



CHIVAGO INÁCIO SILVA

**RECURSOS E PODER: A CAPACIDADE DOS
CONSELHEIROS DE INFLUENCIAR O PROCESSO DECISÓRIO
NO CMAS DE LAVRAS POR MEIO DA POSSE DE RECURSOS**

**LAVRAS-MG
2019**

CHIVAGO INÁCIO SILVA

**RECURSOS E PODER: A CAPACIDADE DOS CONSELHEIROS DE
INFLUENCIAR O PROCESSO DECISÓRIO NO CMAS DE LAVRAS POR MEIO DA
POSSE DE RECURSOS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof (a). Dra. Júlia Moretto Amâncio
Orientadora

**LAVRAS- MG
2019**

CHIVAGO INÁCIO SILVA

**RECURSOS E PODER: A CAPACIDADE DOS CONSELHEIROS DE
INFLUENCIAR O PROCESSO DECISÓRIO NO CMAS DE LAVRAS POR MEIO DA
POSSE DE RECURSOS**

**RESOURCES AND POWER: THE ADVISORS 'ABILITY TO INFLUENCE THE
DECISION-MAKING PROCESS IN CMAS LAVRAS THROUGH RESOURCE
POSSESSION**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADO EM 05 DE DEZEMBRO DE 2019
Profa. Dra. Júlia Moretto Amâncio UFLA
Profa. Dra. Luciana Braga Silveira UFLA

Profa. Dra. Júlia Moretto Amâncio
Orientadora

**LAVRAS-MG
2019**

*À minha mãe Cândida Lucimar da Silva pelo
seu exemplo de vida, carinho e pelo apoio
incondicional.
Dedico.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por conduzir os meus passos e me proteger das intempéries surgidas durante a caminhada até aqui.

À Universidade Federal de Lavras, em especial ao Departamento de Administração e Economia, pelo acolhimento e por fornecerem as condições necessárias para minha formação.

Ao SINDUFLA, por ser esse espaço de convivência agradável aonde pude construir este Trabalho.

À minha Orientadora Professora Júlia Moretto Amâncio, pela atenção, paciência e compreensão durante a construção desta pesquisa.

À Professora Luciana Braga, por sua contribuição na avaliação deste Trabalho.

À Gloob e Fernandinha, pela amizade e companheirismo.

À Luana Lima de Oliveira, pela presença constante e apoio incondicional.

Ao Júlio Teixeira (Presidente do SINDUFLA) e às colegas Luiza Cardoso e Rosália Silva, pela paciência, carinho e apoio.

Aos Conselheiros do CMAS, que prontamente participaram da pesquisa.

Por fim, agradeço à minha mãe Cândida Lucimar, meu pai Edinho e meu irmão Helvécio, por estarem sempre ao meu lado e me apoiarem nas minhas escolhas e decisões.

MUITO OBRIGADO!

O sonho é que leva a gente para a frente. Se a gente for seguir a razão, fica aquietado, acomodado. (Ariano Suassuna)

RESUMO

Objetivou-se, neste trabalho, analisar a influência dos conselheiros municipais no processo de tomada de decisões do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Lavras a partir da posse de recursos de natureza individual (escolaridade, renda, motivação para ação, etc.) e coletiva (organizacionais de ordem material, financeira, etc.). Para tal, utilizou-se a abordagem de pesquisa qualitativa, com a realização de Pesquisas de Campo e Documental. Para coleta de dados da pesquisa de campo o presente trabalho valeu-se de questionários e teve como alvo os Conselheiros Municipais do CMAS-Lavras. Na fase de Pesquisa Documental foram realizadas análises qualitativas com vistas a obter a elucidação do problema investigado. Constituíram objetivos deste trabalho a busca por elementos que evidenciassem possíveis relações entre a posse dos recursos citados acima e a capacidade daqueles atores de influenciar o processo deliberativo. Por fim, procedeu-se à elaboração das discussões e conclusões acerca da problemática investigada, dentro das quais inferiu-se haver pouca relação entre a posse dos recursos analisados e a influência dos atores no processo deliberativo do CMAS. Espera-se que a presente pesquisa possa suscitar a proposição de novos estudos sobre essa temática de extrema importância que é a participação social.

Palavras – chave: Recursos. Poder. Decisão. Democracia. Participação.

ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the influence of municipal councilors in the decision-making process of the Municipal Council of Social Assistance of the Municipality of Lavras from the possession of individual resources (education, income, motivation for action, etc.) and collective (organizational material, financial, etc.). For this, the qualitative research approach was used, with the accomplishment of Field and Documentary Research. To collect data from the field research, the present work used questionnaires and targeted the Municipal Councilors of CMAS-Lavras. In the Documentary Research phase, qualitative analyzes were performed in order to obtain the elucidation of the problem investigated. The objectives of this work were the search for elements that evidenced possible relations between the possession of the resources mentioned above and the ability of those actors to influence the deliberative process. Finally, we proceeded to the elaboration of discussions and conclusions about the investigated problem, within which it was inferred that there was little relationship between the possession of the analyzed resources and the influence of the actors in the deliberative process of the CMAS. It is hoped that the present research may raise the proposition of further studies on this extremely important theme, which is social participation.

Keywords: Resources. Power. Decision. Democracy. Participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Composição do CMAS/Lavras – MG	35
Figura 2 - Etapas do Processo Deliberativo CMAS.....	42

LISTA DE SIGLAS

CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos das Crianças
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MG	Minas Gerais
PBF	Programa Bolsa Família

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Objetivo Geral	11
1.2 Objetivos Específicos.....	11
1.3 Justificativa	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 Democracia Direta e Democracia Representativa	14
2.2 Constituição de 1988 e Participação Social no Brasil.....	16
2.3 Conselhos Gestores de Política Pública	18
2.4 Recursos, poder e decisão	25
3. METODOLOGIA.....	29
3.1 Cronograma	32
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	33
4.1 Estrutura e Funcionamento: Uma análise da Lei Municipal nº 2.259/1996	33
4.2 Regimento Interno: a estruturação do CMAS.....	36
4.3 O Processo Deliberativo	40
4.4 A participação dos Conselheiros do CMAS no processo de deliberação com base na análise dos registros formais.....	42
4.6 Recursos de Natureza Individual e sua influência sobre o processo decisório	48
4.7 Recursos de natureza organizacional e sua influência sobre o processo decisório.....	52
4.8 Motivação para ação	56
5 CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988)”. Com essas palavras o constituinte originário rompeu com longos anos de repressão e silenciamento das vozes populares e inaugurou o mais duradouro período democrático da história da nação brasileira, que vigora até então. O parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal traduz de forma inequívoca o caráter participativo adotado pelo legislador originário tanto no texto constitucional, quanto no processo de elaboração da Carta Magna. Com 122 emendas populares, a Constituição Federal foi elaborada em sintonia com os anseios que ecoavam à época e evidenciada os novos rumos de institucionalização da participação social que seriam adotados pelo Estado brasileiro, Estado esse que vinha de um longo e intenso processo de mobilização das suas mais diversas camadas sociais pela redemocratização e alargamento das instâncias de participação social no país.

Após cinco Atos Institucionais que cassaram as liberdades individuais e os mais diversos tipos de direitos gozados pela população, entre eles os direitos à participação, ao final dos anos 80 aconteceram massivas mobilizações de vários setores sociais, entre eles: partidos políticos, organizações religiosas, centrais sindicais e movimentos sociais, que, ao cabo, tiveram como resultado o fim da Ditadura Militar e a conquista da Constituição de 1988. A nova Constituição introduziu na vida democrática do país mecanismos institucionais de participação social.

É de suma importância que em um Estado Democrático se vislumbre o “sopro de gente” na elaboração, implantação e gestão das políticas públicas, bem como na atuação estatal de forma ampla, pois, a participação popular nessas questões estatais é a personificação da democracia participativa, seja ela direta ou representativa. A Constituição de 1988 ao incorporar em seu texto mecanismos que propiciam a participação direta dos cidadãos na administração pública rompeu com a noção de que a participação popular se dá somente mediante o voto em eleições e, contribuiu de maneira ímpar para a ressignificação e o alargamento do conceito de cidadania, fazendo com que o cidadão comum tenha a oportunidade de agir ativamente nas definições do rumo do Estado, rompendo com o *establishment* em vigor até então e democratizando o poder.

Temos, portanto, após 1988, a primeira oportunidade institucional e, em certa medida, popularizada, dos agentes civis individualmente ou organizados em grupos,

gestarem em parceria com o poder público as políticas de Estado e as ações para persecução de direitos que foram instituídos pela Carta Política do aludido ano. O cidadão foi incluído como partícipe no processo de definição de metas e objetivos a serem perseguidos pela administração pública via operacionalização das ações de estado e políticas públicas.

O diálogo entre Estado e sociedade passava então a ter espaços institucionais para se concretizar – conselhos, conferências, ouvidorias, consultas públicas, Orçamento Participativo e Plano Diretor – são exemplos dos mecanismos instituídos para promoção desse diálogo. João Francisco da Mota Júnior (2019), destaca que a participação pode ter as seguintes funções: deliberativa, consultiva normativa e fiscalizadora, podendo também assumir mais de uma função concomitantemente.

Aqueles que integram os mecanismos de participação social devem orientar suas ações para consolidação do interesse público e devem busca a eficácia dos direitos fundamentais, que por tempo determinado, tem o “poder emprestado” pela população para defender. Por parte do agente público deve haver o entendimento que os mecanismos de participação social consagrados pela Carta Magna, ou até mesmo pelo legislador ordinário estadual e municipal, não são instrumentos para a legitimação de decisões tomadas individualmente por aqueles que agem pelo favorecimento dos interesses privados, de indivíduos ou classes específicas que ocupam o poder, e, por conseguinte, o aparelho do Estado. Se houver a manipulação dos mecanismos de participação social para agirem em detrimento do interesse público e coletivo, há um processo de “pseudoparticipação”, podendo ser observado um flagrante e inquestionável desvirtuamento da função das instâncias de participação popular, fazendo com que elas deixem de ser instrumentos de exercício da cidadania, promoção do desenvolvimento local e regional, e de consolidação do Estado Democrático de Direito.

Aguiar e Cunha (2017) elaboraram um estudo acerca da regularidade, quantidade, assuntos, perfil metodológico, dimensão e instituição de vínculo do autor, dos artigos científicos que foram publicados sobre a temática de participação social até o ano de 2014. Nota-se que há um aumento expressivo na quantidade de publicações sobre o assunto a partir dos primeiros anos do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, evidenciando o aumento das iniciativas que o Governo Federal, a partir daquele ano, adotou para estabelecer um diálogo constante com a sociedade. A multiplicação dos mecanismos formais de participação social já estabelecidos pela Constituição aumentou a

disponibilidade de objetos de estudo e, por consequência disso, de artigos publicados envolvendo a temática. O aumento de artigos científicos envolvendo a temática levou Aguiar e Cunha (2017) a concluir que a orientação política do Governo influencia diretamente na efetivação e implantação dos mecanismos constitucionais de participação social.

A participação social pode ser também usada como um instrumento de aumento da governabilidade, já que, ao envolver o cidadão no processo de delineamento, gestão e controle das políticas públicas e ações do Estado, há chances de conferir mais legitimidade às mesmas. A legitimidade construída a partir da inclusão dos cidadãos no ciclo da política pública pode resultar no apoio popular necessário para que o Governo possa se sustentar e agir para consecução de seus objetivos.

