadro 01, abaixo.

Configuração institucional dos conselhos
1. Lugar dos Conselhos
1.1 Estado, sociedade ou ambos?
2. História dos conselhos
2.1 Como o conselho foi instituído?
3. Tipo de conselhos
3.1 Conselhos vinculados à questão urbana, à prestação, à prestação de serviços pela administração pública, a grupos etários ou específicos da população ou à área cultural? Conselho operativo?
4. Natureza dos conselhos
4.1 Conselhos consultivos ou deliberativos? Quais suas funções?
4.2 Natureza do processo deliberativo
4.2.1 Perfil sóciopolítico dos conselheiros
4.2.2 Há contestação pública?
4.2.3 Quem coordena as reuniões?
4.2.4 Como se dá a elaboração da pauta? A deliberação se restringe a ela?
4.2.5 Temas recorrentes: voltados ao órgão ou à política municipal?
4.2.6 Como se dá o emprego da linguagem verbal e simbólica nos conselhos?
4.2.7 As deliberações sobre as políticas públicas se convertem em ações dos poderes Legislativo e Executivo
5. Estrutura Organizacional dos Conselhos
5.1 Estrutura do conselho (organizacional, executiva e orçamentária)
5.1.1 Posições estratégicas nos conselhos por segmento representado
5.1.2 Há um fundo associado?
5.2 Conselho restrito ou conselho ampliado?
6. Distribuição de poder nos conselhos

Quadro 1 Plano de Levantamento de informações

(...continua...)

“Quadro 1, conclusão”

6.1 Conselho paritário, tripartite, tripartite paritário, tetrapartite, tetrapartite paritário, governo-sociedade, sociedade-governo ou técnico-corporativo?
7. Especificidades do mandato nos conselhos
7.1 Mandato imperativo ou livre? Como se dá a relação entre representantes e representados?
7.2 Revogável ou não?
7.3 Coincidente com o mandato do Executivo e do Legislativo?
7.4 Forma de escolha dos conselheiros por categoria institucional?
7.4.1 Reconduções são possíveis?
7.5 Mecanismo de distribuição das funções intraconselho
8. Autonomia dos conselhos
8.1 Infraestrutura física
8.2 Infraestrutura administrativa
8.3 Financiamento e alocação de recursos
9. Pedagogia dos conselhos
9.1 Nivelamento, capacitação e reciclagem de conselheiros
9.2 Troca de experiências e informação entre conselhos e conselheiros

Fonte: Oliveira (2009, p. 104-105), adaptado para a presente dissertação.

Conforme já dito, a pesquisa documental efetuada nesta pesquisa consistiu na reconstrução do marco jurídico dos conselhos, desde a Constituição Federal até os regimentos internos, observando-se as leis e decretos federais, estaduais e municipais. Além disso, fez-se o levantamento das atas de reunião dos conselhos municipais de saúde (CMS), da infância e juventude (CMDCA) e do meio ambiente (CODEMA), no período de janeiro de 2009 a dezembro de 2012¹⁴.

A opção pelos mencionados conselhos decorreu dos seguintes fatores. Em primeiro lugar, o CMS e o CMDCA são presentes em quase a integralidade dos Municípios brasileiros (IBGE, 2008, 2009). Além disso, tanto o CMS

¹⁴ Tal lapso temporal decorre do fato de a pesquisa de Oliveira (2009) ter se encerrado no ano de 2008.

quanto o CMDCA, necessariamente, são gestores imediatos de fundos, o que permitiu uma análise acerca da utilização de recursos públicos, o que não ocorre em relação a diversos outros conselhos. Já em relação ao CODEMA, deve-se destacar que, além de discutir e deliberar sobre a política pública na área de meio ambiente, é ele singular em relação a todos os demais conselhos na medida em que também assume a natureza executiva, ao decidir os pedidos de licenciamento ambiental em âmbito local.

Em um passo seguinte, a pesquisa valeu-se da técnica da entrevista em profundidade com Promotores de Justiça que atuam junto a conselhos de saúde, de meio ambiente e dos direitos da criança e do adolescente. De acordo com Malhotra (2004), trata-se de método de pesquisa qualitativa, organizado sob a forma de

[...] entrevista não estruturada, direta, pessoal, em que um respondente de cada vez é instado por um entrevistador altamente qualificado a revelar motivações, crenças, atitudes e sentimentos sobre determinado tópico (MALHOTRA, 2004, p. 164).¹⁵

Dentre as vantagens da entrevista pessoal, Samara e Barros (1997) destacam a possibilidade de controle da amostragem, a possibilidade de instruir o entrevistado, a possibilidade de incluir a observação e a possibilidade de entrevista de longa duração. Justamente por isso a amostra utilizada é pequena, sendo ela composta por apenas cinco elementos.

Bem assim, Malhotra (2004) destaca como benefícios dessa técnica a maior profundidade na coleta de dados e a relação direta entre a resposta e o respondente, o que não ocorre nas entrevistas em grupos focais.

Por outro lado, dentre as desvantagens apontadas pela literatura, duas delas merecem ponderação. Em primeiro lugar, aponta-se o alto custo como uma

¹⁵ O roteiro utilizado para as entrevistas encontram-se no APÊNDICE A.

limitação das entrevistas pessoais. Em segundo lugar, Malhotra (2004) ressalta que os resultados da entrevista e a completude dos dados pretendidos dependem da habilidade do entrevistador.

No caso da pesquisa aqui realizada, contudo, duas das entrevistas foram realizadas pessoalmente em Lavras, no ambiente de trabalho dos envolvidos. As demais, ocorreram via *software* de conversação através da internet¹⁶. Vale dizer, os custos não foram qualquer impeditivo para a realização da pesquisa.

Todavia, diante das desvantagens do uso dessa técnica, apontadas por Malhotra (2004) e das condições em que foram realizadas as entrevistas com os membros do MP, assume-se, neste trabalho, tais limitações.

Além disso, Malhotra (2004) também aponta a dificuldade de análise e interpretação dos dados obtidos, sustentando-se a necessidade, em muitos casos, de auxílio de psicólogos para tais finalidades. Novamente reconhece-se a limitação do pesquisador, destacando que, eventualmente, a realização de grupo focal com os entrevistados teria sido mais proveitosa. Isso porque seria possível construir, em princípio, um discurso de consenso sobre alguns tópicos e/ou confirmar falas divergentes. No entanto, em função das limitações temporais e financeiras para a conclusão da pesquisa, a realização de grupos focais mostrou-se inviável.

Outra limitação a ser pontuada consiste na ausência do método de observação (participante ou não) quanto às reuniões dos conselhos¹⁷, diante da exiguidade de tempo para a conclusão da pesquisa.

¹⁶ A comunicação entre entrevistados e entrevistador ocorreu através do *software* Skype, com gravação do áudio através do programa *Call Graph*, ambos gratuitos e amplamente difundidos na *internet*.

¹⁷ Ao longo da pesquisa, comparecemos nas reuniões ordinárias do conselho municipal de saúde ocorridas nos dias 08 de maio e 11 de junho de 2013. Contudo, o fizemos na qualidade de Promotor de Justiça, o que certamente cria uma dificuldade ainda maior na observação da dinâmica do colegiado

Certamente, este método, capaz de coletar o calor dos debates, poderia servir de triangulação com a pesquisa documental e as entrevistas em profundidade, fornecendo uma melhor percepção da dinâmica interior dos conselhos.

É importante, ainda, ressaltar que a escolha dos entrevistados obedeceu ao critério de amostragem por julgamento. Segundo Malhotra (2004), cuida-se de um forma de amostragem por conveniência com base no julgamento do pesquisador.

Vale dizer, de acordo com o conhecimento profissional do autor, foram selecionados profissionais que sabidamente exerciam atividades ligadas aos conselhos gestores.

Neste sentido, foram selecionados um Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais, com atuação na área de saúde; dois Promotores de Justiça do Estado de Minas Gerais, com atuação na área de meio ambiente; um Promotor de Justiça do Estado do Paraná, com atuação na área de infância e juventude; e um Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais, com atuação na área de infância e juventude.

Optou-se pelo número de cinco entrevistados na medida em que, ao se somar a nossa experiência profissional, atinge-se o número de dois Promotores de Justiça por área de atuação, o que se revelou suficiente para os fins aqui pretendidos.

Visando a resguardar a identidade de cada um dos entrevistados, foram eles mencionados na discussão dos resultados pelos números de um a cinco, conforme a ordem cronológica em que ocorreu a entrevista.

A partir dos dados coletados, a apreensão do conteúdo produzido seguiu a análise de conteúdo, definida como

[...] uma técnica de pesquisa que trabalha com a palavra, permitindo de forma prática e objetiva produzir inferências do conteúdo da comunicação de um texto replicáveis ao seu contexto social (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 682).

Para tal finalidade, foram adotadas as categorias analíticas propostas por Oliveira, Pereira e Oliveira (2010), quais sejam, as limitações formais, as substanciais e as institucionais que levam ao reconhecimento, ou não, da efetividade dos conselhos gestores.

De acordo com os mencionados autores, estes três critérios podem assim ser resumidos:

O primeiro concentrará elementos relativos à organização formal dos órgãos: procedimentos internos e desenho institucional. O segundo reunirá aspectos ligados à sua dinâmica deliberativa, abarcando a participação e rotinas de argumentação e pactuação. Questões referentes ao elo institucional dos conselhos com segmentos sociais e poderes instituídos integram a última categoria (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010, p. 430).

Dito de outra forma, as **limitações formais** referem-se às condições essenciais da democracia deliberativa, isso é, à formação de decisões por meio do diálogo e a igualdade política. Já as **limitações substanciais** dizem respeito aos aspectos da dinâmica deliberativa, abarcando a participação e as rotinas de argumentação. De acordo com Oliveira, Pereira e Oliveira (2010), as condições substantivas encaixam-se em três eixos: a) a garantia de procedimentos democráticos de argumentação e deliberação; b) a promoção da cidadania deliberativa; e c) a compreensão das nuances da participação e o estímulo à sua forma política. Por fim, as **limitações institucionais** estão ligadas ao relacionamento interinstitucional dos conselhos gestores com os diferentes segmentos sociais e com os poderes instituídos locais, notadamente o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público.

Em complemento, foi possível utilizar o roteiro contido no Quadro 02, extraído de Oliveira (2009), no sentido de identificar os aspectos positivos e negativos dos conselhos para as categorias de organização formal dos conselhos, o processo deliberativo nos conselhos e as relações institucionais dos conselhos, conforme indicado abaixo.

	Aspectos que favorecem o
Organização formal dos conselhos	protagonismo das partes
	Aspectos que restringem o protagonismo das partes
Processo deliberativo nos conselhos	Pontos que limitam a cidadania deliberativa e a participação política
	Pontos que potencializam a cidadania deliberativa e a participação política
Relações institucionais dos Conselhos	Elementos que consolidam os conselhos como esferas públicas
	Elementos que inviabilizam a consolidação dos conselhos como esferas públicas

Quadro 2 Sistema de classes de pesquisa

Fonte: Oliveira (2009, p. 109)

4 OS CONSELHOS GESTORES NO MUNICÍPIO DE LAVRAS: RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo, serão discutidas a estrutura legal e o funcionamento de três conselhos gestores existentes no Município de Lavras: o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Assim, foi realizado o levantamento das normas jurídicas previstas na Constituição Federal de 1988, na Constituição Estadual, na Lei Orgânica do Município, em leis federais, estaduais e municipais e em decretos do Poder Executivo. Paralelamente, foram consultadas as atas de reunião dos conselhos acima mencionados, realizando-se um recorte entre janeiro de 2009 e dezembro de 2012. De igual forma, estudaram-se os regimentos internos dos Conselhos ligados às áreas pesquisadas, tanto em âmbito nacional, quanto estadual e municipal.

Objetivou-se, nesta etapa, analisar de que maneira a estrutura formal, os processos deliberativos e as relações interinstitucionais dos conselhos lavrenses posicionavam-se diante das conclusões contidas na literatura revista.

De forma específica, os critérios de comparação partiram do quadro abaixo, extraído de Oliveira (2009).

Dimensão da configuração institucional	Sistema de classes de pesquisa	Possibilidades e limites dos conselhos em relação à gestão social
Face Formal dos Conselhos	Aspectos que favorecem o protagonismo das partes	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição legal dos conselhos • Natureza deliberativa e paritária • Competências abrangentes • Presença de regras de governo, que abarcam a designação de conselheiros, a formação de diretoria e a condução de mandatos
	Aspectos que restringem o protagonismo das partes	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de processos pedagógicos sistemáticos • Ausência de recursos financeiros sob a gerência dos conselhos
Processo Deliberativo dos Conselhos	Pontos que potencializam a cidadania deliberativa e a participação política	<ul style="list-style-type: none"> • Respeito a argumentos individuais • Linguagem: meio de esclarecimento e integração, não de coação • Acessibilidade ao processo de elaboração de pautas e discussão de temas emergentes nos plenários • Consenso e coerência argumentativa como nortes decisórios
	Pontos que limitam a cidadania deliberativa e a participação política	<ul style="list-style-type: none"> • Desconexão entre representantes e representados • Contestação pública mediana • Pouca compreensão dos sistemas de políticas sociais • Foco deliberativo em questões pontuais, em detrimento da efetiva gestão dos serviços públicos locais
Relações institucionais dos conselhos	Elementos que consolidam os conselhos como esferas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Caráter democrático das rotinas internas • Responsabilidades constitucionais, que exigem a análise crítica de decisões e atos governamentais.
	Elementos que inviabilizam a consolidação dos conselhos como esferas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Desarticulação social • Desinformação sobre atribuições, responsabilidades e poderes dos conselhos • Desconhecimento dos processos da administração pública • Oportunismo governamental

Quadro 3 Possibilidades e limites dos conselhos gestores

Fonte: Oliveira (2009, p. 263)

4.1 Análise do marco legal e das atas de reunião do Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Lavras

A saúde em nosso país consiste em um dever do Estado, de sorte a reflexamente ser direito da coletividade. Encontra-se tal dever organizado através do Sistema Único de Saúde (SUS), expressamente previsto no artigo 198, § 1.º da Constituição Federal de 1988.