É imprescindível que ao abordarmos o tema da participação social mencionemos o potencial de controle social que os mecanismos de participação podem ter, agindo para coibir práticas de corrupção, promovendo a publicidade dos atos públicos e contribuindo para a promoção da igualdade por meio do exercício direto da democracia. São exemplos de diplomas legais que contribuem para concretização do controle social por meio da participação popular, a Lei de Acesso à Informação (12.527/11) e a Lei que institui o Sistema Único de Assistência Social (8.742/93), esta última logo em seu primeiro artigo enumera uma série de instâncias colegiadas que são essenciais para que as transferências federais para execução da política pública aconteçam. Ao condicionar o repasse de recursos a existência de órgãos colegiadas para gestão e controle da política pública de assistência social o legislador garantiu que os usuários do Sistema Único de Assistência Social e representantes da sociedade civil tivessem um papel de relevância na condução e controle da política pública em questão.

Visto isso, temos que a participação social por meio de canais institucionalizados exerce um papel fundamental na articulação entre sociedade civil e Estado, que ao abrir um canal de diálogo constante e permanente como os Conselhos e as Conferências, apresentou como resultado uma sólida contribuição para o empoderamento social e aperfeiçoamento das práticas de gestão pública.

Os conselhos são órgãos colegiados que desempenham papéis deliberativos, consultivos e fiscalizadores. São instituídos, bem como recebem suas atribuições, de acordo com a lei. Em geral estão vinculados a algum direito fundamental ou política pública para promoção desses direitos.

Diante da multiplicidade de canais de institucionalizados de participação social e da constatação teórico-empírica de que ao longo da última década houve a propagação da implantação de conselhos em todos os níveis de governo, este trabalho se propõe a responder a seguinte questão problema: Qual o efeito da posse de recursos coletivos e individuais na condução do processo deliberativo por parte dos atores envolvidos no Conselho Municipal de Assistência Social do município de Lavras? É possível estabelecer relação entre a posse de determinados recursos e a capacidade de influenciar o processo de decisão?

1.1 Objetivo Geral

Analisar o efeito, sobre o processo deliberativo, da detenção de recursos coletivos e individuais, de natureza material ou subjetiva, por parte dos atores envolvidos no CMAS de Lavras – MG, bem como, buscar elementos que possam evidenciar possível relação entre a posse desses recursos e a capacidade desses atores em influenciar o processo decisório.

1.2 Objetivos Específicos

Será necessário, para que se tenha êxito na consecução do objetivo geral deste trabalho, que se estude os seguintes aspectos inerentes à atuação e constituição do CMAS – Lavras:

- Revisar os atos legais que instituíram os órgãos colegiados da assistência social no município de Lavras – MG, verificando se há representação da diversidade social a partir da alocação da distribuição dos assentos nos Conselhos;
- Analisar os processos de recrutamento e eleição dos membros do Conselho;
- Identificar nas atas das reuniões os atores que se destacam na condução do processo decisório;
- Realizar levantamento sobre a vinculação institucional de cada conselheiro, assim como, dos recursos organizacionais, materiais e subjetivos dos atores envolvidos no conselho analisado.

1.3 Justificativa

Aguiar e Cunha (2017) trazem dados relevantes em seu estudo acerca da produção científica sobre o tema da participação social após 1988, dentre eles, o crescente aumento da criação de conselhos de participação social. É preciso de fato entender se esse aumento no número de canais institucionais de participação social refletiu em melhora na implementação, gestão e controle das políticas públicas para as quais esses mecanismos foram instituídos.

É de fundamental importância que busquemos compreender como se dão as decisões e deliberações no âmbito dos mecanismos institucionais de participação social para que possamos delinear a efetividade desses mecanismos e os seus impactos na implementação e condução das políticas públicas, bem como, nos processos de consolidação de direitos fundamentais.

A busca pela compreensão de como a dinâmica de participação ocorre nesses espaços, como são construídos os desenhos institucionais desses mecanismos e como é conduzido o diálogo entre Estado e sociedade se mostra relevante para o aperfeiçoamento dessas instâncias de poder e, não obstante, para o fortalecimento de um modelo de mecanismo de participação social que produza o efeito que dele se espera, qual seja: que os atores envolvidos nos processos de deliberação sejam capazes de influenciar nas definições das políticas públicas.

A relevância da realização de um estudo acerca do funcionamento dos mecanismos institucionalizados de participação social reside justamente na incipiência dos estudos que buscam avaliar o grau de emancipação desses mecanismos frente aos mandos do poder público. Este trabalho pretende contribuir para o entendimento do funcionamento desses espaços, bem como, no aprofundamento dos estudos que abordam seus arranjos internos e sua dinâmica de funcionamento.

Ademais, é de grande interesse social e econômico a busca pela compreensão das relações que se estabelecem no interior dos conselhos gestores de políticas públicas, visto que, como mecanismos legais de aproximação da sociedade civil do poder público, essas instituições deveriam idealmente funcionar sem ingerências do governo e, suas decisões deveriam ser guiadas tão somente pelo interesse público e coletivo. Os interesses sociais e econômicos habitam nas seguintes questões: o Estado manipula recursos dos contribuintes para interferir em processos democráticos nos quais sua participação

deveria se dar tão somente nos limites da legislação? O interesse coletivo é resguardado nessas instâncias de participação social?

Para concluir, o estudo que se apresenta propõe a identificação de possíveis vícios nas correlações de força que se dão no interior do Conselho Municipal de Assistência Social de Lavras, contribuindo assim para a construção de mecanismos mais condizentes com os comandos constitucionais e infraconstitucionais que levaram à sua criação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Democracia Direta e Democracia Representativa

O surgimento do termo *demokratía* se dá por volta de 500 a.C, e pode ser observado em obras de grandes filósofos gregos, como Platão e Aristóteles, em referência a forma de governo adotada pela capital grega, Atenas. A *demokratía* ou democracia ateniense é descrita pelos filósofos como governo exercido pelo *dêmos* (povo), entretanto, a possibilidade de participação da vida democrática ateniense estava restrita a somente uma camada de cidadãos livres (FERREIRA, 1989; PEREIRA, 1993).

Notadamente, o modelo de democracia direta de Atenas é limitado quando pensamos em termos do seu exercício em sociedades cujo contingente de cidadãos sejam mais expressivos e numerosos. Com vistas a superação dessas limitações, Kishlansky (1986) tece um trabalho cuidadoso acerca do nascimento do processo eleitoral na Inglaterra no século dezessete, o autor observou alguns fenômenos políticos que foram desencadeados a partir daquele processo, são eles: a adoção do método eleitoral para designar os legisladores; a transformação dos eleitos, de delegados em representantes; e a emergência das alianças partidárias ou ideológicas entre os cidadãos. Kishlansky segue suas considerações a respeito dos processos eleitorais esclarecendo que desde Aristóteles as eleições são consideradas instituições aristocráticas, no entanto, no Estados Modernos esses processos estimularam uma separação simbólica entre sociedade e Estado e fomentaram a dissociação dos candidatos de suas posições ou classes sociais dando destaque ao papel das ideias na política, ou seja, ao propósito idealizador do processo de representação.

A respeito, Kishlansky declara:

[...] a representação não pode ser reduzida nem a um contrato (de delegação) firmado através das eleições nem à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente, porque sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade. Em suma, a história moderna sugere que a genealogia da democratização começou com o processo representativo. (KICHLANSKY, 1986, p.21).

Robert Dahl (2001) destaca que a democracia possui diferentes significados de acordo com o tempo, povo e lugar nos quais se manifesta, e que a experiência de Atenas

foi pioneira em permitir a participação popular direta de um considerável número de cidadãos nas decisões de governo.

Macedo (2008) nos apresenta as lições de José Afonso da Silva, que caracteriza a democracia direta como aquela em que o povo exerce, por si, os poderes do governo, criando leis, administrando e julgando. Por meio do voto cidadãos decidem cada assunto de sua comunidade diretamente nesse modelo de democracia.

De acordo com Macedo (2008, p. 183) “ a Democracia Representativa é aquela em que o povo, fonte primária do poder, elege representantes, periodicamente, para tomar as decisões políticas. ”

Para Norberto Bobbio (1987) a democracia se constitui a partir de um conjunto de regras para a formação de maiorias por um eleitorado plural constituído sem distinções sociais, econômicas e religiosas, no qual todo voto tem peso igual.

Santos e Avritzer (2002) fazem as seguintes observações acerca do processo de formação de maiorias descrito por Bobbio como sendo o fator constitutivo de uma ordem democrática: os processos eleitorais esgotariam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos? Os procedimentos de representação esgotam a questão da representação das diferenças?

Urbinati (2006) considera que:

Embora a autorização eleitoral seja essencial para se determinar os limites e a responsabilidade do poder político, ela não nos diz muito a respeito da verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática. As eleições “engendram” a representação, mas não “engendram” os representantes. No mínimo, elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo (URBINATI, 2006, p.193).

Visto isso podemos concluir que a democracia representativa se mostra como uma proposta de modelo de Estado cujos processos de representação política não estão isentos de atritos, aliás, é natural que no modelo representativo ocorram dissonâncias entre as instituições estatais e as práticas sociais. No entanto, não se pode afirmar que a democracia representativa é uma prática aristocrática, tampouco um substituto perfeito para a democracia direta, mas um modo da democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar. O princípio da soberania popular é o motor central para a democratização da representação política no modelo democrático da modernidade (URBINATI, 2006, p. 192).

Com o intuito de superar as limitações que se apresentam na representação política surge o que Pitkin (1967) denominou autoapresentação ou participação, que diferentemente da representação, não se restringe ao momento da escolha dos representantes nos processos eleitorais. Em contraposição a isso, os modelos participativos têm sua legitimidade alicerçada na ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas por meio de um debate público.

2.2 Constituição de 1988 e Participação Social no Brasil

A ideia de promover um debate acerca da implementação de canais diversos de participação social vem acompanhada da avaliação de que o retorno das instituições formais básicas de um regime democrático não tem sido capaz de atender aos anseios dos mais diversos grupos e atores que formam a sociedade civil e produzir respostas sobre os mais variados temas, entre eles, problemas de exclusão e desigualdade social (DAGNINO, 2002).

Tatagiba (2011) destaca o papel fundamental desempenhado pelos movimentos sociais na consolidação da arquitetura participativa da Constituição de 1988, implementando a participação social em diversas áreas de políticas públicas. A professora ressalta que a estratégia de luta adotada pelos movimentos sociais, que ao apostarem no enfrentamento “por dentro do Estado”, embrenharam-se na arena político-institucional e galgaram ótimos resultados, tais como: a mudança do ambiente político e a criação e reconhecimento de novos direitos que acabaram por alargar a cidadania. A mudança do ambiente de operações políticas descrita pela autora se deve à instituição de diversos mecanismos de participação direta e semidireta inaugurados pela Constituição de 1998 como meios de complementar a democracia representativa, cujo elemento central são as Casas Legislativas.

Os ideais democráticos certamente contêm em si um ideal de sociedade. A recíproca também é verdadeira, os modelos de sociedades também tendem a conter em si um ideal democrático. Essas afirmações significam que, se determinado povo almeja uma sociedade igualitária, participativa, sustentável, baseada na dignidade humana, com indivíduos livres, emancipados, verdadeiramente senhores e senhoras de seus destinos, os modelos democráticos construídos por esse povo devem expressar na sua configuração institucional esses ideais. A ideia de participação dos indivíduos na esfera pública,

debatendo e deliberando acerca de questões coletivas que dizem respeito às suas vidas, sempre esteve entre os elementos centrais da democracia política. Além dos princípios de igualdade e liberdade, a democracia tem como pressuposto a ação, participação, corresponsabilidade e interação entre diferentes (BRASIL, 2012).