De acordo com a Constituição, o SUS é orientado por três principais diretrizes:

- a) descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- b) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- c) participação da comunidade.

De forma idêntica, a Lei do SUS (Lei 8.080/1990) identifica a descentralização político-administrativa, com ênfase nos municípios, e a participação comunitária como seus princípios básicos (BRASIL, 1990c).

Neste sentido, Saliba et al. (2009) sustentam que uma das principais conquistas do SUS consiste justamente no controle social exercido através dos conselhos de saúde. Segundo eles, trata-se de “espaço de prática da participação social no processo decisório das políticas públicas de saúde e do exercício do controle social” (SALIBA et al., 2009, p. 1370).

Apesar de a Constituição Federal e a Lei do SUS conterem previsão sobre a indispensabilidade da participação popular no contexto das políticas públicas de saúde, tais diplomas legais não cuidam de esclarecer como isso deve ocorrer.

Justamente para preencher esta lacuna, a Lei 8.142/1990 define as duas principais formas de intervenção da comunidade nas políticas públicas de saúde (BRASIL, 1990d). A primeira delas é a conferência de saúde, realizada em cada unidade federativa a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes.

A outra é justamente o conselho de saúde, de caráter permanente e deliberativo, com presença obrigatória no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios e órgãos colegiados é responsável pela formulação de estratégias e pelo controle da execução da política de saúde em cada instância federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

Limitando-nos à análise dos conselhos de saúde, é possível perceber a partir de sua conformação jurídica o quão relevante é seu papel dentro do SUS. De acordo com a lei 8.080/90 (BRASIL, 1990c), a eles compete a aprovação dos planos municipais de saúde (art. 14-A, parágrafo único, inciso I).

O plano de saúde, ainda de acordo com a Lei do SUS, é o produto de todo o planejamento em saúde, servindo de base para as atividades e programações de cada nível de direção do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, no âmbito municipal, compete aos conselhos de saúde a aprovação da inclusão de novos medicamentos a serem dispensados à população pelo município em caso de inexistência de previsão nas esferas federal e estadual (BRASIL, 1990c).

Ainda de acordo com a Lei 8.080/90 (BRASIL, 1990c), os recursos financeiros do SUS serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos conselhos de saúde.

Estes aspectos são reforçados pela Resolução 453/2012, do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2012). Em sua quinta diretriz, são especificadas as atribuições dos conselhos de saúde, das quais se destacam a formulação e o controle da execução da política de saúde, incluindo os seus aspectos econômicos e financeiros, a definição de diretrizes para elaboração dos planos de saúde e respectiva deliberação sobre o seu conteúdo o encaminhamento de programas de saúde e projetos a serem encaminhados ao Poder Legislativo, a convocação e a organização das Conferências de Saúde, dentre outras.

Em âmbito estadual, a Constituição de 1989 (MINAS GERAIS, 1989) determina, em seu art. 186, inciso IV, que o direito à saúde compreende a participação da sociedade, por intermédio de entidades representativas, na elaboração de políticas, na definição de estratégias de implementação e no controle das atividades com impacto sobre a saúde.

Este dispositivo legal é hoje disciplinado pelas Leis Delegadas Estaduais n. 179 e 180, ambas de 2011 (MINAS GERAIS, 2011b, 2011c).

Com relação à Lei Delegada 179/2011, contém ela a seguinte disposição:

Art. 16. Será estabelecida em lei a estrutura orgânica básica das Secretarias de Estado, dos Órgãos Autônomos, das Autarquias e Fundações Públicas, assim como suas respectivas finalidades e competências gerais e, em decreto, a estrutura orgânica complementar e a distribuição e descrição das competências das unidades administrativas dos respectivos órgãos e entidades.

Parágrafo único. A lei de que trata o caput estabelecerá a subordinação dos conselhos estaduais de políticas públicas aos respectivos órgãos e entidades (MINAS GERAIS, 2011b).

Em reforço, a Lei Delegada 180/2011 prevê textualmente – art. 224, inciso I, alínea *a*, que o conselho estadual de saúde (CES) é organicamente

localizado na estrutura da Secretaria Estadual de Saúde, sendo-lhe textualmente subordinado.

Veja-se, neste sentido, que o regimento interno do CES é regulado por ato do Poder Executivo (Decreto n.º 45.559, de 03/03/2011) e não do próprio colegiado (MINAS GERAIS, 2011a).

Tal situação jurídica é também enfatizada no regimento interno que determina a necessidade de homologação das decisões do CES ao gestor estadual do SUS, ou seja, ao Secretário Estadual de Saúde (art. 2.º, inciso I).

Com relação à composição do CES, conta ele com cinquenta e dois membros titulares, com idêntico número de suplentes, os quais são indicados de forma paritária entre os representantes dos usuários e os dos demais setores (governo, prestadores de serviços e trabalhadores de saúde), nos moldes do já mencionado Decreto 5.839, de 11 de julho de 2006 (BRASIL, 2006).

Chama a atenção, todavia, a existência de “Presidência biônica” do CES, atribuída pelo regimento interno ao Secretário de Estado de Saúde, enquanto que os demais cargos da Mesa Diretora deverão ser eleitos diretamente pelo plenário desse Conselho.

No que se refere ao município de Lavras, local onde foi desenvolvida a pesquisa de campo, o direito à saúde, de acordo com a Lei Orgânica Municipal (LAVRAS, 1990), implica a garantia da participação da sociedade, por intermédio de entidades representativas, na elaboração de políticas, na definição de estratégias de implementação e no controle das atividades com impacto sobre a saúde.

Assim, a própria Constituição lavrense se incumbiu de criar o Conselho Municipal de Saúde (art. 168, § 2.º), destinando sua forma de organização à lei ordinária (LAVRAS, 2013).

Dentro deste panorama, em 1991, a Câmara Municipal de Lavras aprovou a Lei Municipal 1.865, devidamente sancionada, que definiu as funções e a composição do CMS (LAVRAS, 1991a).

Naquela oportunidade, o CMS era composto por quinze membros, sendo que não havia a previsão de paridade entre conselheiros usuários e conselheiros não usuários. Em verdade, a citada lei não continha uma divisão clara entre os diferentes setores de representação no CMS.

Por outro lado, merece destaque a previsão do caráter deliberativo do CMS e sua natureza permanente. Em tese, tais aspectos deveriam permitir o CMS de se cumprir as importantes funções previstas na Lei 8.142/90 (BRASIL, 1990d).

Contudo, a própria lei municipal 1.865/90 se incumbiu de diminuir o papel do CMS, prevendo como suas funções, grosso modo, a avaliação do funcionamento do SUS e a assessoria e o acompanhamento do Plano Municipal de Saúde (LAVRAS, 1991b).

Vale dizer, de que adianta a previsão da natureza deliberativa do colegiado se suas funções não incluem a elaboração das políticas públicas? Necessário ainda afirmar que, nesse tocante, a lei municipal que regulamenta o CMS encontra-se vigente, isso é, não foi alterada, a despeito da violação à lei 8.142/90 e às Resoluções 453/2012 do CNS.

Em sentido diametralmente oposto, o novo regimento interno do CMS é enfático ao estabelecer que é a instância colegiada máxima, responsável pela coordenação do Sistema Único de Saúde – SUS no âmbito do município de Lavras, em caráter permanente, com funções deliberativa, normativa e fiscalizadora, atuando na formulação de estratégias e no acompanhamento, no monitoramento, no controle e na avaliação da execução da política municipal de saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros e na promoção do

processo de Controle Social em toda a sua amplitude, no âmbito dos setores público e privado.

Como decorrência, o CMS deve atuar efetivamente em todas as etapas do ciclo das políticas pública, conforme se observa do art. 3.º do regimento interno.

Em síntese, ainda que a lei municipal 1.865/1990 não contenha previsão expressa, é certo que os conselhos municipais de saúde devem ser os grandes responsáveis, por grande parcela do ciclo de políticas públicas, em especial quanto às etapas de formulação e avaliação.

Outro aspecto que deve ser abordado consiste na composição do conselhos de saúde e, de forma específica, do próprio CMS.

Apesar de a Constituição Federal e a Lei do SUS preverem a participação comunitária no Sistema Único, elas silenciam sobre a composição das conferências e dos conselhos. Coube, dessa maneira, à Lei 8.142/90 essa definição. Conforme dispõe o referido texto legal, a representação dos usuários nos conselhos de saúde e conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos (art.1.º, § 4.º).

Trata-se, sem dúvida, de um traço distintivo dos conselhos de saúde em relação aos demais conselhos gestores. Isso porque, em muitos casos, a paridade de representação ocorre entre os conselheiros governamentais e não governamentais.

De forma peculiar, na área de saúde, os conselheiros representantes dos usuários devem assumir a metade das cadeiras dos conselhos e das conferências, o que também deve repercutir em seus órgãos internos, notadamente a diretoria.

Ainda quanto à composição dos conselhos de saúde, a própria Lei 8.142/1990 se incumbe de definir os segmentos que devem compor o colegiado, quais sejam o governo, os prestadores de serviço, os profissionais de saúde e os usuários.

De forma ainda mais específica, o Decreto federal 5.839/2006, determina a composição do Conselho Nacional de Saúde de forma a destinar cinquenta por cento de suas cadeiras aos representantes de entidades e dos movimentos sociais de usuários do SUS; e cinquenta por cento a representantes de entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde, de representantes do governo, de entidades de prestadores de serviços de saúde, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS, do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde - CONASEMS e de entidades empresariais com atividade na área de saúde (BRASIL, 2006).

Desmembrando-se a classe de conselheiros não usuários, o próprio Decreto 5.839 estabelece que vinte e cinco por cento deles deverá ser indicada por representantes de entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde. Já os outros vinte e cinco por cento de membros são distribuídos através de seis membros representantes do Governo Federal; um membro representante do CONASS; um membro representante do CONASEMS; dois membros representantes de entidades de prestadores de serviços de saúde; e dois membros representantes de entidades empresariais com atividades na área de saúde.

Notável, portanto que, dos quarenta e oito conselheiros do CNS, vinte e quatro sejam representantes de usuários de saúde, enquanto que apenas seis sejam indicados diretamente pelo governo federal.

No caso do Município de Lavras, o CMS é composto por vinte e oito conselheiros, conforme as alterações sofridas pela lei municipal 1.865/90, em especial a partir das leis municipais 1.910/90 (LAVRAS, 1991b) e 2.835/2003, quando se obteve a paridade no conselho.

Cumpra aqui anotar, ainda, que a história do regimento interno do CMS de Lavras é confusa. Inicialmente, após a sanção da Lei Municipal 1.865/90,

editou-se no ano de 1992 sua primeira versão, assinada pelo então Secretário de Saúde e por sua Diretoria.

Quase dezesseis anos após, na reunião ordinária de dez de março de 2008, foi aprovada a reformulação do regimento interno. Contudo, além de a ata conter divergência sobre a aprovação ou não do novo texto, a aprovação ocorreu sem a observância do quórum legalmente determinado.

Recentemente, em junho de 2013 o CMS de Lavras aprovou seu novo regimento, do qual se destaca o alinhamento à Resolução 453/2012 do CNS, em especial ao garantir a paridade entre conselheiros usuários e conselheiros não usuários, esses distribuídos igualmente entre representantes de entidades ligadas aos trabalhadores de saúde e representantes do governo e de entidades ligadas aos prestadores privados de serviços de saúde.

Feito este panorama dos conselhos de saúde e, especificamente do CMS lavrense, passa-se à análise das atas de reuniões ocorridas entre janeiro de 2009 e dezembro de 2012, tanto as ordinárias, quanto as extraordinárias.

Inicialmente, foi possível observar que as reuniões iniciaram-se sem conferência dos conselheiros presentes e ausentes, com ou sem justificativa, o que implica negar aplicação ao art. 4.º, § 3.º da Lei Municipal 1.865/90. Esse artigo determina que, em caso de ausência injustificada do conselheiro por três reuniões consecutivas ou cinco alternadas, deverá ele ser substituído pela entidade que representa no CMS.

Outra consequência preocupante desta omissão recai sobre eventual dúvida sobre quem são exatamente os conselheiros votantes, eis que, de acordo com as listas de presença assinadas em cada reunião, há participação simultânea de conselheiros titulares e suplentes. Como consequência, corre-se o risco de deliberações sem a observância de quórum mínimo.

Isto pode ser evidenciado a partir da situação já narrada que envolveu a aprovação do regimento interno na reunião ordinária do dia 10 de março 2008.

Naquela oportunidade, não foi respeitado o quórum de 2/3 de conselheiros para sua aprovação, o que implicou dificuldades em até mesmo saber quais regras de governo o CMS deveria seguir.

Da leitura das atas, pode-se também perceber que não existe grande nitidez quanto à formação da agenda do CMS e a pauta a ser debatida em cada reunião. Ocasionalmente, é lida a pauta no início da sessão, mas não existem informações sobre as razões de um ou outro item nela serem inseridos.

Ao contrário, no comum das vezes percebe-se que as discussões do CMS limitam-se muitas vezes a referendar ações e prestações de contas do Poder Executivo, que, embora tenha apenas três cadeiras no CMS, torna-se responsável pela definição das prioridades do colegiado.

Ainda mais grave, em um significativo número de vezes, tais matérias, que envolvem a formulação e a avaliação de políticas públicas, são apresentadas ao longo da reunião e votadas imediatamente após. Não se pode deixar de ainda anotar que, não raro, as decisões são tomadas por unanimidade e sem maiores questionamentos pelos conselheiros.

4.2 Análise do marco legal e das atas de reunião do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CODEMA) de Lavras

Antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), implantada através da Lei 6.938/1981, já continha a previsão de corresponsabilidade na gestão das questões ambientais entre Estado e sociedade (BRASIL, 1981).

De acordo com a PNMA, isso em sua formatação original, ficou criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), composto por representantes dos governos federal, estadual e municipal, do setor produtivo e

da sociedade civil, cuja principal função era o assessoramento da Presidência da República na formulação das políticas públicas ambientais.

Não obstante a existência já consolidada do CONAMA, a CF/88 não previu no capítulo destinado ao meio ambiente qualquer referência à participação social. Todavia, já em 1989, o papel do CONAMA foi modificado para tornar-se órgão deliberativo.

Em reforço, a Declaração do Rio de Janeiro (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU, 1992) definiu, através de seu princípio 10, que a “melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”.

Atualmente, compete ao CONAMA estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional; homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes; estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do

meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Já seu órgão plenário, de acordo com o Decreto 99.274/1990 (BRASIL, 1990a), é composto por representantes do governo federal¹⁸, um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal; oito representantes dos governos municipais; vinte e dois representantes da sociedade civil¹⁹ e um membro honorário indicado pelo Plenário.

Na esfera estadual, a Constituição de Minas Gerais contempla a participação da sociedade civil, através de órgão colegiado, na elaboração de normas regulamentares e técnicas, padrões e demais medidas de caráter

¹⁸ São eles: Ministro de Estado do Meio Ambiente, que é Presidente nato do CONAMA, Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, um representante do IBAMA, um representante da Agência Nacional de Águas-ANA, um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa.

¹⁹ São eles: um representante do Instituto Chico Mendes, dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País; um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional; três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES; um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores-CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria-CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio-CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC; um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG; um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais-CNPT/IBAMA; um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil-CAPOIB; um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC; um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares-CNCG; um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-FBCN; e oito representantes de entidades empresariais.

operacional, para proteção do meio ambiente e controle da utilização racional dos recursos ambientais (art. 214, § 1.º).

Embora não o diga expressamente, o órgão colegiado mencionado pela Constituição Estadual refere-se ao Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), atualmente regido pela Lei Delegada 178/2007 (MINAS GERAIS, 2007b).

Em tal lei, o COPAM é definido como órgão normativo, colegiado, consultivo e deliberativo, subordinado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD.

De forma mais específica, sua finalidade consiste em deliberar sobre diretrizes, políticas, normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional, para preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais, bem como sobre a sua aplicação pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pelas entidades a ela vinculadas e pelos demais órgãos locais.

No rol das competências do COPAM, inclui-se tanto a formulação de políticas públicas quanto sua implementação e avaliação. Dentre as ações de natureza executiva, destaca-se o licenciamento ambiental estadual (art. 4.º, inciso VIII), a autorização de exploração florestal (art. 4.º, inciso IX) e a homologação de acordos com eventuais autores de danos ambientais (art. 4.º, inciso XI).

Quanto à posição jurídica do COPAM, a Lei Delegada 178/2007 explicita sua subordinação à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, sendo que o titular da pasta é o Presidente nato desse conselho.

Além disso, no que se refere à composição do COPAM, é ela objeto do Decreto Estadual n.º 44.667/2007 (MINAS GERAIS, 2007a). Sua instância deliberativa, o Plenário, é formada por dezoito membros da área governamental,

distribuídos entre quatorze representantes do Poder Executivo Estadual²⁰; um representante do Poder Executivo Federal (o Superintendente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, em Minas Gerais); um representante do Poder Legislativo Estadual (o Presidente da Comissão de Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais); um representante do Ministério Público Estadual (o Procurador-Geral de Justiça); e o Presidente da Associação Mineira de Municípios. Além deles, também compõe o CODEMA dezoito membros da sociedade civil, alguns de forma nata²¹ e outros eleitos²².

Em âmbito local, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CODEMA) não tem previsão na Lei Orgânica de Lavras, mas tão somente em

²⁰ São eles: o Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que é seu Presidente; o Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; o Secretário de Estado de Cultura; o Secretário de Estado de Educação; o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão; o Secretário de Estado de Saúde; o Secretário de Estado de Transportes e Obras Públicas; o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana; o Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; o Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico; o Secretário de Estado de Fazenda; o Secretário de Estado Extraordinário para Assuntos de Reforma Agrária; o Secretário de Estado Extraordinário para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas; e o Chefe do Estado Maior da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

²¹ São eles: o Presidente da Associação Comercial de Minas Gerais; o Presidente da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais; o Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais; o Presidente do Conselho da Micro, Pequena e Média Indústria; o o Presidente da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais; o o Diretor-Presidente do Instituto Brasileiro de Mineração; o Presidente da Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais; o Presidente da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária.

²² São eles: quatro representantes das organizações não governamentais voltadas para a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, incluídas no Cadastro Estadual de Entidades Ambientais - CEEA - há , pelo menos, um ano; três representantes de entidades reconhecidamente dedicadas ao ensino, pesquisa, ou desenvolvimento tecnológico ou científico na área do meio ambiente e da melhoria da qualidade de vida; e três representantes de categorias de profissionais liberais ligadas à proteção do meio ambiente.

leis ordinárias. Sua criação ocorreu em 1984, através da Lei 1.498, sendo que, no ano de 1990, foi completamente reformulado (LAVRAS, 1984).

De acordo com a Lei Municipal 1.780/1990, o CODEMA tinha atribuições meramente consultivas, encarregado de assessorar o poder público em assuntos referentes à proteção, conservação e melhoria do meio ambiente.

Este panorama, contudo, foi logo modificado em 1992, através da Lei Municipal 2.003 (LAVRAS, 2003). Segundo ela, o CODEMA passou a gozar de competências normativa e deliberativa. Dentre suas funções, destacam-se tanto a de formulação de políticas públicas (por exemplo, a elaboração de normas e ações destinadas à recuperação, melhoria e manutenção da qualidade ambiental); e a deliberação sobre o uso e ocupação do solo urbano, as de natureza executiva (a aplicação de sanções a quem infringe a legislação ambiental e o licenciamento ambiental municipal, dentre outras).

Com relação à composição do CODEMA de Lavras, é ele atualmente composto de dezesseis conselheiros, sendo cinco deles indicados pelo Executivo local; um pela administração pública federal; outro pela administração pública estadual; um pelo Ministério Público; e oito pela sociedade civil e pelo setor empresarial.

De acordo com o regimento interno do CODEMA, homologado pelo Decreto Municipal 4.743/2003, não há clareza nem em relação a quais entidades podem ter assento no colegiado e nem quanto à eleição dessas (LAVRAS, 2003).

Conforme consta de seu art. 4.º, item II, os conselheiros representantes da sociedade civil são extraídos de uma enumeração meramente exemplificativa (LAVRAS, 2003). Assim, são elegíveis representantes de setores organizados da sociedade, tais como: Associação do Comércio, da Indústria, Clubes de Serviço (Rotary, Maçonaria, Lions), Universidades, além de pessoas comprometidas

com a questão ambiental ou de notório saber na área. Não há, todavia, diretriz sobre a eleição dos membros do CODEMA.

Feitas as considerações sobre a criação do Conselho de Meio Ambiente em Lavras, suas competências e composição, passa-se à análise das atas de reunião, referente ao período de janeiro de 2009 e dezembro de 2012.

De início, cumpre anotar que o CODEMA conta uma estrutura de reunião razoavelmente fixa, o que permite compreender seus passos. Nesse sentido, aberta a reunião, faz-se a conferência dos conselheiros presentes, é discutida e aprovada a ata da reunião anterior e realiza-se a leitura das correspondências recebidas e enviadas.

Apenas para fins de constatação, até o ano de 2011, havia identificação, na ata, das entidades que eram personificadas por cada conselheiro, o que valorizava a noção de representatividade. A partir de então, com a ausência da referida identificação, as atas de reunião tornaram-se menos claras.

Outro aspecto a ser mencionado, refere-se à presença, na composição do CODEMA, de conselheiro representante do Poder Legislativo e do Ministério Público, o que não é observado nem no CMDCA nem no CMS.

Quanto ao conteúdo das discussões, observa-se que são essencialmente técnicas, inclusive no que se refere aos conselheiros representantes da sociedade civil. Assim, aparentemente há pouco espaço para o saber não científico, o que é evidenciado pela ausência da participação direta da população nas reuniões do CODEMA.

A despeito de não ter utilizado modelos matemáticos para determinação da frequência dos assuntos tratados por esse Conselho, foi possível perceber que comumente dizem respeito a pedidos para corte de árvores e aprovação de loteamentos. Outra temática que se mostra presente é a fiscalização de supostos danos ambientais noticiados por outros órgãos ao CODEMA. Assim, observou-se que os conselheiros, antes de promoverem suas deliberações, agrupam-se em

comissões e frequentemente comparecem pessoalmente nos empreendimentos para uma melhor apreensão do problema.

Quanto à dinâmica das discussões, foi possível perceber que, por vezes, havia vozes destoantes no colegiado, o que implicava uma maior necessidade de argumentação – inclusive com retirada da discussão da pauta do dia – para que se chegasse a uma decisão do colegiado.

4.3 Análise do marco legal e das atas de reunião do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Lavras

A Constituição Federal de 1988 e a edição da Lei 8.069/1990, conhecida como Estatuto da Criança do Adolescente (ECA), significaram uma importante mudança do modelo das políticas públicas destinadas aos menores no Brasil (BRASIL, 1990b).

Até então, vigia em nosso país o chamado Código de Menores, de 1979, que visava a regular a situação jurídica de crianças e adolescentes em situação irregular. Contudo, sob os influxos da Convenção dos Direitos da Criança (ONU, 1989), adotou-se a doutrina da proteção integral (CUNHA et al., 2010).

Vale dizer, até o final do século XX, a atuação do Estado na área da infância e juventude era limitada a tutelar menores em situação concreta de risco. Com a mudança de paradigma, passou-se a tratar as crianças e adolescentes como titulares de direitos fundamentais, sendo as políticas públicas instituídas principalmente através do ECA de natureza emancipatória (CUNHA et al., 2010).

Neste contexto, a CF/88 preconizou a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, conforme dispõe os artigos 227, § 7.º e 204, inciso II (BRASIL, 1988).

Esta participação qualificada foi reforçada pela Lei 8.069/1990. De acordo com o ECA, uma das diretrizes da política de atendimento à criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas.

Em âmbito federal, a instância deliberativa maior recai sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); já em âmbito estadual e municipal, sobre os Conselhos Estaduais e os Conselhos Municipais (CMDCA).

Ao lado da gestão colegiada das políticas públicas, o ECA também enfatiza a perspectiva de descentralização, de modo a implicar o fortalecimento das políticas locais e o papel dos conselhos municipais dos direitos das crianças e dos adolescentes (CMDCA).

Ocorre que, todavia, a Lei 8.069/90 não regulamenta com precisão o papel do CMDCA (e nem mesmo do CONANDA e dos conselhos estaduais). De forma esparsa, o ECA prevê algumas de suas atribuições.

A principal delas é a manutenção do cadastro de entidades governamentais e não governamentais que atuam na área de infância e juventude, bem como na avaliação periódica das ações e programas por elas desenvolvidas. Assim, o colegiado pode ser visto como o núcleo de toda a rede protetiva dos direitos minoristas.

Outra importante tarefa atribuída ao CMDCA consiste na gestão de recursos contidos no Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme preceitua o art. 52-A do ECA. Ou seja, por deliberação dos conselhos é que se destina uma parcela do orçamento público, sem que tal providência dependa da legislação de finanças (Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual).

Paralelamente, além de atuar nas etapas de formulação e avaliação das políticas públicas, o CMDCA também é dotado de, ao menos, uma tarefa voltada à implementação daquelas. Aqui se encaixa a atribuição de promover a eleição do Conselho Tutelar, com a fiscalização do Ministério Público (BRASIL, 1990b).

De forma específica, e visando a dar maior concretude às normas previstas no ECA, a Lei 8.242/1991 regulamenta a atuação do CONANDA, servindo também de parâmetro para os conselhos estaduais e municipais (BRASIL, 1991).