A Constituição de 1988 foi o marco formal da incorporação da participação social nos processos de discussões e tomadas de decisões relacionados às questões concernentes às políticas públicas, ao passo que introduziu no texto constitucional o princípio da participação popular na administração pública. O projeto democratizador e participativo defendido pelas principais forças envolvidas no processo de elaboração da Constituição de 1988 fora construído desde os anos oitenta tendo como finalidade a expansão da cidadania e o aprofundamento da democracia, tal projeto emergiu da luta contra o regime militar da qual os movimentos sociais organizados foram protagonistas (DAGNINO, 2004, p. 95).

De acordo com Dagnino (2004) após o restabelecimento da ordem democrática formal, com a realização de eleições livres e a reorganização partidária, o projeto participativo e democratizante que foi gestado no interior da sociedade e que orientou a ação de vários dos seus setores, pôde ser levado para o âmbito do poder estatal. Os anos noventa foram cenário de numerosos exemplos desse trânsito da sociedade civil para o Estado, no nível dos poderes executivos municipais, estaduais, dos parlamentos dessas esferas e, mais recentemente, no executivo federal. Com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva como Presidente da República observou-se a multiplicação das experiências participativas institucionalizadas pela Constituição de 1988.

[...] a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente —mas não só— pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade (DAGNINO, 2004, p. 97).

Entre os espaços de participação implementados destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, derivados dos comandos constitucionais e instituídos por lei e os Orçamentos Participativos, que tiveram suas primeiras experiências na cidade de Porto Alegre e, após isso, implementados em diversas cidades brasileiras, a maioria delas governadas por partidos de espectro ideológico progressista, com destaque ao Partido dos Trabalhadores (DAGNINO, 2004, p. 96).

A nova Constituição promulgada em 1988 realmente representou uma guinada do Estado Brasileiro no sentido de colocar em prática a participação popular institucionalizada. Os poucos instrumentos de participação existentes foram se transformando e crescendo significativamente em número, nos municípios, estados, no nível nacional e se transformaram em elementos estruturadores da descentralização de políticas públicas (ROMÃO, 2015).

A forma aqui descrita de interação entre sociedade e Estado é fundamentalmente caracterizada pelo uso de canais de diálogos oficialmente instituídos e referendados pelo poder estatal, com regras claras e previamente definidas e aceitas pelos atores envolvidos. As reuniões públicas desses mecanismos têm o propósito explícito de influenciar as decisões específicas sobre determinadas políticas públicas e são sempre documentadas, envolvem a participação de representantes da sociedade civil escolhidos por critérios de envolvimento e participação, em alguns casos eleições. No caso brasileiro podemos observar que três modelos de participação institucionalizada se tornaram predominantes o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 332).

Almeida e Tatagiba (2012) dão ênfase à presença expressiva dos Conselhos Gestores de Política Pública no ordenamento político institucional brasileiro. O Munic/IBGE¹ de 2001 mostrou que 90% dos municípios do Brasil tinham conselhos nas áreas de saúde, assistência social e criança e adolescente. Em outra pesquisa realizada pela Professora Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, Luciana Ferreira Tatagiba constatou-se a presença de ao menos 20 conselhos por estado, totalizando 541 conselhos em funcionamento nas mais diversas áreas temáticas. Por fim, a pesquisa concluiu que os números expressivos demonstram a forte institucionalização dos Conselhos Gestores no Brasil e sua diversidade em termos de áreas temáticas de atuação (TATAGIBA, 2011).

2.3 Conselhos Gestores de Política Pública

¹A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC é o levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, tendo como unidade de investigação o município e, como informante principal, a prefeitura, por meio dos diversos setores que a compõem. É realizada periodicamente pelo IBGE.

Evidentemente, reserva-se ao Estado o papel de propositor dos caminhos aceitáveis para a participação cívica, é função desse mesmo Estado ser pedagogo da cidadania. Para além da fixação dos mecanismos para a participação social, ao estado cabe definir quem deve participar, como deve se dar a participação e que resultados esta participação deve produzir (COSTA; CUNHA, 2010, p. 547).

Até mesmo antes da Constituição de 1988 contactamos a existência de mecanismos legalmente instituídos para a promoção da participação social no Brasil. Como exemplo, podemos citar o Conselho Nacional de Saúde e o Conselho Nacional de Cultura, criados respectivamente em 1937 e 1938. Muito embora esses mecanismos contassem essencialmente com a participação de autoridades e técnicos, a essas medidas credita-se o início da construção da cidadania no Brasil (LAVINAS; MAGNO, 2016).

A origem efetiva da relação entre governo e sociedade, por meio de órgãos colegiados, se dá com a criação dos Conselhos Técnicos e dos Conselhos Gerais, ambos instituídos pela Constituição de 1934 (LAVINAS; MAGNO, 2016).

Na década de 1930, a participação popular construiu-se por meio da expansão da representatividade social via mecanismos instituídos pela reforma administrativa: tais como os exemplos acima citados e a ampliação do voto às mulheres e trabalhadores sindicalizados (LAVINAS; MAGNO, 2016). No entanto, credita-se ao setor da saúde o exercício de um importante e precursor papel no processo de institucionalização dos conselhos gestores, tal como estão configurados hoje. O movimento da Reforma Sanitária foi responsável por germinar as bases para que na Constituinte de 1987 fossem incorporadas ao texto constitucional normas para a promoção da participação social no processo de gestão das políticas públicas (CARVALHO, 1995 apud LAVINAS; MAGNO, 2016, p. 154).

Para atender a demanda pela institucionalização de canais de participação social que respondessem aos anseios da sociedade civil houve a implementação de espaços públicos institucionais, como por exemplo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (DAGNINO, 2002).

A experiência dos conselhos gestores de políticas públicas apresentaram-se como a segunda geração de experiências institucionais de participação popular, sucedendo assim o Orçamento Participativo. Tendo em vista os mandamentos constitucionais que prescrevem a incorporação da sociedade civil na concepção, elaboração e execução de inúmeras políticas públicas, os Conselhos Gestores se apresentaram como opção

preferencial a ser adotada, uma vez que, após 1988 houve um crescimento vertiginoso dessas instituições nos três níveis federativos, notadamente induzida pelo ente federal (LAVALLE; BARONE, 2015, p. 54).

“Falar dos Conselhos é elaborar uma discussão sobre as possibilidades de uma democracia participativa, que inclua a cidadania na formulação das políticas públicas” (LAVINAS; MAGNO, 2016, p. 122). ”

Os conselhos gestores se firmaram como o principal canal de participação cidadã existente nas três instâncias de governo, presentes na maioria dos municípios brasileiros e abarcando quase que a totalidade de temas relacionados aos direitos fundamentais. Esses espaços públicos, onde a autoridade decisória é compartilhada entre os envolvidos, representam uma conquista para a institucionalidade democrática do Brasil (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016, P.153)

A institucionalização dos conselhos gestores é o resultado de uma longa trajetória de luta dos diferentes segmentos sociais. Esses canais de participação social se firmaram como institutos legais cuja natureza jurídica imprime um caráter legal às suas funções de definição, decisão e controle das principais diretrizes e ações governamentais em diversas áreas de política pública, os conselhos gestores cumprem suas funções por meio dos processos de discussão e deliberação que ocorrem nos seus espaços (LÜCHMANN, 2007, p. 145).

Presentes na maioria dos municípios, articulados desde o nível federal e contemplando uma ampla gama de temas, no Brasil contemporâneo, os conselhos gestores figuram como parte crucial do repertório de relações entre Estado e sociedade (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012. p.69).

De acordo com Avritzer (2006), os Conselhos Gestores representam meios públicos pelos quais o poder Executivo promove a participação e integração da sociedade civil acerca das ações relacionadas às políticas públicas e direitos. Precipuamente, seus membros têm como função a discussão em torno de políticas públicas locais, bem como, a tomada de decisões acerca dessas políticas e a regulação dos atos do governo, fazendo com que os orçamentos se concretizem em serviços públicos que atendam à coletividade e ao interesse público.

Allebrandt (2003) ressalta a importância que as legislações municipais tiveram na definição dos conselhos gestores como espaços de participação e controle social, ao passo que relembra que a institucionalização desses mecanismos foi dinamizada pela

obrigatoriedade da sua existência como fator condicionante do repasse de verbas públicas, a exemplo das áreas da saúde, educação e assistência social.

Um conselho gestor de política pública pode ter caráter deliberativo ou consultivo, isso sob a perspectiva da partilha do poder político. Conselhos gestores que atuem de formas eficientes e eficazes na cogestão das políticas públicas, supõem inevitavelmente a divisão do poder político local. Essa partilha do poder político ocorre justamente pela incorporação da sociedade no processo decisório, seja pela consulta ou deliberação, uma vez que, mesmo nas situações em que esteja presente o caráter consultivo há uma tendência de o governo assumir nesses espaços compromissos públicos que atendam às demandas da coletividade ali suscitadas (DANIEL, 1994, p. 30).

É importante ressaltar que a construção institucional dos conselhos gestores seguiu os princípios descentralizador e participativo, princípios esses derivados das experiências pioneiras desses canais de participação na área da saúde, uma vez que, também norteiam o SUS – Sistema Único de Saúde (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016, P.159).

O processo de criação de um conselho gestor de política pública deve, necessariamente, envolver os cidadãos. A competência para criar esse mecanismo de participação é da Câmara dos Vereadores, à casa legislativa cabe estabelecer os objetivos, a composição, definir as competências, bem como, as atribuições dessas instâncias (IBGE, 2014).

De acordo com a Controladoria Geral da União (2010), as funções desempenhadas pelos conselhos, de maneira mais ampla, podem ser definidas como: fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e consultiva.

Kronemberger, Medeiro e Dias (2016, p.165) definiram essas funções do seguinte modo:

Fiscalizadora: Acompanhamento e controle dos atos praticados pelos governantes.

Mobilizadora: Estímulo à participação da sociedade na gestão pública e contribuição para a formulação e disseminação de informações sobre as políticas públicas para a sociedade.

Deliberativa: Poder de decisão sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas.

Consultiva: compete somente assessorar o poder público por meio da emissão de opiniões e sugestões sobre os assuntos concernentes a cada área na qual o conselho se encontra instituído.

Acerca da dinâmica de atuação dos conselhos gestores destaca-se:

Quanto maior for a atuação dos conselhos em promover a interação entre Estado e Sociedade na fiscalização, proposição e deliberação das políticas, maior será a pressão realizada em face do Estado na responsabilização de suas ações, refletida em políticas públicas, programas governamentais, transparência de informações e utilização de recursos financeiros, etc. (KRONEMBERGER, MEDEIROS e DIAS, 2016, p. 159).

Outro aspecto importante de ser notado é a composição dos Conselhos, ou seja, como é feita a repartição dos assentos disponíveis entre o governo e a sociedade civil. Kronemberger, Medeiros e Dias (2016) caracterizam os conselhos quanto à sua composição como paritária, ou não. Em um conselho cuja composição é paritária o número de conselheiros inevitavelmente deve ser par e para cada representante do Estado deverá existir um representante da sociedade civil. Para ocupar um assento destinado à sociedade civil, os conselheiros devem ser membros de associações, comitês, fóruns, organizações não governamentais, movimentos sociais ou de movimentos sindicais que atuam na área do Conselho.