Conforme se depreende de seu art. 2.º, compete ao CONANDA elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de sua execução; zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990; avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente; acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente; apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos; acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente; gerir o fundo de que trata o art. 6º da lei e fixar os critérios para sua utilização.

O próprio CONANDA, aliás, fixou parâmetros para atuação dos demais conselhos, conforme Resolução 105/2006 (BRASIL, 2006). De acordo com esse texto normativo, é reconhecida a plena autonomia dos conselhos em relação ao Poder Executivo, dotando-se suas decisões de forma imperativa.

Outro princípio enfatizado pelo CONANDA, refere-se à paridade entre os componentes dos conselhos, sendo que deve haver divisão idêntica de cadeiras entre conselheiros governamentais e não governamentais (art. 2.º). Justamente por isso, o CONANDA determina a impossibilidade de exercentes de funções ou cargos de confiança serem eleitos conselheiros da sociedade civil (art. 11, inciso III).

Importante aqui anotar que a indicação das entidades da sociedade civil que ocuparão as cadeiras nos conselhos da criança e do adolescente não poderá ocorrer previamente através de lei, resolução ou do regimento interno. Isso porque, ainda de acordo com a Resolução 105/2006, a composição dos conselhos deve respeitar eleições diretas e periódicas (art. 8.º, § 2.º) (BRASIL, 2006).

Bem assim, a Resolução 105 do CONANDA é taxativa quanto à necessidade de o Poder Público, em cada unidade federativa, propiciar aos conselhos toda a estrutura necessária para o bom desempenho de suas atribuições (BRASIL, 2005).

Com relação à legislação estadual, a Constituição Mineira determina que as ações de proteção à infância e à juventude serão organizadas com participação da sociedade, mediante organizações representativas, na formulação de políticas e programas e no acompanhamento e fiscalização de sua execução (art. 223, inciso IV) (BRASIL, 1988).

Assim, no plano infraconstitucional, a Lei Estadual 10.501/1991 fixa que, na execução da política estadual dos direitos da criança e do adolescente, serão observados os princípios de descentralização, desconcentração e

municipalização de ações e os de integração e cooperação mútua dos órgãos governamentais e não governamentais (MINAS GERAIS, 1991).

Demais disso, cabe, por determinação legal, ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), zelar pela integração dos órgãos estaduais responsáveis pela execução da política estadual de direitos da criança e do adolescente e pela busca de cooperação de entidades não governamentais (MINAS GERAIS, 2004).

Ainda de acordo com a Lei Estadual 10.501/91, compete ao CEDCA, órgão colegiado com natureza deliberativa, formular a política estadual dos direitos da criança e do adolescente, fixando prioridades para a consecução das ações, a captação e a aplicação de recursos, além de acompanhá-la e controlá-la.

Já o regimento interno do CEDCA, repete a legislação estadual quanto às suas competências e natureza deliberativa.

Em relação à representatividade, o conselho estadual é composto por vinte membros, mantendo-se a paridade entre conselheiros governamentais e não governamentais. A eles se soma, ainda, um membro do Ministério Público, indicado pelo Procurador-Geral de Justiça, com direito à voz, mas não a voto.

Quanto à definição das entidades que têm assento no CEDCA, seu regimento interno não as discrimina, remetendo apenas à necessidade de eleição dentre aquelas previamente cadastradas.

No plano local, isto é, no município de Lavras, o CMDCA tem previsão expressa na Lei Orgânica²³, sendo regulamentado atualmente pela Lei Municipal 3.366/2008 (LAVRAS, 2008).

²³ Art. 209 – Para assegurar a efetiva participação da sociedade nos termos do disposto nesta seção, será criado o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente, do Deficiente e do Idoso, composto de representantes dos respectivos segmentos e do Poder Público, na forma da Lei.

De acordo com esta lei, o CMDCA tem natureza deliberativa (art. 5.º), sendo responsável por formular a política municipal dos direitos da criança e do adolescente e por gerir o fundo municipal da infância e juventude.

Além de formulá-la, cabe também ao CMDCA estabelecer critérios e mecanismos de fiscalização das ações municipais, além de eleger as prioridades a serem incluídas no planejamento do município, em tudo que se refira ou possa afetar as condições de vida das crianças e dos adolescentes (LAVRAS, 2008).

Ademais, o conselho da criança e do adolescente reúne, igualmente, algumas competências de natureza executiva, isso é, de implementação das políticas públicas, a exemplo de promover o cadastro de entidades e programas ligados à infância e juventude (LAVRAS, 2008); gerir o fundo municipal (art. 15); e organizar as eleições do conselho tutelar, dando posse aos eleitos (art. 28).

O colegiado, desde sua formatação original, congrega quatorze membros, observando-se a regra da paridade (art. 7.º, incisos I e II). Com relação aos conselheiros não governamentais, serão eles eleitos em sessão plenária, com voto direto dos representantes das entidades com sede no município, desde que previamente cadastradas no CMDCA (art.7.º, inciso IV) (LAVRAS, 2008).

A propósito, a abertura de inscrição para entidades que desejam concorrer às cadeiras no CMDCA deve ser feita em edital com ampla divulgação, no período de três meses que antecede o término do mandato dos conselheiros (art. 8.º).

No que se refere à estrutura interna do CMDCA, a lei municipal 3.366/2008 estabelece a existência do colegiado, que congrega todos os conselheiros; a Mesa Diretora, que se subdivide em Presidência; Vice-presidência; 1.ª Secretaria; e 2.ª Secretaria; as Comissões Permanentes; e as Comissões Temporárias.

Já o regimento interno, elaborado pelo colegiado do CMDCA, confirma sua natureza deliberativa (art. 1.º) e define as atribuições da diretoria e, em específico da presidência.

De pertinente, cumpre anotar que o regimento interno também fixa os parâmetros para registro de entidades no CMDCA, definindo, por exemplo, quais documentos devem ser apresentados para o cadastramento. Todavia, não há menção a possíveis causas de indeferimento do registro ou da necessidade de avaliação *in loco* das ações desenvolvidas.

Quanto ao conteúdo das atas de reunião do CMDCA, foi percebida uma dinâmica bem definida, no sentido de, na maioria dos encontros, haver conferência dos conselheiros presentes, leitura e aprovação da ata da reunião anterior, leitura dos ofícios recebidos, além da própria pauta de discussões do dia.

As discussões travadas no âmbito do CMDCA envolveram essencialmente questões de política pública e, em menor quantidade, assuntos internos. Pode-se também destacar a participação do CMDCA não apenas na elaboração de políticas – o que restou demonstrado, por exemplo, na discussão de projeto de lei que alterava a política municipal de atendimento à criança e ao adolescente –, mas também na implementação e na avaliação destas. Ilustrativamente, é o que ocorreu com o comparecimento *in loco* nas entidades que buscavam se cadastrar (ou renovar seus cadastros) junto ao CMDCA e nas atividades de fomento às doações ao fundo municipal.

Aliás, da leitura das atas de reunião depreende-se uma boa articulação do CMDCA com a rede de proteção dos direitos menoristas, sendo os debates marcados pela fala de diversos conselheiros, sem se perceber um protagonismo de algum setor.

Outro aspecto positivo a ser destacado consiste na temática recorrente de o CMDCA propiciar a participação dos conselheiros em diversos eventos de

capacitação, o que certamente favorece o desenvolvimento de uma melhor atuação.

Não houve, todavia, clareza quanto à formação da agenda do CMDCA e à inclusão de itens na pauta, o que sinaliza possível concentração de poderes nas mãos da presidência do órgão.

Já quanto ao relacionamento do CMDCA com a sociedade civil e outras instituições, percebeu-se, de saída, a preocupação do colegiado com a organização das conferências municipais, de sorte a delimitar os eixos de debates e permitir um acesso amplo da comunidade às deliberações mais amplas que seriam tomadas.

No que se refere ao Poder Executivo, as atas de reunião sugerem uma condição ambígua, na medida em que, às vezes, adota-se uma postura de autonomia, chegando a oficializar “posição de descontentamento” e até mesmo ao exigir a prévia análise de projeto de lei pelo CMDCA antes de ingresso na Câmara dos Vereadores. Em outras ocasiões, contudo, os conselheiros aparentemente adotam uma postura de subserviência, ignorando a natureza deliberativa do CMDCA.

No que se refere ao MP e ao Poder Judiciário, a relação institucional mostrou-se distante e limitada à troca de ofícios e à participação de poucas reuniões conjuntas.

4.4 Análise de conteúdo das entrevistas realizadas e sua relação com as potencialidades e limites dos conselhos gestores

A proposta central das entrevistas realizadas consistiu em coletar, junto aos membros do Ministério Público brasileiro, caminhos possíveis para tornar os conselhos gestores verdadeiros espaços de democracia deliberativa. Isso é, tomando-se por ponto de partida o Quadro 01, contido no item 3 e as categorias

analíticas propostas por Oliveira, Pereira e Oliveira (2010), vislumbrou-se a oportunidade de coletar dados que pudessem auxiliar em uma resposta ao problema de pesquisa.

Contudo, a partir da análise da fala dos entrevistados, detectou-se uma outra problematização, de certa forma prévia àquilo proposto neste trabalho. Houve razoável consenso entre os entrevistados quanto à necessidade de mudança da cultura institucional do MP, no sentido de se privilegiar a vertente resolutiva em detrimento da demandista.

O entrevistado 01 relatou uma experiência ruim ao adotar uma postura resolutiva em detrimento de tarefas tradicionais:

“Como discurso do Ministério Público social, sim, mas como prática, não. Principalmente, em primeiro lugar, devido à Corregedoria e em segundo, à Procuradoria. Eu percebo nos centros de apoio como nós temos aqui, que há uma preocupação[...] de participar das conferências, em acompanhar os conselhos e ter um trabalho nesse sentido. Mas como são órgãos auxiliares, eles podem só sugerir iniciativas, mas os colegas que nunca fizeram nunca são cobrados. Eu mesmo tive uma experiência de responder procedimento na Corregedoria, eu respondi procedimento na Corregedoria porque optei em ir para uma conferência e não para participar de audiências judiciais marcadas. Isso porque a conferência ocorre a cada dois anos, envolve duzentas pessoas e a audiência poderia ser redesignada como o juiz faz quando ele tem qualquer compromisso.”

Neste sentido, existiram proposições em relação à Procuradoria-Geral de Justiça (ou Procuradoria-Geral da República, no caso do Ministério Público da União) e à própria Corregedoria do MP, órgão responsável pela orientação e fiscalização dos Promotores de Justiça.

A primeira delas foi a modificação da legislação que rege a carreira do MP (BRASIL, 1993), no sentido de se incluir, expressamente, dentre as atribuições dos membros do MP, a obrigação de acompanhar o funcionamento dos conselhos.

Apesar de esta modificação ser normativamente desnecessária, eis que implícita no dever de defesa do regime democrático, conforme previsto no art. 127 da CF/88, teria ela alta carga simbólica, demonstrando claro compromisso institucional com o modelo de democracia exercida através dos conselhos.

Em segundo lugar, sugeriu-se incluir a temática dos conselhos no programa dos concursos públicos para o provimento dos cargos do MP, tanto o de membros, quanto o do quadro de servidores.

“Talvez, um caminho possível seja a modificação do próprio conteúdo das provas do concurso público. É nele que se escolhe o perfil do futuro Promotor de Justiça. (Entrevistado 04).”

De idêntica maneira, durante os cursos de formação para novos Promotores de Justiça, impõe-se a introdução de tópico específico em cada área de conhecimento já exigida. Assim, ilustrativamente, dentro do conteúdo dos direitos sanitaristas, seria incluída a legislação correlata aos conselhos de saúde; no conteúdo dos direitos da infância e juventude, a dos conselhos da criança e do adolescente.

Já em relação à Corregedoria, os entrevistados enfatizaram a necessidade de completa mudança de mentalidade no que se refere à avaliação do trabalho dos membros do MP. Com efeito, presentemente são enviados ao órgão corregedor relatórios mensais com detalhamento da produtividade de cada unidade de trabalho.

Isso é possível detectar através da fala do entrevistado 01:

“Isso é uma obrigação institucional. Mais do que, muitas vezes, estar em uma audiência como fiscal da lei. Mas isso ainda não acontece; fica muito no discurso, não na prática, especialmente porque o órgão de orientação e fiscalização, que é a corregedoria, não desenvolve um trabalho nesse sentido.”

Assim, sabe-se quantos processos vieram ao gabinete durante o mês, quantas manifestações foram lançadas, quantas novas ações foram ajuizadas perante o Poder Judiciário, dentre outros dados relevantes.

Isto significa a valorização do modelo demandista, especialmente no sentido de que se enfoca a atividade judicial. De acordo com um dos entrevistados, a Corregedoria deve analisar não o número de processos em que o Promotor de Justiça se manifestou, mas sim o número de processos evitados com a atuação resolutiva.

O entrevistado 02 assim resumiu a questão:

“Eu acho que a Corregedoria não tem o preparo, a condição técnica para aquilatar isso [a efetividade do modelo resolutivo]. Por que na verdade, o MP que é resolutivo, a gente não conta pelos processos que ele faz; o índice seria os processos que ele evita.”

Somente assim é que, de acordo com os entrevistados, será possível ao MP desvencilhar-se de seu perfil tradicional, o qual, embora seja inalienável e de grande importância, não pode se sobrepor a um viés mais alinhado com a CF/88.