Conforme dispõem Kronemberger, Medeiros e Dias (2016, p. 169), “Defende-se que a inserção das entidades para a ocupação da vaga no conselho deve ocorrer por meio de eleição e os membros a ocuparem o cargo de conselheiro devam ser eleitos por suas respectivas entidades.”

No entanto, os conselhos gestores apresentam algumas especificidades, que vão desde o número de assentos, passando pelo perfil dos segmentos representados e culminando nos mecanismos de escolha que esses seguimentos usam para elegerem os seus representantes. O modelo de escolha varia de setor para setor de forma que, alguns escolhem seus representantes por meio de assembleias ou fóruns abertos, já outros segmentos estão contemplados com assentos pela legislação que institui o órgão (LÜCHMANN, 2007).

“Por outras palavras, os mecanismos de escolha oscilam de caso a caso: em uma única assembleia com a participação de diferentes atores e organizações sociais; por meio de fóruns setoriais de políticas públicas ou indicações de categorias profissionais” (LÜCHMANN, 2007, p. 153).

No que diz respeito ao funcionamento desses espaços observa-se que de modo geral, os conselhos organizam-se tendo como órgão máximo a plenária do conselho, ou reunião plena, que consiste basicamente na reunião da totalidade dos membros ou do

quórum necessário para deliberações. O presidente, vice-presidente e secretário constituem o núcleo de coordenação, alguns conselhos apresentam câmaras ou comissões permanentes e outros poucos contam com funcionários concursados ou cedidos pelo governo para atuação em suas secretarias executivas (ALLEBRANDT, 2003).

Kronemberger, Medeiros e Dias (2016) apontam que, em geral, os conselhos municipais se organizam como Allebrandt (2003) descreve. No entanto, é comum que os nomes adotados pelos órgãos que compõem o conselho variem, contudo, suas estruturas são bastante similares. Basicamente a estrutura organizacional dos conselhos exercem as seguintes funções:

- O plenário é o órgão deliberativo do conselho. É composto pelo conjunto de conselheiros e representa o local onde os conselheiros exercem suas atribuições. Em alguns conselhos, como o da saúde, recebe o nome de colegiado.
- A presidência é o órgão de representação do conselho, podendo ser exercida por qualquer um dos conselheiros e não somente pelo próprio secretário municipal da área na qual o conselho é instituído. Por isso é importante que haja votação no plenário do conselho para a escolha do membro que ocupará esse cargo.
- A secretaria executiva constitui a unidade de apoio administrativo e técnico dos seguintes órgãos dos conselhos: Presidência, Plenário, Comissões temáticas e Câmaras Técnicas.
- As comissões temáticas ou câmaras técnicas podem ser temporárias ou permanentes (a depender da natureza do assunto). Constituem segmentos especializados responsáveis por trabalhar com temas ou atribuições específicas com livre acesso às informações necessárias para discutir as demandas encaminhadas a eles, antes de serem submetidas e votadas em plenária (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016, p. 174).

Tem se verificado que os conselhos gestores são espaços nos quais se promove um importante e rico processo de instrução acerca de convivência democrática, tanto para os representantes estatais, tanto para os representantes da sociedade civil. Esses espaços têm imposto ao Estado uma lógica de publicização de suas ações e, da sociedade civil, tem se requerido cada vez mais que se qualifique para a participação, ampliando assim o conhecimento acerca dos processos que envolvem a gestão de políticas públicas, o que tem como resultado uma defesa mais sólida dos direitos coletivos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Os conselhos gestores, enquanto instrumentos de gestão pública, devem vigiar pela concretização das deliberações realizadas em suas reuniões plenárias. Devem, portanto, agirem como órgãos de controle social (OLIVEIRA, 2009).

Perceptivelmente, os conselhos gestores representaram avanços democráticos inegáveis, ao incluírem a sociedade civil no processo de gestão das políticas públicas, como vimos até agora. Todavia, existem questões concernentes à operacionalização desses espaços que merecem atenção, uma vez que, impactam diretamente na autonomia desses órgãos frente aos mandos do poder público. Allebrandt (2003) enumera em seu artigo acerca das possibilidades e limites para efetividade e eficácia dos conselhos de políticas públicas algumas variáveis que nos ajudam a entender a arquitetura organizacional e o impacto desses instrumentos na construção da cidadania e na contribuição para melhoria na vida dos cidadãos. Dentre as variáveis elencadas pelo autor está a autonomia, em relação a essa variável o professor destaca que é:

Outra questão, que constantemente é levantada por conselheiros e estudiosos e que tem sido tema de seminários e congressos ou foros permanentes de discussão da participação popular, diz respeito à autonomia dos conselhos municipais, e esta envolve diversas questões: infraestrutura, recursos financeiros, autonomia administrativa. A infraestrutura refere-se a espaços próprios para o funcionamento dos conselhos: o funcionamento das secretarias, das reuniões de diretorias, das reuniões das plenárias dos conselhos. Refere-se também à necessidade de móveis e utensílios, como computadores, telefones, arquivos, acesso à internet e material de consumo e de expediente. A autonomia financeira refere-se à existência de dotação orçamentária específica, com poder de ordenamento de despesas, para viabilizar a utilização de diversos serviços, utilização de meios de comunicação para divulgação de editais de convocação de assembleias ou reuniões dos conselhos, publicação de relatórios ou documentos. A autonomia administrativa se concretiza através da alocação de funcionários e assessorias técnicas, preferentemente a partir de vagas específicas, ocupadas mediante concurso público (ALLEBRANDT, 2003, p.12).

De acordo com Daniel (2001) existe uma patente diferenciação entre autonomia em relação ao governo e autonomia em relação ao Estado, como espaços de interesse entre Estado e sociedade não há em que se falar em autonomia total em relação ao Estado, ao contrário disso, no entanto, é fundamental que os conselhos sejam autônomos em relação ao governo e, para que isso ocorra é necessário que seja garantido a esses órgãos infraestrutura, condições de manutenção e funcionamento.

A articulação e diálogo do conselho com o governo e os órgãos ao seu entorno é de fundamental importância para que esse mecanismo cumpra com suas funções enquanto instituição de representação e participação social. Em relação a isso, Silva, Carlos e Almeida (2016) afirmam que o poder de incidir sobre a política pública está intimamente ligado à forma como as dinâmicas internas de decisões e formação das agendas se

relacionam com as instâncias ao seu entorno, realizar esses processos circunscritos à dinâmica interna diminui significativamente a capacidade de incidência das deliberações realizadas pelo órgão.

Se, por um lado, o entorno do Conselho Gestor tem um papel preponderante na incidência de suas deliberações sobre a política pública, é certo que os grupos e segmentos internos influenciam a dinâmica do processo decisório e, por conseguinte, na política pública. Relações de poder são, visivelmente, estabelecidas nesses espaços, contudo, o que é determinante para que certo ator exerça influência política que possa definir o rumo da condução das deliberações? Fuks e Perissinotto (2006) sugerem que a interferência direta no processo decisório dos conselhos gestores pode ser explicada a partir da posse de recursos, ou seja, a capacidade de cada ator para a consecução de seus objetivos políticos nesses espaços, pode estar direta e proporcionalmente ligada aos recursos que ele dispõe.

2.4 Recursos, poder e decisão

O que é poder? Existem noções intuitivas acerca das possíveis respostas a essa indagação, no entanto, os cientistas ainda não formularam um conceito suficientemente rigoroso para utilização em estudos sistemáticos desse importante fenômeno social (DAHL, 1957). Em seu livro “*The Concept of Power*”, Robert Dahl, parte da concepção de que o poder é definido a partir de uma relação entre pessoas e é expresso em notação simbólica simples. Com base nessa definição, pode-se comparar o nível de poder exercido por duas ou mais pessoas que estabelecem algum tipo de relação.

Raffestin (1980) parte da mesma definição de poder proposta por Dahl e corrobora a afirmação de que o poder se manifesta por ocasião da relação entre pessoas. O exercício do poder é um processo de troca ou comunicação, quando em circunstância da relação que se estabelece, os indivíduos se confrontam ou fazem face um ao outro.

A finalidade do poder seria o controle e a dominação sobre os homens e as coisas, e sua origem está na população. É na sociedade que se encontram as capacidades de transformação (RAFFESTIN, 1980).

A ideia de que o poder se encontra nas relações humanas e, por consequência disso, na sociedade, parte de um delineamento conceitual feito por Foucault. Para Foucault o poder não pode ser tomado para si, uma vez que se encontra nas relações

humanas, ele somente pode ser exercido; as relações de poder emanam das relações econômicas, sociais, políticas, entre outras; o poder vem de baixo, ou seja, tem sua origem na sociedade; as relações de poder são sempre intencionais e não subjetivas, muito embora elementos subjetivos possam compô-las; e, onde há relações de poder sendo exercidas, preexiste alguma resistência, não há possibilidade de exercício do poder sem que haja dissenso e oposição (FOUCAULT, 1975-1976).

Visto isso, temos que, para os autores supracitados a existência do poder está intimamente ligada a existência de relações humanas e o elemento motriz para o exercício do poder seria a existência de divergências ou conflitos nessas relações. Albuquerque (1995, p. 107) nos trará uma noção hobbesiana a respeito da conceituação do poder, qual seja: “o poder é o conjunto de recursos, de natureza psicológica, material ou econômica, existentes na sociedade, que os indivíduos põem a serviço de uma autoridade suprema, para manter a ordem pública. ”

Quando Thomas Hobbes, célebre autor do pensamento político moderno, nos oferece nessa definição de poder três elementos centrais que precisam ser anotados, são eles: a visão do poder como um objeto, isto é, como um conjunto de recursos; a existência de um ser, nesse caso, o soberano, como detentor da prerrogativa do exercício do poder; e, a noção de que o fornecimento dos conjuntos de recursos que possibilitam o exercício do poder (objeto) por parte da autoridade é de responsabilidade dos indivíduos da sociedade (ALBUQUERQUE, 1995).

As orientações acerca do estabelecimento de um conceito de poder fornecidas por Foucault, Dahl e Hobbes, com exceção desse último autor, nos orientam para a compreensão do poder como fenômeno social oriundo das relações humanas em que haja algum antagonismo entre os partícipes. A noção do poder como objeto (conjunto de recursos), assim como preceitua Hobbes, será extremamente válida aos nossos estudos se adotarmos, também, a concepção weberiana que compreende o poder como sinônimo da capacidade de influência nos processos decisórios, ou seja, a “capacidade de impor sua vontade sobre o comportamento dos outros”, determinando assim, o fluxo das ações sobre determinado tema (WEBER, 1982).

Lukes (1976), Foucault (1995) e Bourdieu (1989), citados por Fuks e Perissinotto (2006, p. 68), compreendem o poder como “uma relação de conflitos observável entre agentes conscientes de seu interesse agindo de maneira estratégica. ”

Mills (1981) defende em seu livro “A elite do poder”, a existência de um grupo seleto de indivíduos, o qual denominou de elite, que ocupam determinadas posições institucionais que lhes permitem “*transcender o ambiente comum dos homens comuns*”, e influenciar a vida de uma comunidade (MILLS, 1981, p. 12). Ou seja, de acordo com essa perspectiva “só exerceria o poder, aquele indivíduo ou grupo que, num processo decisório específico e conflituoso, conseguisse fazer com que suas preferências prevalecessem sobre as preferências dos demais” (FUKS; PERISSINOTTO 2006, p. 68).