Já em relação à atuação dos conselhos gestores, detectou-se, na fala dos entrevistados, a percepção de que, entre suas potencialidades e limitações, há um saldo positivo, mormente a noção de que não são projetos acabados.

Conforme observado pelo Entrevistado 05:

“Vejo a questão dos Conselhos, que chamo Conselhos de Gestão, porque ali se está gerindo a coisa pública em -coparticipação com os órgãos públicos insituídos, com grande interesse e preocupação. Por quê? Porque sinto que precisamos avançar muito no plano cultural e participativo para podermos ter Conselhos realmente representativos. E não temos ainda uma cultura de participação muito forte no País. Isso pode mudar, mas está sendo muito lento. E vejo os Conselhos como instituições de suma importância. Faço parte, por exemplo, do COPAM-SUL DE MINAS, representando a Procuradoria Geral de Justiça. Identifico ali grandes avanços no Sistema Ambiental Estadual, com a instituição desses Conselhos Regionais de Meio Ambiente, mas vejo também grandes vícios, problemas e sinais de politização, busca por mero poder e desinteresse no aprofundamento das importantes questões a serem analisadas.”

Ao contrário, os entrevistados enxergam nos conselhos um importante canal de aprendizado social, que se consolida através da prática reiterada da cidadania.

“A gente teve uma quebra de paradigma muito sério, muito importante, a partir do momento em que a gente criou conselhos sociais com funções deliberativas, cujas resoluções se tornaram vinculantes para a administração, para o Poder Executivo de uma maneira geral. De maneira que a gente permite a oxigenação das decisões, na medida em que os conselhos são paritários. (Entrevistado 02)”

Sob tal perspectiva, foi unânime, nos entrevistados, a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de transparência dos conselhos gestores, em especial quanto à indicação das entidades com assento; à eleição do representante das entidades; ao acesso da população às discussões e às decisões

tomadas pelos colegiados; e ao acompanhamento da efetividade das decisões dos conselhos.

Pode-se citar, aqui, um trecho da fala do Entrevistado 05:

“Penso que os Conselhos são vitais à efetivação da política participativa, e à manifestação de segmentos não representados na sociedade. Os CODEMAS, por exemplo, que são órgãos de deliberação na área ambiental municipal, são de fundamental importância na efetivação de políticas públicas socioambientais ao nível municipal, gestão de problemas da cidade como locomoção urbana, poluição, qualidade da água consumida, mas a população ainda não se inteirou, por completo, da efetividade desses Conselhos. Os aspectos positivos são uma divulgação maior dessas questões e o processo crítico, ou seja, nasce ali uma reflexão, uma discussão crítica em torno dessas questões, de forma a encontrar respostas e soluções.”

Com o propósito de permitir uma análise coerente com as categorias metodologicamente adotadas, passa-se a explicitar os aspectos de consenso e dissenso sobre as faces formal, substancial e institucional dos conselhos gestores.

De início, com referência à criação e à existência jurídica dos conselhos, trata-se de assunto praticamente superado, conforme declinado pelos entrevistados. É o que também demonstram as pesquisas do IBGE (2008, 2009).

Isso provavelmente se deveu, de acordo com os entrevistados, não da vontade política de compartilhamento de poder, mas sim da necessidade de institucionalizar o dueto “conselho-fundo”, consistentes em requisitos legais para a obtenção de receitas transferidas pelos Estados e pela União, a exemplo do que ocorre com as verbas do SUS e na área de educação.

Por outro lado, houve consenso entre os entrevistados de que isso não significa o reconhecimento de eficácia e da efetividade desses órgãos colegiados. Segundo um dos promotores ouvidos, é necessário “tirar do papel” os conselhos.

De forma semelhante, o entrevistado 01 afirmou o seguinte:

“A maioria dos conselhos não têm estrutura, não têm planejamento, a sociedade não conhece quem são os membros, as pessoas têm poucas informações e capacitações. É incrível, gasta-se muito, mas não se percebe resultado.”

Para tanto, um primeiro passo consiste na reformulação do marco legal – lei municipal e regimento – que definam regras claras quanto à composição dos conselhos, de sorte a não haver dúvida sobre os critérios de participação da sociedade civil.

“As medidas de caráter formal são muito importantes. Então, é preciso verificar o regular funcionamento dos conselhos; saber se existe se reúne, onde se reúne, eventualmente participar de reuniões acho que é uma medida importante. Sistematizando. Eu acho que o primeiro ponto são questões normativas – garantir a paridade, verificar se está funcionando, se o conselho efetivamente delibera –; acho que esse é o primeiro ponto, de caráter formal. (Entrevistado 03).”

É necessário, assim, garantir-se à sociedade civil a escolha direta de quais entidades deverão ter assento nos conselhos, afastando-se a possibilidade de que elas sejam prefixadas, em especial por órgãos estranhos aos conselhos.

Aliás, conforme já sustentado, mostra-se indevida a previsão em lei – federal, estadual ou municipal –, tal como ocorre nos conselhos ligados ao meio ambiente, do rol de entidades não governamentais com assento cativo nos colegiados.

Isto porque o aprimoramento da ocupação das vagas nos conselhos gestores deve se afastar da definição prévia de entidades que terão assento, visto que isso viola a autonomia dos conselhos, impede a rotatividade de entidades e não permite a adequada representação da sociedade. Nesse sentido é a observação do entrevistado 02:

“Outro problema é a formação dos conselhos, é quem é que compõe, quem é que decide, quem compõe o conselho, né? Por que a APAE? Porque a Igreja Católica? Porque a Igreja Evangélica? Por que que é o Rotary, o Lions, maçonaria? Por que que é a creche não sei lá qual? Normalmente, isso vem definido na Lei. As leis que regulamentam os conselhos, que dão o perfil da política pública da infância e juventude, da estrutura ‘fundo e conselho tutelar’, elas trazem quem são esses componentes da sociedade civil e também do setor governamental. Muitas vezes, com o passar do tempo, a própria sociedade – dinâmica como ela é – vai criar outras entidades. Aquelas entidades antigas vão se desqualificando para ocupar aqueles lugares. [...]”

Nesta linha, os conselhos das áreas de saúde e dos direitos da criança e do adolescente oferecem melhor solução ao preverem a rotatividade de entidades representadas e a eleição.

Os mecanismos de atuação citados pelos entrevistados referem-se à expedição de recomendação aos conselhos, para que encaminhem projeto de lei ao Poder Legislativo.

Além disso, foi pontuada, durante as entrevistas, a necessidade de acompanhamento prévio e concomitante das conferências, que são as instâncias de deliberação ampliada.

Apresenta-se, também necessária a revisão dos regimentos internos, no sentido de conter, em maior ou menor grau, as regras de governo dos conselhos. Nesse aspecto, contudo, não houve consenso, entre os entrevistados, quanto ao grau de minudências que devem estar contidas nos regimentos internos.

Por um lado, parte dos entrevistados considerou que, quanto mais detalhados forem os regimentos internos, com previsão das atribuições dos conselhos, do respeito à paridade e à forma de eleição dos conselheiros não governamentais, da formação da agenda e da ordem do dia, das votações, etc., menor será a chance de concentração de poder ou de afastamento do interesse público.

“Os regimentos internos ainda são mal feitos, e há com certeza muita desarticulação social e tentativas de inserir pautas politiqueras nas deliberações. Volto a insistir que esses problemas só serão vencidos com a efetiva participação da população nesses conselhos e preparando-se, adequadamente, para isso. Vejo que nossos representantes políticos não têm muito interesse na organização desses conselhos e não existem bons projetos de previsão. (Entrevistado 05)”

Por outro lado, um dos entrevistados entendeu que o regimento interno deve conter apenas diretrizes gerais, enquanto que outro sustentou a necessidade de definição de apenas os parâmetros mínimos de funcionamento dos conselhos, de forma a, por um lado, permitir uma maior participação do colegiado e, por outro, evitar o engessamento de potenciais discussões.

De uma forma ou de outra, o modelo de regimento interno deve ser objeto de discussão pelos conselheiros e não pelo MP ou por terceiros, estranhos aos conselhos (Poder Executivo, por exemplo).

Assim, torna-se ainda maior a necessidade de capacitação dos conselheiros e a existência de um suporte perene, tudo com a finalidade de que as decisões sejam tomadas de forma esclarecida.

“[...] o preparo técnico desses conselhos, com câmaras que deem suporte científico e funcional é de suma importância. Cito aqui, como exemplo, as agências de bacia, que são órgãos técnicos que visam dar suporte aos comitês de bacia e as SUPRAMs, que são órgãos de suporte técnico aos COPAMs regionais, no licenciamento ambiental. (Entrevistado 05).”

Nesta linha, os entrevistados sugeriram que o próprio MP forneça, através de seus centros de apoio, a capacitação permanente dos conselheiros, o que, por sinal, já ocorre em Minas Gerais, no âmbito dos CMDCAs.

Além do MP, foi aventada a possibilidade de convite a palestrantes, a exemplo de pessoas ligadas às universidades, os quais, de maneira tópica, estão aptos a fornecer subsídios e esclarecimentos aos conselheiros.

Por fim, outro instrumento de nivelamento suscitado por um dos entrevistados consiste na formação de núcleos regionais para discussão de problemas intermunicipais, a exemplo do que já ocorre no COPAM e no CODEMA.

Em síntese, de acordo com as entrevistas, as atividades extrajudiciais do MP – reuniões na promotoria, comparecimento às reuniões dos conselhos, recomendação e TAC – são aptas a auxiliar os conselhos na superação de suas limitações formais.

Já em relação à face substantiva dos conselhos, novamente foi retomada a discussão sobre a necessidade de maior ou menor densidade dos regimentos internos. De acordo com parcela dos entrevistados, seria ideal que cada conselho adotasse regras nítidas para, em primeiro lugar, formar sua agenda, com ampla participação dos conselheiros e oportunidade de fala da população.

Com isso, ainda de acordo com os entrevistados, problemas específicos vivenciados pelas entidades representadas, poderiam ser coletivizadas por seus representantes.

Um exemplo claro disso é o que ocorre no CMS, em que a principal participação dos conselheiros-usuários refere-se a questionamentos de funcionamento de PSFs específicos. Através da narrativas dos conselheiros, torna-se possível detectar eventual necessidade de discussão mais ampla da política pública.

Por outro lado, da leitura das atas de reunião – em especial do CMS – e da fala dos entrevistados, as temáticas de interesse governamental costumam não ser objeto de amplo debate. Esse quadro é ainda mais grave quando a presidência do conselho é exercida de forma nata por Secretário de governo.

É o que se nota, por exemplo, com a pressão para que o CMS aprove ações de saúde e prestação de contas, geralmente em virtude da existência da data limite para recebimento de receitas decorrentes de convênios com o Estado e a União.

Esta postura, ou seja, de ausência de regras claras para formação da pauta aliada à concentração de poderes nas mãos da presidência, são relevantes limitações à formação de uma esfera pública.

Veja-se que, de fato, soa incoerente reconhecer a sociedade como titular de direitos (no caso, à saúde, ao meio ambiente e à proteção da infância e juventude) para, em seguida, negar-lhe a possibilidade de efetivamente decidir como esse direito deverá ser exercido.

Neste ponto, é necessário destacar que, de acordo com um dos entrevistados, é natural que o governo, por ser melhor estruturado e por dominar o saber técnico, imponha-se nos conselhos. Portanto, ao invés de haver uma limitação às suas investidas sobre as pautas, seria mais correto garantir aos colegiados que as construam, desde que de forma consciente e livre de pressões.

Já por outros entrevistados, foi apontada, com a finalidade de resolver a limitação acima exposta, a fixação de prazo prévio para inclusão de assuntos em pauta, bem como para apresentação de toda a documentação pertinente.

“De fato, é inviável qualquer debate, minimamente produtivo, sem que os conselheiros possam ter se preparado antes da reunião. Como é que eu vou discutir um assunto que vejo pela primeira vez na vida? Eu acho que, salvo questões realmente urgentes, extraordinárias, deve ser fixado um prazo mínimo para inclusão de itens na pauta, acompanhados de justificativa e um breve resumo do que será discutido. (Entrevistado 04)”

Com esta medida, seria viável a apreensão do conteúdo em discussão, a apresentação de questionamentos, os pedidos de diligência para aprofundamento dos debates, o convite a palestrantes, tudo a enfatizar a busca de uma decisão racional.

Outro aspecto muito citado pelos entrevistados refere-se à necessidade de busca de decisões que sejam marcadas mais pelo processo deliberativo – com igualdade de fala e livre de coerção – do que pelo produto final propriamente.

De acordo com os entrevistados, seria oportuno que o regimento interno contivesse normas sobre o uso da palavra pelos conselheiros. Isto é, a concentração total de poder nas mãos da presidência, ainda de acordo com os dados obtidos, deveria ceder à impessoalidade da regra regimental.

Assim, seria importante que o regimento dispusesse sobre o momento de fala de cada conselheiro, o tempo de fala, a oportunidade de réplica, dentre outros aspectos.

Neste sentido, outra solução mencionada, durante as entrevistas, diz respeito à contratação de *clippings* acerca das áreas de atuação de cada conselho. Através dessas coletâneas – de notícias de jornais e revistas, de artigos em periódicos, por exemplo – os conselheiros tomariam ciência de problemas que, potencialmente, também ocorrem em Lavras e possíveis soluções adotadas em outros municípios.

Outra proposição feita por um dos entrevistados referiu-se à forma de documentação das reuniões. Conforme se pode verificar das atas registradas, essas contêm apenas um resumo do que seria discutido e as conclusões obtidas. Não há, todavia, registro das discussões em si, o que impede uma análise mais profunda dos debates e do processo deliberativo.

Como sugestão, este mesmo entrevistado pontuou a necessidade de debate sobre a filmagem (ou gravação do áudio) das reuniões. Essa medida, permitiria um contato com o calor dos debates, mas poderia causar prejuízos à sua espontaneidade ou, ainda, facilitar eventuais perseguições sobre conselheiros que tenham se manifestado de forma enfática. Sugeriu-se, ainda, como alternativa, que as atas de reunião descrevessem os argumentos utilizados durante os debates e o posicionamento de cada conselheiro, o que permitiria às entidades representadas acompanhar seu representante no colegiado.

Tais propostas, em termos de atuação do MP, devem ser implementadas pelos conselhos propriamente e não pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo.

Desta forma, o principal instrumento de atuação, ao que se percebeu das entrevistas, são os encontros com os colegiados e a presença do Promotor de Justiça nas reuniões dos conselhos. Através de condutas de esclarecimento dos

conselheiros, esses é que devem aprovar as regras que proporcionarão um debate mais transparente, sem a dominação do setor governamental.

Em derradeiro, os entrevistados apresentaram diversas observações sobre a face institucional dos conselhos, notadamente quanto aos fatores que limitam o desenvolvimento da democracia deliberativa.

De saída, é necessário afirmar que a relação entre os conselhos e o Poder Executivo, detentor, no modelo tradicional, de gestão pública, do monopólio das políticas públicas, costuma ser tensa.

O entrevistado 02 observou o seguinte:

“No mais das vezes, a gente vai ter essas questões mais comezinhas, de administração de fundo e de eleição de conselho tutelar, que muitas vezes vão movimentar os conselhos. Mas as discussões mesmo de fundo, as discussões mesmo de necessidade de políticas públicas, em que muitas vezes vai ser necessário um enfrentamento com a administração local, enfim, tudo isso é muito difícil dentro de um conselho municipal.”

Já o entrevistado 03 mencionou uma situação que pode indicar a tentativa de o Poder Executivo esvaziar os debates nos conselhos:

“Eu vejo, por exemplo, até a questão de fixação de horário de reuniões, por exemplo. Os do segmento governamental têm a dispensa do chefe, então todo mundo quer fazer a reunião no horário do seu próprio trabalho. Já o componente da sociedade, né, componente civil, vai ter que, necessariamente, abandonar as suas funções, não vai ter ninguém para cobrir aquela situação, aquele período em que ele estiver fora. Então, muitas vezes, as reuniões são feitas para dar um quórum baixo em relação à composição civil da sociedade, o

que acaba fazendo com que o conselho acabe sempre votando os interesses do Poder Público.”

Merece também registro, conforme observado, tanto nas atas de reunião, quanto na fala dos entrevistados, que as relações entre o CODEMA e o Poder Executivo são bem menos tensas do que as existentes entre esse e o CMS. Aparentemente, o Executivo demonstra maior respeito pelo CODEMA, o que é razoavelmente contraditório, na medida em que não depende de tal colegiado para o recebimento de verbas oriundas do Estado e da União.

Com relação à presença, no CODEMA, de conselheiros representativos do Poder Legislativo e do Ministério Público, duas posições surgiram durante as entrevistas. Por um lado, registrou-se a existência de completa confusão de parcelas do poder do Estado, o que implicaria certamente em conflito de interesses e indevida apropriação de um espaço público não estatal.

De outro lado, quanto à figura do Vereador-Conselheiro, destacou-se como algo positivo, na medida em que os debates, marcados por aspectos técnicos, poderiam ganhar a perspectiva de um representante diretamente eleito. Além disso, permitir-se-ia a interlocução com a Câmara de Vereadores, o que, sem dúvida, é pertinente para a formulação (ou modificação) da legislação local.

Já quanto à representatividade do Ministério Público, que é observada no CMDCA e no CODEMA, destacou-se que o MP fala em nome da sociedade, o que lhe conferiria legitimidade para atuar nos conselhos, ainda que sem direito a voto.

É o que se extrai da fala do entrevistado 05:

“Há uma grande questão no seio da instituição a respeito da participação do Ministério Público nesses Conselhos. Devemos participar como membros ou como atores externos? Penso que devemos participar representando a instituição.

Não há impedimento algum nessa atuação, em minha opinião. Ali, nos Conselhos, o representante do MP vai representar a instituição, ao atuar formalmente ele vai decidir questões pertinentes a seu cargo. Quando houver conflitos o membro do MP pode se abster de votar ou opinar.”

Outro tópico abordado durante as entrevistas consistiu no aprimoramento da relação entre as entidades da sociedade civil e os conselheiros por elas indicados para comporem os conselhos. De acordo com os Promotores de Justiça ouvidos, seria necessário dar maior transparência aos processos de escolha dos indicados e a eventual revogação de seus mandatos.

Além disso, mostra-se imprescindível catalogar as entidades existentes no Município para que se saiba se a todas foi oportunizada a possibilidade de compor os conselhos. Ultrapassada essa etapa, conforme salientado por parcela dos entrevistados, deve o Promotor de Justiça reunir-se com as entidades, conscientizando-as de seu papel junto aos conselhos e aos conselheiros.

Esta tarefa, no entanto, pode ser dificultada em virtude das peculiaridades de cada município:

“Outras tantas vezes, a gente tem o problema de pessoas que fazem parte de vários conselhos. O mesmo conselheiro fazendo parte do conselho municipal dos direitos da criança, de assistência social, de saúde, de educação, e muitas vezes da própria sociedade, as vezes, nem mesmo do seguimento governamental. Por que nas cidades pequenas você vai ter uma dificuldade de recursos humanos que se dispõe a fazer, que seja comprometida, que seja engajada. (Entrevistado 02)”

De forma derradeira, foi uníssono entre os entrevistados que o Ministério Público deve ter uma postura mais próxima e ativa perante os

conselhos gestores. Devem ambos os órgãos instituir uma relação de mão dupla, no sentido de que o MP pode fomentar a atuação dos conselhos e deve garantir seu funcionamento autônomo e o cumprimento de suas decisões; de outro lado, os conselhos podem fornecer importantes pautas de atuação para o MP, que, além de sofrer críticas pela ausência de legitimidade popular, muitas vezes desconhece as prioridades discutidas pelos colegiados.

É o que observou o entrevistado 04:

“O que eu acho importante é o Promotor se aproximar do conselho. Não necessariamente participar de todas as reuniões, mas o conselho ter a porta do Ministério Público aberta; o Promotor se apresentar aos conselheiros e se mostrar disponível.”

4.5 Roteiro de atuação dirigido a membros do Ministério Público

A partir da problematização contida na presente dissertação, elaborou-se o presente roteiro de atuação para auxiliar os Promotores de Justiça na criação dos conselhos gestores e no fomento de seu bom funcionamento.

Ele está dividido em dois momentos interligados, quais sejam o “diagnóstico” e as “ações a empreender”, que devem prever uma avaliação continuada e não apenas *ex post*.

Considerando que se tratam de orientações práticas, voltadas para o cotidiano profissional de Promotores e Procuradores, buscou-se evitar uma linguagem acadêmica. Aliás, a própria estrutura deste capítulo evidencia a preocupação de adequação ao destinatário futuro de sua leitura, o que pode ser percebido em sua apresentação não apenas discursiva e com ausência de referências bibliográficas

A primeira etapa para a atuação do Promotor de Justiça junto aos conselhos gestores, em âmbito municipal, consiste em um **diagnóstico**, através do levantamento do maior número de informações possíveis sobre os conselhos. Esse diagnóstico se dá, notadamente, através da compilação dos atos normativos locais e das atas de reunião do colegiado.

Sugere-se, então, a expedição de ofícios:

- a) ao Chefe do Poder Executivo, para
 - remessa de informações quanto à estrutura fornecida ao conselho (recursos materiais e humanos) e ao orçamento anual destinado ao conselho.
 - remessa dos atos infralegais porventura existentes.
- b) ao Chefe do Poder Legislativo, para remessa de cópia da lei criadora do conselho, com suas posteriores modificações, bem como de eventual fundo gerido pelo conselho.
- c) ao Presidente do conselho para remessa de cópia do regimento interno e das atas de reunião de, no mínimo, os últimos dois anos.

De posse de tais informações, o Promotor de Justiça deverá atentar para os seguintes aspectos:

- a) o conselho tem funções deliberativas ou meramente opinativas?
- b) é observada a regra de paridade (em regra, entre governo e sociedade civil²⁴)?

²⁴ Atentar para o Conselho de Saúde, no qual a paridade deve ocorrer entre conselheiros usuários e conselheiros não usuários, aqui compreendidos, inclusive, os representantes governamentais.

- c) existem regras claras para a composição do conselho? Essa decorre diretamente da lei ou é objeto de renovação através de assembleias periódicas (por exemplo, conferências)?
- d) existem regras claras para composição da diretoria do conselho, com descrição de suas atribuições, bem como de eventuais cargos existentes, tais como Presidente e Secretário?
- e) existem regras claras sobre a formação da agenda do conselho para, no mínimo, se alinhar à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual?
- f) existem regras claras sobre a definição prévia da pauta das reuniões?
- g) o dia, a hora e o local das reuniões do conselho facilitam a ampla participação da população ou, ao contrário, a restringem?
- h) como é feita a publicidade da pauta de reuniões?
- i) é feita ampla divulgação das reuniões junto à população?
- j) na abertura das reuniões, é feita a conferência dos conselheiros presentes?
- k) há alguma consequência para a ausência imotivada dos conselheiros?
Em caso afirmativo, o conselho aplica as sanções pertinentes?
- l) há regras no regimento interno que regulem os processos decisórios (distribuição a algum relator, análise por comissão, convite para a participação de expositores, tempo de exposição durante a reunião, garantia de fala a todos os conselheiros, garantia de fala de qualquer pessoa interessada, direito de pedido de vista e/ou de diligências, entre outras) que garantam a formação de um processo dialógico a partir de múltiplos pontos de vista?
- m) como é feita a publicidade das deliberações dos conselhos?

- n) como são acompanhadas as deliberações dos conselhos? Em caso de descumprimento, o tema é discutido pelos conselheiros? Qual providência é adotada?

Convém, ainda, a participação nas reuniões dos conselhos – sem nelas realizar inferências indevidas –, bem como a promoção de encontros com os conselheiros, tudo com a finalidade de sanar eventuais lacunas no diagnóstico proposto.

De posse dos dados coletados e com a finalidade de organizá-los e destacar os principais aspectos a serem observados, sugere-se o uso de quadro elaborado por Virgílio César da Silva e Oliveira, em sua tese de doutorado na UFLA, intitulada “Sociedade, Estado e Administração Pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras-MG”:

Dimensão da configuração institucional	Sistema de classes de pesquisa	Possibilidades e limites dos conselhos em relação à gestão social
Face Formal dos Conselhos	Aspectos que favorecem o protagonismo das partes	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição legal dos conselhos • Natureza deliberativa e paritária • Competências abrangentes • Presença de regras de governo, que abarcam a designação de conselheiros, a formação de diretoria e a condução de mandatos
	Aspectos que restringem o protagonismo das partes	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de processos pedagógicos sistemáticos • Ausência de recursos financeiros sob a gerência dos conselhos
Processo Deliberativo dos Conselhos	Pontos que potencializam a cidadania deliberativa e a participação política	<ul style="list-style-type: none"> • Respeito a argumentos individuais • Linguagem: meio de esclarecimento e integração, não de coação • Acessibilidade ao processo de elaboração de pautas e discussão de temas emergentes nos plenários • Consenso e coerência argumentativa como nortes decisórios
	Pontos que limitam a cidadania deliberativa e a participação política	<ul style="list-style-type: none"> • Desconexão entre representantes e representados • Contestação pública mediana • Pouca compreensão dos sistemas de políticas sociais • Foco deliberativo em questões pontuais, em detrimento da efetiva gestão dos serviços públicos locais
Relações institucionais dos conselhos	Elementos que consolidam os conselhos como esferas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Caráter democrático das rotinas internas • Responsabilidades constitucionais, que exigem a análise crítica de decisões e atos governamentais
	Elementos que inviabilizam a consolidação dos conselhos como esferas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Desarticulação social • Desinformação sobre atribuições, responsabilidades e poderes dos conselhos • Desconhecimento dos processos da administração pública • Oportunismo governamental

Quadro 4 Possibilidades e limites dos conselhos gestores

Fonte: Oliveira (2009, p. 263)

Uma vez diagnosticadas as potencialidades e as limitações de um conselho gestor específico, inserido em dada realidade histórica e geográfica, é possível promover diversas ações que visem a tornar os conselhos espaços de inovação das políticas públicas, através de maior participação da sociedade civil.

Nesta seção, as ações foram divididas em três etapas: a estruturação dos conselhos, a garantia de debates de qualidade e a garantia de cumprimento das decisões dos conselhos.

Quanto à fase de estruturação dos conselhos, o passo inicial se dá através de realização de reunião com o Poder Executivo e o Poder Legislativo, no sentido de sensibilizá-los sobre a importância – além da própria obrigatoriedade em alguns casos – da criação do dueto “conselho-fundo”.