Ora, partindo do pressuposto de Foucault (1975-1976) e Dahl (1957) de que o poder é exercido no espectro das relações humanas e, admitindo que a visão hobbesiana de que o poder pode se apresentar enquanto um conjunto de recursos de ordem psicológica, material ou econômica (ALBUQUERQUE, 1995), oriundos da população (RAFFESTIN, 1980), cedidos à autoridade para manutenção da ordem pública. Cabe-nos questionar se em algum momento esses ou outros recursos são utilizados no sentido weberiano do exercício de poder (WEBER, 1982), isto é, para imposição de determinadas vontades sobre o comportamento determinados atores.

Fuks e Perissinotto (2006) buscam em seu artigo “Recursos, poder e decisão: Conselhos Gestores de políticas públicas de Curitiba”, para além de outras respostas, analisar a partir da ótica da posse de determinados recursos, a influência política e a capacidade de cada ator envolvido nos processos decisórios dos conselhos gestores daquele município de atingirem seus objetivos políticos e organizacionais. Ao realizar esse estudo os autores nos dão classes de recursos que poderão ser analisadas a fim de se obter explicações acerca da dinâmica do exercício do poder dentro de instituições participativas.

É oportuno que se registre a tipificação das categorias de recursos consideradas por Fuks e Perissinotto em seu estudo acerca da influência de determinados recursos sobre o processo decisórios e as deliberações tomadas em uma instituição participativas, são elas:

- 1) “recursos individuais”, que apresentam uma dimensão objetiva (perfil socioeconômico e educacional dos conselheiros) e uma dimensão subjetiva (motivações para a ação política); e 2) “recursos coletivos”, que se referem aos recursos organizacionais (financeiros, materiais e humanos), políticos e de “rede” (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p. 81).

Os Conselhos Gestores de Política Pública são espaços plurais e de composição diversificada nos quais a sociedade civil é chamada a se relacionar com o poder público

e construir as políticas públicas que melhor se adequem à realidade de cada localidade e que se apresente como efetiva e adequada em cumprir essas funções, que em última análise lhe são atribuídas pela própria Constituição de 1988. Carlos, Almeida e Silva (2017) nos dão contribuições significativas sobre realidade da agenda de estudos acerca da efetividade das instituições de participativas, situando-nos na necessidade de buscar a inovação dos desenhos de pesquisa de modo a produzir diagnósticos mais precisos a respeito dos efeitos dessas instituições nas políticas públicas, bem como, de buscar compreender as dinâmicas de funcionamento dos conselhos municipais para uma melhora na produção desses resultados.

3. METODOLOGIA

Para analisar a influência da posse de recursos individuais e coletivos por parte dos conselheiros municipais na condução do processo deliberativo dos Conselhos da Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Lavras, e se há relação entre a posse de determinados recursos e a capacidade de influenciar o processo de decisão, será utilizada a abordagem de pesquisa classificada como qualitativa.

Segundo Godoy (1995) os estudos qualitativos possibilitam uma melhor compreensão acerca dos fenômenos, uma vez que, focalizam a análise de determinado fato no contexto em que ele ocorre e do qual é parte. A autora destaca que a abordagem qualitativa tende a considerar todos os pontos de vistas relevantes ao objeto da pesquisa, buscando coletar e analisar vários tipos de dados para que se entenda a configuração de um determinado fenômeno, essa abordagem parte de visões amplas que vão se tornando mais específicas no decorrer do processo de investigação.

A pesquisa qualitativa está intrinsecamente relacionada com a busca pelos significados, motivos, crenças, valores e aspirações que compõem o espaço mais profundo das relações entre indivíduos, dinâmicas sociais, dos processos e dos fenômenos que dificilmente seriam observados via operacionalização de variáveis quantitativas (MINAYO, 2001, p. 13).

Na perspectiva da abordagem de Pesquisa Qualitativa o presente trabalho se valerá das pesquisas caracterizadas como de Campo e Documental.

Para o levantamento de informações relevantes acerca da dinâmica de funcionamento e participação dos conselheiros nos conselhos municipais, que aqui são objetos de estudo, realizar-se-á a Pesquisa de Campo. Gonçalves (2001, p. 67) caracteriza como pesquisa de campo aquela que pretende buscar a informação diretamente com a população pesquisada, onde o pesquisador tem um envolvimento direto, se deslocando ao espaço onde o fenômeno ocorre ou ocorreu e reunindo-se com os atores envolvidos em tal fenômeno. É importante que o pesquisador documente as informações coletadas.

Como técnica de coleta de dados da fase de Pesquisa de Campo serão aplicados questionários individuais com os conselheiros municipais de assistência social do município de Lavras - MG, titulares no ano de 2019, que notadamente se caracterizam como sujeitos dessa pesquisa e serão selecionados por conveniência. Gil (2008) conceitua

os questionários como a técnica de investigação em que o pesquisador formula um conjunto de questões aos investigados, com a finalidade de obter dados relevantes para a investigação, tais como: explicações ou razões de acontecimentos precedentes e informações acerca dos seus saberes. Gil (2008) destaca também que: os questionários podem conter perguntas fechadas e/ou abertas, nas questões fechadas é oferecida ao respondente uma série de alternativas de resposta e dentre as oferecidas o indivíduo escolhe uma alternativa, já nas perguntas abertas requer-se do respondente que ofereça sua própria resposta.

Para elaboração do questionário, que consiste basicamente na tradução dos objetivos da pesquisa em indagações que proporcionarão a formulação de hipóteses ou a descrição das características da população pesquisada (Gil, 2008, p. 121), serão utilizadas as categorizações de recursos coletivos e individuais oferecidas por Fuks e Perissinotto, já presentes no referencial teórico deste trabalho.

Ainda como forma de buscar a elucidação do problema de pesquisa proposto, adotaremos neste estudo a Pesquisa Documental, uma vez que os documentos representam uma rica fonte de dados e informações. Nessa fase, serão examinados os atos constitutivos dos conselhos, os editais de eleição, as nomeações dos conselheiros, os editais de convocação de reuniões, as atas dessas reuniões e os regimentos internos. Segundo Godoy (1995), o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas interpretações, ou interpretações complementares, constitui o que aqui está sendo denominado como pesquisa documental.

Os dados e informações coletados durante os processos de pesquisas de campo e documental serão tratados na fase de análise documental. Segundo Bardin (2001) a análise documental possibilita passar um documento primário em estado bruto para um documento secundário que seja a representação do primeiro, no entanto, com as informações pertinentes dispostas de maneira que facilite sua consulta. A análise documental seria, portanto, a fase preliminar da constituição de um banco de dados.

O processo de Análise Documental será realizado com a utilização da técnica de indexação por pertinência, que consiste na extração de dados e informações relevantes e que demonstrem utilidade para pesquisa. Para Vieira (1988, p. 43), indexação é uma técnica de análise que condensa a informação significativa de um documento, através da

atribuição de termos, criando uma linguagem intermediária que permita uma pesquisa eficaz das informações neles contidas.

Após a indexação no processo de Análise Documental, é necessário que se inicie a Análise de Conteúdo, Bardin (1977) destaca que o objetivo da Análise Documental é a representação condensada das informações para facilitar o acesso às mesmas, já a análise de conteúdo é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para a construção de indicadores que permitam inferir sobre outra realidade que não a da mensagem.

É na etapa de Análise de Conteúdo que serão tecidas as discussões acerca dos dados e informações coletados, tendo como norte de orientação a busca pela elucidação do problema de pesquisa proposto neste trabalho e como base a fundamentação teórica que fora construída nos momentos iniciais desse estudo. Ademais, é importante ressaltar que toda a discussão empírica deste trabalho tem sua fundamentação alicerçada no referencial teórico, que reúne o quadro conceitual e a literatura que fora considerada importante pelo pesquisador para a realização de suas análises. O referencial teórico é resultado de uma pesquisa bibliográfica, que de acordo com Gil (2008) possibilita alcançar informações, permite a utilização de dados dispersos em inúmeras publicações, auxiliando, portanto, na construção, ou na melhor definição do quadro conceitual que envolve o objeto de estudo proposto.

Por fim, será elaborado um relatório final de pesquisa que trará as conclusões e resultados de todo o processo investigativo que fora realizado, após a elaboração do relatório final o trabalho deverá ser publicado para que cumpra com sua função social e tenha validade científica.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

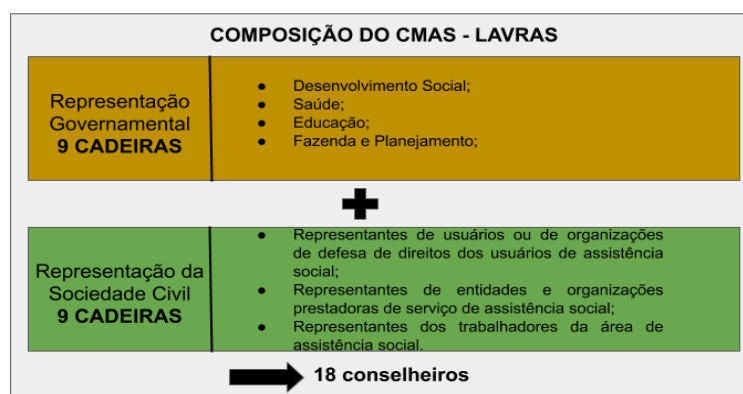
4.1 Estrutura e Funcionamento: Uma análise da Lei Municipal nº 2.259/1996

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município de Lavras - MG foi criado no ano de 1996, pela Lei nº 2.259, sancionada em 03 de junho daquele ano pelo chefe do executivo municipal. A lei de fundação do CMAS prevê que sua composição se dará pela distribuição paritária de dezoito assentos entre governo e sociedade civil organizada em entidades não governamentais. Assim como define Kronemberger, Medeiros e Dias (2016), essa fórmula de composição garante que para cada representante do governo haja um representante da sociedade civil. Segundo Allebrandt (2003, p.7) “formalmente esta configuração aponta para um equilíbrio de poder”.

O CMAS é um conselho permanente e tem o caráter deliberativo e fiscalizador, tal como prescreve a Lei 2.259/96 que o criou, possui, portanto, a prerrogativa de acompanhamento e controle dos atos praticados pelos governantes e o poder de decisão sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas que tangenciam a área de assistência social. É importante ressaltar que a lei de fundação do CMAS está em consonância com o art. 30 da Lei Federal nº 8.742/93 (LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social) que estabelece a obrigatoriedade de tal conselho ser constituído na forma paritária e com função deliberativa, tornando, inclusive, tais características como condicionantes para realização de repasses da União aos demais entes.

À Secretaria de Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social ou ao próprio chefe do executivo reserva-se o direito de indicar os nomes que ocuparão as nove cadeiras destinadas ao poder público. Os demais assentos a serem preenchidos pela sociedade civil são distribuídos como estabelece a Lei 2.259 no seu art. 3º, inciso II, alíneas a, b e c, respectivamente da seguinte forma:

Figura 1 - Composição do CMSA/Lavras – MG



Fonte: Compilação do autor.

Para o preenchimento das vagas destinadas à sociedade civil é exigido que as entidades que pleitearem a indicação de um representante sejam legalmente constituídas e estejam em regular funcionamento, garantindo assim que os representantes de tais entidades estejam envolvidos com a temática tratada no Conselho.