Assim, é importante constar em ata recomendação do MP, ao gestor, para que adote todas as medidas necessárias ao bom funcionamento dos colegiados, fixando-se prazo para resposta.

Se necessário, pode-se encaminhar aos Vereadores modelo de lei que atenda às políticas públicas instituidoras dos conselhos, com especial atenção às normas mais atualizadas dos conselhos nacional e estadual.

Em caso de inércia do gestor, a hipótese será de formulação de proposta de termo de ajustamento de conduta, visando à solução negociada, mas dentro dos limites da lei. Daí porque se insiste na atuação resolutiva do Promotor de Justiça, que poderá também convocar audiência pública com a finalidade de discutir a criação (ou o fortalecimento) dos conselhos.

Caso haja recusa na assinatura do TAC, o MP deverá ajuizar ação civil pública, com pedido de obrigações de fazer (inclusão em orçamento, destinação de bens, abertura de conta bancária para os fundos, dentre outros). É possível, inclusive, a responsabilização do gestor por ato de improbidade administrativa.

Infelizmente, nesta hipótese, a questão estará judicializada, devendo-se aguardar o pronunciamento oficial do Poder Judiciário.

Outro aspecto bastante relevante se assenta na necessidade de estabelecer um forte vínculo entre a sociedade civil organizada e os conselhos. Isso porque, em regra, as vagas nos conselhos são ocupadas por associações, sindicatos, grupos de representação, não se admitindo a figura do “conselheiro avulso”.

Assim, é importante que o Promotor atente para a existência de uma dupla relação: conselho conselheiro e conselheiro entidade representada. Sob tal enfoque, o fortalecimento do terceiro setor implicará uma melhora nas atividades dos conselhos e exigirá dos conselheiros que prestem contas de seus mandatos.

De forma semelhante, é imprescindível abrir os conselhos à participação direta da população, sob um duplo enfoque. Ainda que sem direito a voto, qualquer pessoa deve ter acesso às reuniões dos conselhos e o direito de se manifestar em momento adequado. Além disso, a presença da população nas reuniões obriga os conselheiros a uma motivação de suas decisões, o que reforça o senso de transparência e responsabilização.

Já em relação à garantia de debates de qualidade, é imprescindível criar-se um canal de comunicação entre o Promotor e os conselhos, para que esses tenham ciência da importância institucional que têm para o MP.

Esta relação não deve ser de cunho tutelar – e muito menos de ingerência –, mas sim de respaldo à formação de processos decisórios em que todos os conselheiros possam se manifestar livres de qualquer censura e que a vontade do colegiado seja um produto de argumentação racional.

Nesta linha, mostra-se pertinente concitar os conselheiros a participar rotineiramente de cursos de capacitação, o que pode ocorrer no próprio MP, em âmbito regional ou até mesmo através das Secretarias de Estado. Para tanto, deve o orçamento anual dos conselhos ou o orçamento municipal – e não os fundos – efetuar as despesas necessárias.

Outras alternativas para o nivelamento dos conselheiros recaem sobre o convite a especialistas para participar das reuniões, quando poderão proferir palestras sobre temas em discussão e tirar dúvidas dos conselheiros.

Em igual sentido, é salutar o estabelecimento de uma interação entre os conselhos e diferentes setores da sociedade, do Estado e do mercado, notadamente outros conselhos e as universidades. Essa medida, além de ampliar as bases de discussão nos conselhos, servirá também para despertar a prática da democracia no cotidiano das pessoas.

Por fim, quanto à garantia de cumprimento das decisões dos conselhos, devem esses órgãos prever mecanismos de acompanhamento de suas deliberações, as quais, quando impositivas, não podem ser negadas.

Neste ponto, é necessário que as decisões dos conselhos sejam exequíveis, isto é realizáveis dentro de um contexto político e orçamentário. Veja-se, por exemplo, que é impossível se determinar a criação de qualquer política pública no prazo de vinte e quatro horas ou que se eleve a renda de toda a população em um patamar europeu.

Por outro lado, as limitações orçamentárias não podem servir de escusa para o descumprimento das deliberações dos conselhos, sob pena desses se tornarem meros bibelôs.

Assim, cabe ao Promotor de Justiça documentar as decisões dos conselhos gestores, sua publicidade e sua efetiva concretização.

Na hipótese de as deliberações envolverem outras instâncias da administração, notadamente do Poder Executivo e do Poder Legislativo, o MP deverá, sempre que necessário, valer-se de seu poder constitucional e legal de recomendação e de proposta de TAC. Em último caso, descumprida a decisão de qualquer conselho, e inexistente qualquer situação fática que justifique a omissão, o MP deverá – e não apenas poderá – acionar o Poder Judiciário.

De forma derradeira, tomando-se como pressuposto a necessidade de constante avaliação do funcionamento dos conselhos, é coerente que o MP não atue apenas de maneira *ex post*. Isso é, após a etapa do diagnóstico, enquanto são realizadas as diversas ações de fortalecimento dos conselhos, o Promotor de Justiça deve atentar para possíveis correções de rota de sua atuação.

Nesta linha, ao comparecer às reuniões dos conselhos e ao acompanhar cumprimento de suas deliberações, o Promotor de Justiça poderá perceber se houve, ou não, um ganho de efetivo exercício democrático. Ao agir dessa maneira, será possível rever o diagnóstico para detectar outras ações necessárias e implementá-las.

Sem prejuízo, o MP deve aproveitar a renovação dos conselhos, mormente durante as conferências municipais, para realizar um balanço das conquistas e retrocessos, com a finalidade de, conjuntamente com os conselheiros, traçar novas linhas de atuação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção pela Constituição de 1988 de um modelo de Estado Democrático e de Direito, compromissado com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a erradicação da pobreza e da marginalização e com a redução das desigualdades sociais e regionais, não pode significar apenas uma mensagem de mero desejo.

Ao contrário, os objetivos da República Federativa do Brasil são vinculativos e devem nortear toda a atividade do Estado, sob pena de descumprimento do pacto político feito com a redemocratização.

Neste contexto, impõe-se ao Ministério Público, enquanto organização do Estado responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, uma efetiva atuação para a concretização da Constituição.

Assim, é a vertente resolutiva, apoiada na visão do Promotor de Justiça, como um verdadeiro agente político de transformação social, que se mostra mais eficaz para os propósitos acima declarados.

Em apoio, o paradigma da gestão social, encabeçada por Fernando G. Tenório, ao propor a sociedade como protagonista das políticas públicas – e não como mera expectadora – tenta superar as formas tradicionais de legitimação do exercício do poder, mormente a necessidade de construção de decisões através de processos dialógicos e pautados em argumentos racionais.

Como consequência, dentre diversas ações que podem ser realizadas, a valorização dos conselhos gestores de políticas públicas mostra-se imprescindível. Isso porque esses colegiados são um importante mecanismo não tradicional de democracia, na medida em que permitem a discussão pública dos assuntos de interesse coletivo e com natureza deliberativa. Mais do que isso, ao congregarem diferentes setores da sociedade civil, do mercado e do governo, os

conselhos permitem a construção de decisões, a partir de uma visão multifacetada dos problemas que nortearão as políticas públicas.

Não é possível, todavia, criar-se a ilusão de que os conselhos são a solução para todos os males, em especial para a crise da democracia hoje experimentada no Brasil. Contudo, quando constroem políticas públicas factíveis, de maneira consorciada e em processos de argumentação racional, além de se legitimarem, eles possibilitam o empoderamento daqueles que nunca puderam se fazer ouvir.

Para tanto, o MP pode – e deve – atuar no sentido de fortalecer os conselhos gestores, em especial quanto aos mecanismos de ocupação dos assentos nos colegiados, à institucionalização de regras de autogoverno e à garantia de cumprimento de suas deliberações.

Isto somente ocorrerá, todavia, com a adoção de uma postura realmente resolutiva, o que exige uma grande mudança da cultura organizacional, o que pode ser fomentado desde o concurso público para escolha de seus quadros até as orientações e fiscalizações da Corregedoria.

Por fim, ao contrário de pretender exaurir qualquer temática, a dissertação ora apresentada teve como propósito analisar uma das interfaces entre o MP (que, apesar de ser uma organização do Estado, está atrelada ao interesse público não estatal) e um novo arranjo democrático representado pelos conselhos gestores.

É possível, ainda, apontar diversas limitações deste estudo. A primeira delas diz respeito à análise do próprio Ministério Público, que se situou apenas no campo normativo. Vale dizer, ao discorrer sobre os modelos demandista e resolutivo, não foi debatido o conflito entre o MP ideal e o MP real. Esse aspecto revelou-se, especialmente pertinente, durante as entrevistas com os Promotores de Justiça.

Já quanto à revisão bibliográfica, houve uma preponderância da literatura nacional, quando se sabe que em outros países, seja na Europa, nos Estados Unidos e na própria América Latina, os estudos sobre a teoria crítica e seus reflexos para a democracia deliberativa são mais frequentes.

De igual forma, o recorte de conselhos municipais estudados permitiu uma visão limitada da realidade do município de Lavras, ainda mais quando se leva em conta a pesquisa de campo realizada por Oliveira (2009).

Nesta linha, abre-se caminho para novos trabalhos. É possível, dentro da teoria das organizações, discutir a cultura organizacional do MP e em que medida o discurso adotado – de viés resolutivo – corresponde às práticas diárias das promotorias de justiça.

Já nas áreas da teoria do Estado e da gestão social, o presente estudo lança luzes para outras pesquisas, em especial quanto à busca de legitimação das ações do MP, a partir de sua abertura à sociedade civil, a exemplo do que ocorre no relacionamento interinstitucional com os conselhos gestores.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr. 2008.

ABRUCIO, F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**, Rio de Janeiro, p. 67-86, 2007. Edição especial comemorativa.

ALLEBRANDT, S. L. et al. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 914-945, set. 2011.

ALMEIDA, G. A. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação. **Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso**, Cuiabá, n. 3, p. 57-104, 2008.

ALVES, J. A.; DENARDIN, V. F.; SILVA, C. L. Aproximações entre os principais indicadores de sustentabilidade e as alternativas ao desenvolvimento propostas por E. Leff. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano 13, n. 24, p. 59-71, dez. 2011.

ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999.

ARAÚJO, C. República e democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 51, p. 5-30, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n51/a02n51.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2013.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

AVITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, p. 14-39, maio 2005. Número especial.

AZEVEDO, S. Políticas públicas e governança em Belo Horizonte. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 3, p. 65-79, 2000.

BARROS, J. M. A institucionalização da participação: o conselho municipal de cultura de Santo André na transição da gestão municipal: 2008/2009. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, Erechim, v. 7, p. 81-96, jun. 2010.

BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista Atualidades Jurídicas**, São Paulo, v. 4, 2009. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12685_Cached.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2013.

BERCLAZ, M. S.; MOURA, M. C. M. Para onde caminha o Ministério Público?: um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional. **Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, Florianópolis, n. 14, p. 9-32, jan./jun. 2009.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 232 p.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Portugal: Porto, 1994. 336 p.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: UNIJUÍ, 2011. 96 p.

BOTREL, M. O.; ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social de bens culturais no Brasil: desafios e perspectivas. **PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, Santa Cruz de Tenerife, v. 9, n. 4, p. 647-659, 2011.

BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. C. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 6 jul. 2013.

_____. **Decreto nº 5.839**, de 11 de julho de 2006. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde - CNS e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm>. Acesso em: 6 jul. 2013.

_____. **Decreto nº 99.274**, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, 1990a. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 6 jul. 2013.

_____. **Decreto Lei nº 1.608**, de 18 de setembro de 1939. Código de processo civil. Rio de Janeiro, 1939. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1608.htm>. Acesso em: 31 maio 2011.

_____. **Lei nº 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, 1973. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm>. Acesso em: 31 maio 2011.

_____. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 6 jul. 2013.

_____. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 6 jul. 2013.

_____. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 6 jul. 2013.

_____. **Lei nº 8.142**, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, 1990d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm>. Acesso em: 6 jul. 2013.

_____. **Lei nº 8.242**, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8242.htm>. Acesso em: 6 jul. 2013.

_____. **Lei nº 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>. Acesso em: 4 out. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 453**, de 10 de maio de 2012. Dispõe das diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso453.doc>>. Acesso em: 6 jul. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 105**, de 15 de junho de 2005. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/legislacao/id2086.htm>>. Acesso em: 6 jul. 2013.

BRASIL, F. P. D. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. B. (Org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2007. p. 115-153.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, p. 391-410, mar./abr. 2008.

CABRAL NETTO, J. **História do Ministério Público de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Speed, 2003. v. 1, 644 p.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, 1584). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9756:td-1584-planejamento-governamental-e-gestao-publica-no-brasil-elementos-para-ressignificar-o-debate-e-capacitar-o-estado&catid=270:2011&directory=1>. Acesso em: 17 mar. 2013.

CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679-684, out./dez. 2006.

CARVALHO, J. M. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 1998. 457 p.

CUNHA, R. S. et al. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 605 p.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001. 230 p.

DOUGHERTY, G. W.; EASTON, J. Appointed Public volunteer boards: exploring the basic of citizen participation through boards and commission. **The American Review of Public Administration**, Chicago, v. 41, n. 17, p. 519-541, Aug. 2011.