No biênio 2017/2019 nota-se que, de acordo com as disposições do decreto 14.733/2018, houve notável pluralidade nas nomeações para o CMAS, tanto nas vagas destinadas ao poder público, quanto nos assentos em que a sociedade civil é a encarregada de ocupar. Observar-se que o governo municipal designou representantes de três setores para ocuparem as vagas destinadas ao executivo, quais sejam: Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. No que se refere às nomeações de representantes de entidades não governamentais ligadas à área constata-se que o governo municipal cumpriu as determinações do art. 3º, inciso II, alíneas a, b e c da Lei nº 2.259, todos os nomeados são representantes de entidades, usuários e trabalhadores da área.

A presidência do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/Lavras-MG) é escolhida entre os seus membros em efetivo exercício, sendo possível que qualquer representante nomeado para o conselho postule a função. A Lei nº 2.259/96 dispõe em seu art. 5º algumas disposições acerca do trabalho a ser desenvolvido por cada membro durante a vigência de seu mandato, que para saber é de dois anos. Denota-se, portanto, que tal mecanismo descrito no art. 5º da Lei nº 2.259/96 promove democratização do poder no seio do referido conselho, pelo menos em tese. Allebrandt (2003) destaca a importância da escolha democrática daquele que exercerá a representação do Conselho,

nesse sentido, o CMAS está alinhado com o que a literatura considera apropriado para eleição das mesas diretoras dos órgãos de participação social.

Urge que se aponte o disposto nos incisos IV e V do art. 5º da Lei nº 2.259/96, cujo conteúdo estabelece que a cada membro do conselho cabe um voto nas deliberações do plenário e que tais deliberações serão consubstanciadas em resoluções. Do que se lê inferem-se duas constatações, quais sejam: o CMAS é um espaço em que o princípio da convivência democrática, além de estar presente em seus institutos de criação, é uma prática rotineira e, no âmbito do conselho existe mecanismos que fomentam a publicização das deliberações, a exemplos das resoluções. Notamos a presença desses dois elementos citados anteriormente nos construtos teóricos de Almeida e Tatagiba (2013), em suas abordagens sobre democracia e publicização dos atos públicos.

Por ser considerado serviço público relevante, o art. 5º da lei que instituiu o Conselho veda em seu inciso I a remuneração dos seus membros. A respeito de tal mandamento, Gohn (2006) registra outra percepção sobre essas remunerações, de acordo com a autora a remuneração dos integrantes de espaços de participação social seria um importante componente para qualificar a atuação dos representantes da sociedade civil em tais espaços.

As sessões ordinárias deverão ser realizadas mensalmente e caberá à presidência convocá-las. Admitir-se-á a convocação de extraordinária por requerimento subscrito pela maioria absoluta dos membros do CMAS, tal como disposto no art. 6º da Lei Municipal nº 2.259/96.

Acerca da publicização das reuniões e da abertura para a participação do público em geral, temos o seguinte:

Art. 9º - Todas as sessões do CMAS serão públicas e precedidas de ampla divulgação. Parágrafo Único - As resoluções do CMAS, bem como os temas tratados em plenário de diretoria e comissões, serão objeto de ampla e sistemática divulgação (LAVRAS, 1996).

O artigo supracitado está em perfeita consonância com os preceitos democráticos e com os fundamentos republicanos, especialmente no que se refere ao preconizado na Carta Política de 1988, que em seu art. 37 § 1º determina que a administração pública esteja adstrita ao princípio da publicidade e, entende-se que pela natureza das funções e prerrogativas dos Conselhos tal princípio se aplique também a esses órgãos. Gohn (2006) nos traz um elemento interessante a ser observado nas análises acerca da participação dos

conselheiros no âmbito do CMAS, qual seja: a participação para ser efetiva, necessariamente deve apresentar-se de maneira qualificada. Ou seja, não é suficiente a presença numérica das pessoas no espaço do Conselho, é preciso dotá-las de recursos informacionais e de conhecimento acerca do funcionamento das estruturas estatais. Contudo, não se trata de incorporá-las à estrutura burocrática do Estado, e sim de prover meios para que a intervenção seja efetiva na forma do exercício de uma cidadania ativa e não regulada.

A garantia da prestação de apoio técnico administrativo fica a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Social, que através do fornecimento de infraestrutura, recursos materiais e financeiros viabiliza o funcionamento adequado do CMAS. É importante que se mencione a existência da “Sala dos Conselhos”, espaço dotado dos recursos necessários para o pleno funcionamento dos Conselhos Gestores do Município de Lavras - MG, inclusive com dois servidores especificamente destinado a secretariar tais órgãos.

Allebrandt (2003) anota que a autonomia dos Conselhos Gestores Municipais frente ao governo de ocasião, está intimamente ligada à capacidade desses órgãos de acessarem os mais variados recursos que possibilitam seu pleno funcionamento, como por exemplo, os descritos no parágrafo anterior. No caso do CMAS a “Sala dos Conselhos” se configura como um espaço permanentemente destinado às atividades de apoio administrativo e de secretaria, o que em certa medida garante uma atuação autônoma do Conselho, visto que, há uma disponibilidade constante de recursos essenciais ao seu funcionamento.

Por fim, formalmente é possível aferir, após análise da Lei Municipal nº 2.259/96 e do decreto de nomeação 14.651 de 03 de outubro de 2017, bem como dos decretos 14.733, 14.778 e 14.748 de 2018, que as nomeações dos membros para compor o CMAS seguiram estritamente os critérios estabelecidos pelo mandamento legal no que tange às alíneas a, b e c art. 3º, inciso II da referida lei municipal, nota-se que todos os conselheiros titulares indicados para representarem a sociedade civil têm inquestionável ligação com as entidades e setores que são estabelecidos pela legislação.

4.2 Regimento Interno: a estruturação do CMAS

O Regimento interno do CMSA o define como órgão deliberativo, instituído em caráter permanente, no entanto, omite seu caráter fiscalizador que é tão importante quanto

a sua função deliberativa. Correia (2000) ressalta a relevância da função fiscalizadora dos Conselhos Gestores, dado que essa função se apresenta como a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle social e influenciarem a formulação e execução da política pública.

Outro aspecto importante a ser pontuado é o art. 2º do Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Lavras, tal artigo define a finalidade do CMAS e, vigorou com um conteúdo assistencialista e de proteção à determinados institutos e sujeitos sociais, tais como a família, os idosos e os adolescentes até 13 de setembro de 2019. Após essa data foi substituído por um novo regimento aprovado pelos conselheiros que tomaram posse em agosto desse mesmo ano. Na nova redação do artigo podemos vislumbrar com mais clareza a finalidade do CMAS, além de observarmos um conteúdo mais sintonizado com a legislação municipal e federal, em especial com a Lei 2.259/96 do município de Lavras e a Lei Federal 12.435/11. A nova redação do artigo ficou da seguinte forma:

Art. 2º. O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS possui finalidade de controlar a política de assistência social pelo Município, com a conseqüente descentralização político-administrativa e comando único das ações, consagrar a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações a nível municipal e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social na esfera municipal de governo (CMAS/LAVRAS, 2019).

A temática do controle social através da participação cidadã se consolida no plano interno do CMAS por meio da reformulação do seu Regimento Interno, ficando os novos conselheiros claramente orientados para essa nova perspectiva a respeito da atuação daquele órgão colegiado.

O art. 2º do novo Regimento Interno do CMAS - Lavras também materializa no âmbito do Conselho os modelos de gestão descentralizados e participativos oriundos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei 12.435/11), uma vez que a participação popular é posta como elemento central das ações do órgão deliberativo, trazendo a sociedade civil para o centro das discussões acerca das estratégias a serem adotadas na política de assistência social no município.

Outro aspecto inovador do Regimento Interno aprovado em agosto de 2019 é a inclusão no rol de atribuições do CMAS a elaboração do Regimento Interno com a vinculação a conteúdos mínimos, ou seja, com a previsão de itens que não poderão de

deixar de compor o instrumento. Nesse sentido, observa-se com destaque o art. 4º, no seu inciso XIX, alínea “e”, que atribui ao CMAS a função de organização do processo de eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil. No tocante a esse item Kronemberger, Medeiros e Dias (2016) defendem que a inserção das entidades para ocupação da vaga no conselho deva ocorrer por meio de eleição, assim como pactuado no regimento interno do CMAS. É válido observar que no antigo regimento que vigorou até agosto deste ano a questão da realização de um pleito eleitoral para definição dos representantes da sociedade civil também era presente, no entanto, não havia a previsão de que seria do CMAS a responsabilidade pela condução de tal processo.

Os avanços em termos de garantia do funcionamento regular do CMAS estão presentes no novo Regimento Interno do órgão, a constituição de uma equipe de apoio administrativo é uma realidade no documento. Allebrandt (2003, p. 13) destaca que munir os conselhos de “recursos financeiros, materiais e humanos dão a eles melhores condições para construir sua pauta de discussão observando um enfoque mais universalista dos problemas a integrarem a agenda pública com vistas à formulação e implementação das políticas”.

Os avanços no novo documento adentram à seara das mais recentes discussões acerca da atuação dos conselheiros e funcionamentos dos Conselhos Gestores. Ao garantir no seu art. 5º a concessão de passagens e diárias a seus membros quando no exercício de suas funções necessitarem se deslocar à outras localidades, o órgão promove a facilitação de uma participação mais efetiva e garante que os conselheiros conseguirão desempenhar seus mandatos com maior autonomia em relação ao governo, uma vez que, o próprio Conselho poderá arcar com os custos dos possíveis deslocamentos.

Enquanto no antigo regimento a estrutura administrativa se limitava a um funcionário cedido pela Prefeitura Municipal, observa-se que no novo documento é possível verificar avanços significativos que resultarão em mais autonomia para o CMAS diante o poder público. Evoluções em termos de compreensão da necessidade de técnicos capacitados para prestarem apoio no funcionamento do CMAS são facilmente identificadas, como se observa no parágrafo único do art. 5º do novo regimento interno, por meio do qual fica a cargo do Órgão Gestor de Assistência Social a disponibilização de um Secretário Executivo com formação em Serviço Social para exercer tais funções.

Se o art. 15 do antigo regimento interno estabelecia que era de função do plenário a instituição de comissões temáticas e nele não constava nenhuma disposição que

estabelecesse comissões em caráter permanente, a realidade agora é outra. O art. 6º do novo regimento estabelece que:

Art.6º. O Conselho possuirá Comissões Temáticas, de caráter permanente, como Normas e Registro, Acompanhamento do FMAS, Políticas Públicas, Fiscalização e Monitoramento do PBF (Programa Bolsa Família), podendo ainda constituir Grupos de Trabalho, de caráter temporário, para atender necessidades pontuais, ambos formados por Conselheiros. (CMAS/LAVRAS, 2019)

Portanto, decidiu-se por eleger temas importantes e alçá-los a Comissões Temáticas Permanentes, destinando conselheiros responsáveis por trabalhar com os temas que tratam sobre normas e registros, Fundo Municipal de Assistência Social, Políticas Públicas na área de atuação do Conselho e assuntos referentes ao Programa Bolsa Família. Esses conselheiros terão livre acesso às informações necessárias para discussão de demandas enviadas a eles e suas decisões estão submetidas à apreciação do plenário (KRONENBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016).

Com duração de 2 anos e admitindo-se uma única recondução, o mandato do conselheiro no CMAS é exercido nos termos da Lei e do Regimento Interno do Conselho. Não haverá perda de mandato, salvo por manifestação escrita da vontade do titular e falta consecutiva em 3 reuniões ordinárias ou 5 alternadas. Não há possibilidade de perda de mandato quando se verificar desrespeito ao regimento ou a prática de atos irregulares, os casos omissos são de competência do plenário do Conselho.