FAORO, R. **Os donos do poder**. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001. 836 p.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. **Estudos de filosofia do direito**: reflexões sobre o poder, a liberdade, a justiça e o direito. São Paulo: Atlas, 2003. 336 p.

FOLLADORI, G. Avanços e limites da sustentabilidade social. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 102, p. 103-113, jan./jun. 2002.

FRANÇA FILHO, G. C. Definindo gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: UFC, 2008. p. 27-37.

FUKS, M. Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba: 1999-2001. In: FUKS, M. et al. (Org.). **Democracia e participação**: os Conselhos Gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004. p. 13-44.

GARCIA, E. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. 721 p.

GIDDENS, A. **Sociologia**. 3. ed. Madrid: Alianza, 2000. 406 p.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 128 p.

GOULART, M. P. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. São Paulo: LED, 1998. 276 p.

GRZYBOWSKI, C. **O estouro da cidadania nas ruas**. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3026>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 354 p.

IIZUKA, E. S.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; AGUERRE, P. Gestão social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Cumprida, São Paulo. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 748-779, set. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pefil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

_____. _____. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia_soci al2009/default.shtm>. Acesso em: 30 jan. 2013.

KERCHE, F. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

LAVRAS. **Conselho Municipal de Saúde**: regimento interno. Lavras, 2013.

_____. **Decreto Municipal nº 4.743**, de 10 de julho de 2003. Homologa o Regimento Interno do Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente - CODEMA. Lavras, 2003.

_____. **Lei nº 1.498**, de 22 de março de 1984. Institui o Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente - CODEMA. Lavras, 1984.

Disponível em:

<<http://187.60.128.132:8082/portalcidadao/download/lei.html?numero=1498&tipo=1&data=22031984>>. Acesso em: 6 jul. 2013.

_____. **Lei nº 1.865**, de 20 de junho de 1991. Define Funções e Composição do Conselho Municipal de Saúde do Município de Lavras, Criado pelo Art. 168, § 2º da Lei Orgânica. Lavras, 1991a. Disponível em:

<<http://187.60.128.132:8082/portalcidadao/download/lei.html?numero=1865&tipo=1&data=20061991>>. Acesso em: 6 jul. 2013.

_____. **Lei nº 1.910**, de 25 de novembro de 1991. Altera Redação do "Caput" e § 2º da Lei nº 1865, de 20/06/1991 que Define Funções e Composição do Conselho Municipal de Saúde. Lavras, 1991b. Disponível em:

<<http://187.60.128.132:8082/portalcidadao/download/lei.html?numero=1910&tipo=1&data=25111991>>. Acesso em: 6 jul. 2013.

_____. **Lei nº 3.368**, de 27 de março de 2008. Dispõe sobre a reestruturação da política municipal dos direitos da criança e do adolescente, e dá outras providências. Lavras, 2008. Disponível em:

<<http://187.60.128.132:8082/portalcidadao/download/lei.html?numero=3366&tipo=1&data=27032008>>. Acesso em: 6 jul. 2013.

LAVRAS. **Lei orgânica de 1990**, de 17 de fevereiro de 1990. Define a lei orgânica do Município de Lavras. Lavras, 1990. Disponível em:

<<http://camaralavras.mg.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/Lei-organica.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2013.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Bases institucionais do presidencialismo de coalizção. **Lua Nova**, São Paulo, v. 44, n. 98, p. 81-106, 2000.

MACHADO CARRION, R.; COSTA, P. de A. Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis. **Espacio Abierto**, Maracaibo, v. 19, n. 4, p. 621-640, 2010.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 716 p.

MALISKA, M. A. Max Weber e o Estado racional moderno. **Revista Eletrônica do CEJUR**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 15-28, ago./dez. 2006. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs-.2.4/index.php/cejur/article/view/14830/9954>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

MARTINS, H. H. T. S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

MEDEIROS, P. H. R. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 13, n. 37, p. 143-160, abr./jun. 2006.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. Belo Horizonte, 1989. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

_____. **Decreto nº 44.667**, de 3 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, de que trata a lei delegada Nº 178, de 29 de janeiro de 2007. Belo Horizonte, 2007a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44667&comp=&ano=2007>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

_____. **Decreto nº 45.559**, de 3 de março de 2011. Dispõe sobre a organização e atribuições do Conselho Estadual de Saúde - CES e dá outras providências. Belo Horizonte, 2011a. Disponível em:
<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45559&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

_____. **Lei nº 10.501**, de 17 de outubro de 1991. Dispõe sobre a política estadual dos direitos da criança e do adolescente, cria o conselho estadual dos direitos da criança e do adolescente e dá outras providências. Belo Horizonte, 1991. Disponível em:
<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=10501&comp=&ano=1991>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

_____. **Lei Delegada nº 178**, de 29 de janeiro de 2007. Dispõe Sobre A Reorganização Do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM - e dá outras providências. Belo Horizonte, 2007b. Disponível em:
<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=178&comp=&ano=2007>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

_____. **Lei Delegada nº 179**, de 1 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a organização básica e a estrutura da administração pública do poder executivo do Estado. Belo Horizonte, 2011b. Disponível em:
<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=179&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

_____. **Lei Delegada nº 180**, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 2011c. Disponível em:
<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 34**, de 20 de maio de 2004. Dispõe sobre o Regimento interno. Belo Horizonte, 2004. Disponível em:
<<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/9/REGIMENTO%20INTERNO%20CEDCA.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

MÜLLER, F. **Quem é o povo?:** a questão fundamental da democracia. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000. 117 p.

OLIVEIRA, V. C. S. **Sociedade, Estado e administração pública:** análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras, MG. 2009. 301 p. Tese (Doutorado em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

OLIVEIRA, V. C. S.; CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 613-626, dez. 2010.

OLIVEIRA, V. G. S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, set. 2010.

OLIVEIRA, G. J.; SCHWANKA, C. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, v. 8, n. 32, p. 1-2, abr./jun. 2008.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Comparing countries 'and economies' performance.** Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/54/12/46643496.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os direitos da criança.** Disponível em: <<http://www.unric.org/html/portuguese/humanrights/Crianca.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2013.

_____. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2013.

PAPADOULOS, Y.; WARIN, P. Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? **European Journal of Political Research**, New York, v. 46, n. 4, p. 445-472, Apr. 2007.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PEIXINHO, M. M. O princípio da separação dos poderes, a judicialização da política e direitos fundamentais. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 4, p. 13-44, jul./dez. 2008.

PEREIRA, C.; MUELLER, P. Uma teoria da preponderância do poder executivo o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

PEREIRA, J. R.; RIGATO, S. H. Gestão social de políticas públicas no contexto das relações entre Estado e sociedade moderna. In: PEREIRA, J. R. (Org.). **Gestão social de políticas públicas**. Lavras: UFLA, 2011. p. 17-34.

PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S. et al. (Ed.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010. p. 21-52.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad X; UFRRJ, 2009. 308 p.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa, n. 11, p. 21-34, 2011. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>>. Acesso em: 17 mar. 2013.

SALIBA, N. A. et al. Conselhos de saúde: conhecimento sobre as ações de saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1369-1378, nov./dez. 2009.

SAMARA, B. S.; BARROS, J. C. **Pesquisa de marketing**: conceitos e metodologia. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1997. 220 p.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 682 p.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 347-69, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2013.

SILVA, F. C. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de um ideia. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 35, p. 117-138, abr. 2001.

SILVA, R. S. B. O necessário fortalecimento da atuação do Ministério Público na defesa dos interesses transindividuais. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 12, n. 22, p. 155-166, jan./jun. 2012.

SILVA, S. L. P. Razão instrumental e razão comunicativa: um ensaio sobre duas sociologias da racionalidade. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 2, n. 18, p. 2-9, 2001. Disponível em: <<http://150.162.1.115/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/944>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

SILVA NETO, W. L. B. As relações entre esfera pública e democracia no pensamento de Jürgen Habermas. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 219-238, jan./jun. 2008.

TARIN, D. A aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil na definição de políticas públicas. In: VILLELA, P. (Coord.). **Ministério Público e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 66-70.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

_____. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em**

Questão, Ijuí, v. 3, n. 5, p. 101-124, jan./jun. 2005.

_____. **Tem razão a administração?:** ensaios de teoria organizacional. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008. 176 p.

TENÓRIO, F. G. et al. A relação entre a sociedade civil e o Estado na formulação de políticas públicas na microrregião de Garanhuns. In: PEREIRA, J. R. et al. (Ed.). **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: UFLA, 2011. p. 60-77.

TONELLA, C. Ampliação da participação democrática: conselhos gestores de políticas públicas em Maringá. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 106, p. 137-156, jan./jun. 2004.

TORRES, R. L. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In: SARLET, I. W. (Org.). **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 1-46.

VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 569-583, set. 2012.

ZENKNER, M. **Ministério Público e efetividade do processo civil**. São Paulo: RT, 2006. 68 p.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro utilizado para entrevistas

- 1-) Para começarmos, conte um pouco da sua trajetória no Ministério Público.
- 2-) O tema central da pesquisa consiste na relação entre o MP e os conselhos gestores de políticas públicas, em especial o CMDCA, o CODEMA e o Conselho de Saúde. Nos últimos tempos, você tem tido algum relacionamento com estes colegiados? (quais, que espécie de relação) Há fatos importantes a serem destacados na sua experiência profissional com conselhos ou outros espaços de deliberação de políticas públicas?
- 3-) A literatura sugere um grande potencial dos conselhos, a exemplo da democratização da gestão pública, o incremento quantitativo e qualitativo da participação social, a condução coletiva de políticas sociais, a responsabilização de governantes (*accountability*), o controle social pró-ativo e o intercâmbio de informações entre população e poder local, conforme Oliveira, Pereira e Oliveira (2010). Com relação a estes aspectos positivos, qual é a sua opinião? Você concorda com eles? Elencaria outros? Destacaria algum que lhe parece mais relevante?
- 4-) Por outro lado, a literatura também aponta uma série de limitações e dificuldades dos conselhos, que “podem ser transformados em órgãos cartoriais (que apenas referendam as decisões do executivo), em mecanismos de legitimação do discurso governamental ou em estruturas formais (sem reuniões frequentes, programas de trabalho, representatividade social, vigor argumentativo, rotinas de capacitação e acesso aos poderes instituídos)” (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010). Com relação a estes aspectos negativos, qual é a sua opinião? Você concorda com eles? Elencaria outros? Destacaria algum que lhe parece mais relevante?
- 5-) Pela sua experiência, entre possibilidades e limites, os conselhos gestores fazem a diferença? Isto é, condicionam positivamente as políticas públicas? Exercem o controle social? Promovem o aprendizado social e o experimentalismo democrático?
- 6-) Existem diferentes critérios para analisar o bom ou mau funcionamento dos conselhos gestores. Aqui adotaremos a divisão entre “condições formais”, “condições substanciais” e “condições institucionais”. As **condições formais** se

referem aos elementos essenciais da democracia deliberativa, isto é, a formação de decisões por meio do diálogo e a igualdade política. De que modo pode o Ministério Público auxiliar os conselhos:

- a-) com relação à criação formal dos conselhos /fundos;
- b-) garantir sua natureza paritária (fim de membros natos) e deliberativa;
- c-) garantir a institucionalização e a transparência na designação dos conselheiros, na formação de diretoria e na condução dos mandatos;
- d-) promover o nivelamento de conhecimentos entre todos os conselheiros (você acha que os conselheiros têm compreensão das políticas públicas, a exemplo do funcionamento do SUS, da rede de proteção na área de infância);
- e-) destinar recursos financeiros para serem geridos diretamente pelos conselhos;

7-) Já as **condições substanciais** dizem respeito aos aspectos da dinâmica deliberativa, abarcando a participação e as rotinas de argumentação. De que modo pode o Ministério Público auxiliar os conselhos:

- a-) garantir o direito de fala (que pressupõe igualdade, ausência de censura);
- b-) garantir que os processos decisórios sejam racionais, isto é, fundados na busca do consenso pela argumentação dialógica;
- c-) definir um processo para formação das pautas e de discussão dos temas que forem colocados ao colegiado;
- d-) impedir que ocorra a quebra de relação entre o representante e o representado (que não é diretamente a população);
- e-) promover o acesso da sociedade aos temas em debate, garantindo inclusive a formação de uma opinião pública;
- f-) capacitar os conselheiros para que conheçam a rede de atores em seu campo de atuação e as respectivas políticas públicas já existentes;
- g-) definir uma agenda de políticas públicas ao invés de apenas serem deliberadas questões pontuais.

8-) Por fim, as **limitações institucionais** estão ligadas ao relacionamento interinstitucional dos conselhos gestores com os diferentes segmentos sociais e com os poderes instituídos locais, notadamente o Executivo, Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público.

- a-) fortalecer o caráter democrático da composição dos conselhos e de suas rotinas internas;
- b-) fortalecer o senso de responsabilização sobre as consequências de suas decisões;
- c-) promover o acesso da sociedade aos temas em debate, garantindo inclusive a

efetiva participação da população nas discussões;
d-) suprir a desarticulação social (canais de comunicação, prestação de contas);
e-) limitar o “comportamento oportunista” do Poder Executivo, ou seja, a postura de sobrepor sua pauta ao interesse público?

9-) Há outras considerações que você queira fazer?