A noção de “função pública relevante” aparece no novo regimento do CMAS e, novamente a remuneração a seus membros é vetada. Allebrandt (2003) faz considerações importantes a esse respeito, o professor o defende a necessidade de haver algum tipo de remuneração aos conselheiros, uma vez que, especialmente os representantes da sociedade civil se deslocam para as reuniões mensais, dedicam tempo à elaboração dos pareceres e aos encaminhamentos de demandas da sociedade, enquanto os da área governamental em geral realizam essas atividades nos seus postos de trabalho.

É válido destacar que o CMAS é formado por uma diretoria executiva que é composta por Presidência, responsável pela condução dos trabalhos; vice-presidência, que assessora e substitui a presidência em sua falta e; 1º e 2º secretários, que assessoram e coordenam as atividades de secretaria. Todas essas atribuições são detalhadamente definidas no regimento interno do órgão. Além da diretoria executiva, em sua organização também vislumbramos a presença das comissões temáticas e do plenário, que é a reunião

do órgão colegiado em sua totalidade e, tem como responsabilidade referendar as decisões e deliberar sobre assuntos da competência do Conselho.

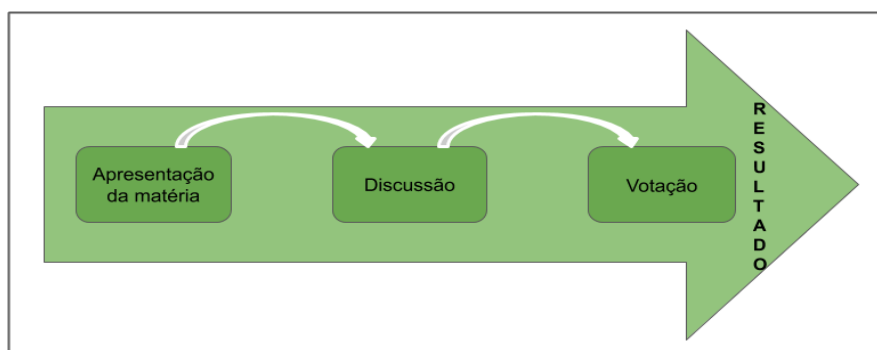
4.3 O Processo Deliberativo

Como abordado anteriormente, o plenário do CMAS é o seu mecanismo de deliberação máxima, suas seções são realizadas mensalmente e em caráter extraordinário sempre que o presidente do Conselho convocar ou por requerimento assinado pela maioria dos seus membros. O calendário das reuniões do ano subseqüente deverá ser aprovado até o mês de dezembro do ano anterior e o quórum mínimo para início de uma reunião ordinária ou extraordinária é de 50%. Para aprovação de alguma matéria o regimento estabelece que basta a maioria simples dos conselheiros titulares, salvo em casos especificados pelo regimento, no entanto, não há nenhum caso com tal exigência definido no documento.

De acordo com o art. 16 do Regimento interno do CMAS, qualquer conselheiro interessado pode enviar a presidências do Conselho matérias para deliberação em plenário, o que significa que formalmente todos possuem a prerrogativa de formarem a agenda de deliberações de acordo com as demandas de suas entidades ou setores.

O rito de da tramitação dessas propostas é estabelecido pelo art. 17 do Regimento, que estabelece o seguinte processo:

Figura 2: Etapas do Processo Deliberativo CMAS



Fonte: Compilação do autor.

Como podemos analisar pela figura acima, o processo de deliberação ocorre da seguinte forma: primeiramente o conselheiro apresenta a matéria, numa espécie de defesa do assunto no plenário; posteriormente abre-se para as discussões, momento em que as

críticas, elogios e sugestões são realizados; e, em um último momento abre-se a votação, após a apuração do resultado a presidência o proclama e o consubstancia em resolução. O direito ao voto é garantido aos conselheiros titulares, sendo que em caso de vacância seus suplentes poderão exercer tal prerrogativa.

Para um melhor desempenho das suas funções, o CMAS poderá, por meio de seu plenário, convidar pessoas ou instituições de notória especialização para prestar assessoria em assuntos específicos, tal como define o art. 21 do seu regimento interno.

As reuniões do Conselho são públicas, isso significa que a população pode tomar parte do espaço onde acontecem as reuniões, não somente os conselheiros, salvo nas hipóteses que a legislação impor sigilo. Nesses casos o art. 22 estabelece que o CMAS deve publicizar essa informação de confidencialidade com antecedência mínima de três dias da reunião.

Os procedimentos a serem obedecidos nas reuniões do CMAS são definidos no art. 13º do seu regimento interno e envolvem formalidades que servirão de parâmetro para na fase de análise das atas do conselho avaliarmos a predominância, ou não predominância, de grupos determinados durante o processo deliberativo. Os procedimentos são os seguintes:

Art. 13. As reuniões do CMAS obedecerão aos seguintes procedimentos: I – verificação de “quórum” para o início das atividades da reunião; II – qualificação e habilitação dos Conselheiros para votar; III – aprovação da ata da reunião anterior; IV – aprovação da pauta da reunião; V – informes da Secretaria Executiva, da Presidência e dos Conselheiros; VI – relatos dos conselheiros que representaram o CMAS em eventos; VII – relatos das Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho; VIII – apresentação, discussão e votação de matérias constantes da pauta; IX – breves comunicados e franqueamento da palavra e X – encerramento (CMAS/LAVRAS, 2019).

Nota-se a partir da definição desses procedimentos que há inclusive a possibilidade da livre manifestação dos conselheiros e ouvintes antes do encerramento das reuniões, ficando a palavra franqueada e disponível àqueles que dela quiserem fazer uso. A possibilidade da livre manifestação nesse espaço, inquestionavelmente, cria um ambiente em que os representantes da sociedade e do Estado, ali presentes e investidos na função de conselheiros possam atuar com o intuito de construir espaços públicos em que se pratique a proposição, fiscalização e deliberação sobre políticas públicas que beneficiem a população de seu município.

Naturalmente as normas que direcionam o funcionamento dos conselhos podem apresentar evidências de democratização ou centralização do processo decisório, bem como traços inclusivos ou exclusivos dos conselheiros no debate público (KRONENBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016).

Ao analisarmos os instrumentos legais que instituíram e norteiam os trabalhos do CMAS percebe-se que do ponto de vista formal não há diferenciação nas possibilidades de atuação dos conselheiros, evidentemente a condução dos processos e debates ficam a cargo do ocupante da presidência. No entanto, esse é eleito democraticamente entre os demais conselheiros e qualquer representante, seja ele da sociedade civil ou do Estado, pode postular a ocupação desse posto. Ademais, por se tratar de um espaço de composição paritária, o CMAS demonstra ser, do ponto de vista formal, um órgão cuja composição é plural, e que representa a área da assistência social de maneira inclusiva e democrática.

4.4 A participação dos Conselheiros do CMAS no processo de deliberação com base na análise dos registros formais

As reuniões ordinárias do CMAS deverão, conforme o art. 13 do seu Regimento Interno, se iniciar pela verificação do quórum. No entanto, não é o que se observa em termos textuais das atas do Conselho, a exemplo da ata da reunião do dia 08 de fevereiro de 2019, na qual não é mencionada a verificação de quórum. Embora não esteja textualmente explícito a realização da conferência do quórum mínimo para o início das atividades, nas atas analisadas (Atas de números 129, 130, 131, 132, 133, 134 e 135) verificou-se a presença regimentalmente exigida para as atividades, o que nos leva a crer que a verificação de quórum é realizada a despeito de não ser registrada em ata.

A condução da primeira reunião do CMAS em 2019 ficou a cargo da presidente interina, uma vez que, a presidente titular se afastou das atividades do Conselho. Observa-se, portanto, o cumprimento estrito do art. 24, inciso I do Regimento Interno do CMAS. Na sequência das atas analisadas, apenas a reunião do dia 28 de fevereiro de 2019 (nº 130) não foi conduzida pela presidência do conselho, tendo em vista que a vice-presidente em exercício da presidência não compareceu à reunião.

Verificou-se na ata nº 129 que a presidente interina do conselho, representante da sociedade civil, vinculada aos trabalhadores da área, apresentou a única proposta que foi

deliberada naquela oportunidade. A ata narra que houve discussões em torno da proposta, mas não houve controvérsias e a matéria foi aprovada por unanimidade.

Constata-se que na primeira reunião de 2019 houve notório equilíbrio entre os conselheiros nas discussões acerca dos informes trazido pelos seus colegas, apesar de que, em duas oportunidades, os assuntos foram iniciados por representantes do setor governamental, as representações das entidades também contribuíram com a apresentação de informes que levaram os demais conselheiros ao debate. Na oportunidade, uma ouvinte participou das discussões e a maioria dos conselheiros presentes contribuiu com intervenções sobre o tema em debate.

A reunião extraordinária do dia 28 de fevereiro de 2019 (ata nº 130), teve início com a leitura e aprovação da ata da reunião anterior. Na ocasião, não havia representantes da diretoria executiva do conselho e quem deu início aos trabalhos foi o titular da Secretaria de Desenvolvimento Social. Em seguida outra representante da área governamental entrou no segundo item de pauta e deu seguimento à reunião com o processo de habilitação das entidades da área para que essas possam concorrer à uma vaga no próximo pleito. Nesse momento, houve pouca interação dos demais conselheiros a respeito das pautas debatidas e os conselheiros que protagonizaram a condução da reunião eram representantes da área governamental. Todas as falas foram a título de informe e somente um assunto foi apresentado para deliberação por uma conselheira, também da área governamental, assunto esse que foi lido e aprovado por unanimidade, é importante ressaltar se tratava de dispensa de chamamento público para celebração de parcerias.

Na ocasião da 130ª reunião extraordinária do CMS houve novamente a manifestação de um ouvinte, que foi prontamente respondido por representantes da área governamental, ficando evidente o predomínio desses sujeitos na reunião supracitada.

Como a presidência do CMAS estava sendo exercida interinamente por uma vice-presidente, se fez necessário a realização de novas eleições, uma vez que, não havia interesse da conselheira em continuar à frente do órgão. Na reunião do dia 12 de março de 2019 realizou-se a eleição da nova mesa diretora. Nesse processo observamos alguns pontos que apresentam inconsistências, são eles: a secretária executiva do CMAS narra em ata que no processo eleitoral os representantes da sociedade civil não se apresentaram para concorrer à diretoria executiva. No entanto, a presidente eleita foi nomeada pelo decreto municipal nº 14.748 de 28 de fevereiro, 11 dias antes da eleição, como

representante da área não governamental, ligada às entidades e organizações prestadoras de assistência social e a vice-presidente eleita também era representante da sociedade civil ligada aos trabalhadores da área. Outro ponto que merece destaque é a substituição da representação da conselheira eleita presidente. O CMAS recebeu um ofício no dia do pleito retirando o nome da conselheira da vaga destinada à entidade que ela representava. Tal ofício foi lido apenas a título de comunicação, já que, segundo a vice-presidente a conselheira também ocupava a representação de outra entidade e poderia assumir a presidência do CMAS. Tal informação é corroborada pelo decreto acima citado.

Em relação ao equívoco apresentado na ata que formalizou a apuração dos votos para a diretoria executiva do CMAS, na qual a sociedade civil é relatada como desinteressada em concorrer à uma das vagas da diretoria, depreende-se pela análise dos conteúdos das atas que há uma incompreensão de ordem regimental acerca das posições que determinados conselheiros ocupam naquele espaço. No caso da conselheira eleita presidente, como sua cadeira era de uma entidade subvencionada pelo poder público e muitas vezes compreendida como parte da administração pública municipal, a sua relação com o governo fez com que, mesmo formalmente representando uma entidade da sociedade civil, ela fosse vista como integrante da área governamental. Já no caso da vice-presidente, por essa laborar junto à Secretaria de Desenvolvimento Social, o engano pode ser explicado por sua relação de trabalho junto ao poder público.

Novamente foi constatado a apresentação superficial de um assunto financeiro, que foi introduzido pela presidente do Conselho e esta não admitiu que se fizesse debates acerca do mérito. Segundo a conselheira, “não era necessário estender o debate acerca da prestação de contas das entidades”, sugerindo, portanto, sua aprovação, o que foi prontamente atendido pelos demais conselheiros sem nenhuma ressalva. Depreende-se dessa situação que a discussão dos assuntos referentes ao tema da prestação de contas das entidades havia se exaurido, ou que a presidência havia se dado por satisfeita com os debates. O conteúdo da ata não nos permite precisar o que de fato ocorreu nesta deliberação.

Decorridos aproximadamente dois meses da reunião para eleição da diretoria executiva, o CMAS reuniu novamente seus membros em caráter ordinário. O encontro aconteceu no dia 10 de maio de 2019 e foi relatado por meio da ata nº 132. A presidente do Conselho, como de praxe, deu início aos trabalhos e conduziu a reunião, mais uma vez o protagonismo foi da dirigente da mesa diretora.

Observou-se naquela reunião, a apresentação de três assuntos para deliberação, sendo eles: a troca de titularidade da representação de algumas entidades e setores, a renovação de registros de entidades de assistência social e, os relatórios e planos de trabalhos dessas entidades para apreciação. Não houve debates ou discussões a respeito dos temas a serem deliberados, não foi registrada em ata nenhuma participação dos conselheiros de nenhuma das áreas com representação no Conselho, por fim, não há registro de controvérsia e as matérias foram aprovadas por unanimidade.

É comum que se observe conselheiros que se omitem e não exerçam plenamente suas funções, estão sempre presentes nas reuniões, no entanto, nunca se manifestam no sentido de solicitar maiores esclarecimentos, defender ou criticar os temas que são colocados em discussão, se restringindo a votar quando é solicitado. É de extrema importância que os assuntos apresentados sejam debatidos, os argumentos colocados em debate possibilitam uma maior compreensão sobre a temática em discussão, permitindo assim, que cada conselheiro possa assumir uma posição consciente e madura no momento da deliberação (ALLEBRANDT, 2016).

Desta vez, atentos ao prazo regimentalmente estabelecido para a realização das reuniões do CMAS, os conselheiros do órgão se reuniram no dia 13 de junho de 2019. Na reunião dois assuntos de extrema importância foram deliberados no plenário do conselho, quais sejam: a destinação de emendas parlamentares para entidades de assistência social e o reordenamento das unidades físicas dos equipamentos socioassistenciais do município.

Dois conselheiros da área governamental e um da sociedade civil fizeram ponderações em relação aos temas abordados acima. Os debates giraram em torno da destinação da verba oriunda da emenda parlamentar e da possibilidade do não fechamento das unidades dos CRAS Nova Lavras e Cruzeiro do Sul. O Secretário de Desenvolvimento Social do Município, que também é conselheiro no CMAS, foi o responsável pelos esclarecimentos sobre o fechamento provisório das unidades citadas e a conselheira representante da Vigilância Socioassistencial sanou as dúvidas a respeito da destinação da emenda. Ambos os casos foram postos em votação e as propostas iniciais foram aprovadas por unanimidade. Apesar dos questionamentos, os conselheiros se deram por satisfeitos com as ponderações realizadas em resposta aos mesmos.

Na reunião descrita acima pôde-se observar mais envolvimento dos conselheiros nos debates sobre as pautas postas em deliberação. Rompeu-se, portanto, uma sistemática

de aprovação por consenso sem debates no momento de apreciação da matéria. Foi possível observar um ambiente mais crítico, que deveria ser o imperativo nesses órgãos de participação social. Allebrandt (2016, p. 210) destaca que, como espaços de deliberações acerca de políticas “seus membros devem estar preparados e aptos para o processo de tomada de decisões visando formular políticas que efetivem o desenvolvimento da sociedade de forma mais harmônica e sustentável”. Evidentemente em um ambiente em que não há debates e o consenso é constante vislumbram-se traços de, ao menos, desinteresse pelos assuntos abordados.

A certificação de entidades foi o assunto dominante na penúltima ata a ser analisada, na oportunidade, não houve manifestações de conselheiros sobre as matérias colocadas em discussão, somente o Secretário de Desenvolvimento Social do Município usou a palavra para fazer uma solicitação que pôde ser interpretada como uma investida no sentido de promover uma aproximação do Estado com as entidades ali representadas. O secretário solicitou prioridade na tramitação da certificação de determinada entidade e não houveram manifestações acerca do pedido. Ao cabo, apenas repasses de informações foram realizados pela diretoria executiva do CMAS e a reunião se encerrou sem nenhuma deliberação.

Na última reunião analisada, houve, para além dos repasses meramente informativos, a deliberação do plenário sobre dois temas, sendo que um deles se tratava de ofício recebido da Secretaria de Desenvolvimento Social, que comunicava a destinação de outra emenda parlamentar, desta vez destinada a estruturação de serviços socioassistenciais do município.

Após a apresentação do valor destinado pelo parlamentar foi somente narrado em ata que o CMAS iria providenciar uma resolução para aquisição de dois veículos destinados ao atendimento à proteção social básica e de média complexidade. Não houve manifestação de nenhum conselheiro a respeito da destinação do recurso para esse fim e a resolução foi aprovada por unanimidade, assim como, a segunda deliberação colocada em votação.

Vislumbramos ao realizarmos a análise do conteúdo das atas do Conselho, que o CMAS do Município de Lavras é um órgão bem estruturado do ponto de vista legal e regimental. Nota-se que, recentemente, houve a modernização de seu Regimento Interno, colocando-o em consonância com as prescrições legais do setor de assistência social e,

mais que isso, abordando temas atuais da área da participação social voltados ao setor de assistência social.

Embora formalmente seja garantido o direito à livre manifestação e seja estabelecida a igualdade de prerrogativas entre os ocupantes das representações da área governamental e da sociedade civil, o que se pôde constatar é que a divisão de assentos por áreas ocorre de maneira protocolar. Aqueles que estão envolvidos no conselho são remanejados nos assentos conforme haja necessidade de preenchimento. Não há um claro predomínio de uma área em relação à outra. Constatase que existe uma falta de identificação dos representantes da sociedade civil com as áreas que representam. Até mesmo textualmente, em uma das atas, existe uma compreensão de ordem subjetiva de que todos pertencem a um espaço e partem dos mesmos nichos de representação e interesses.

Essa falta de clareza no posicionamento de alguns conselheiros ao representarem sua entidade ou setor pode ser explicada pela ligação desses com a administração pública, fazendo do CMAS um espaço formal de repasses e, na maioria das deliberações, sem debates ou exposições de opiniões, excetuando dois casos apresentados.

Não é razoável inferir que em um espaço tão plural e diverso todas as proposições apresentadas satisfaçam os interesses de todos os setores e entidades que ali possuem assentos. Dessa forma a falta de relatos em atas de dissenso é algo que nos leva a refletir acerca do papel do conselheiro frente ao CMAS, tendo em vista a origem de sua representação e os interesses pelos quais deve orientar seu trabalho no âmbito do Conselho.

Por representarem uma conquista para a institucionalidade democrática do país, os conselhos municipais devem participar de forma ativa na formulação das políticas públicas e controle das ações governamentais, assim como prescreve a legislação, no caso dos Conselhos de Assistência Social, os mandamentos legais da Lei nº 8.742/1993 e das leis estaduais e municipais que disciplinam a matéria.

A prerrogativa da proposição das discussões não é exclusiva da presidência do Conselho, que indiscutivelmente protagonizou a proposição e discussões de propostas a serem deliberadas. É necessário transformar o CMAS em um espaço de educação constante. Segundo Allebrandt (2016) logo que um novo conselheiro assume é pela dinâmica de atuação do Conselho que se desenvolve o conhecimento. Contudo, entende-

se ser necessária a formação continuada para que esse ator social esteja referenciado em sua nova função, ou seja, construa um entendimento claro sobre o seu novo papel.

É comum que as deliberações e processos de tomadas de decisões nesses espaços de interação entre governo e sociedade civil não sejam objetos de um processo de discussão e realização de proposições entre os membros participantes, como o constatado a partir da análise de atas do CMAS. Nesses casos, a participação em instâncias decisórias adquire um papel de legitimação de decisões previamente estabelecidas pelo poder público ou grupo de interesse articulado no interior dessas instâncias, desvirtuando o caráter de deliberações efetivas e amplamente discutidas que esses espaços deveriam protagonizar (KRONEMBERGER, 2016).

Por fim, é importante que seja observado que as constatações acima realizadas partem da apreciação das atas das sete primeiras reuniões do CMAS no ano de 2019, uma vez que, eram esses documentos que estavam abertos à consulta pública no portal da transparência do município de Lavras – MG. Como atas são os registros oficiais do que acontece no Conselho e são apreciadas pelos conselheiros antes de serem publicizadas, elas representam com fidedignidade o que foi efetivamente debatido e encaminhado, configurando, portanto, fontes confiáveis de informações (KRONEMBERGER, 2016).

4.6 Recursos de Natureza Individual e sua influência sobre o processo decisório

Nas últimas décadas o debate sobre as políticas sociais ampliou-se consideravelmente, tudo isso em um contexto de lutas que buscavam o alargamento da democratização do Estado e da sociedade brasileira. Observa-se desde os anos 80 mudanças oriundas da atuação de novos atores no campo das políticas públicas sociais. Posteriormente, já nos anos 90, notou-se inflexões importantes sobre a participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação, gestão e controle social das políticas públicas. Daí em diante ganha força a ideia de constituição de espaços públicos plurais que incorporem os anseios e possibilitem a participação de novos sujeitos sociais (RAICHELIS, 2006).

Em termos de tradição política brasileira, os Conselhos apresentam-se como arranjos institucionais inéditos, conquistados pela sociedade civil com vistas a democratizar as políticas públicas por meio da participação coletiva, possibilitando assim

a criação de uma nova cultura política e novos modelos de relações entre governos e cidadãos (RAICHELIS, 2006).

Partiremos, portanto, do pressuposto de que a participação coletiva no âmbito dos conselhos possibilita a construção de políticas públicas sintonizadas com os interesses sociais e que os conselheiros são atores centrais e indispensáveis na constituição desses espaços plurais e multifacetados que se tornaram os Conselhos Gestores.

Por meio da observação da atuação dos conselheiros no âmbito do CMAS, a partir das atas publicizadas no portal da transparência do Município de Lavras – MG buscaremos elaborar hipóteses que justifiquem o protagonismo de determinados agentes em relação aos demais durante o processo decisório do Conselho. A análise buscará estabelecer correlações entre a posse de recursos institucionais e individuais e a capacidade de cada ator de participar ativa e qualificativamente das deliberações em plenário. As informações acerca de tais recursos foram levantadas por meio de questionários e entrevistas.

O CMAS é predominantemente composto por mulheres, mais da metade dos conselheiros é do sexo feminino e possuem menos de 54 anos. A princípio a distribuição de recursos de renda e escolaridade não sugere que exista grandes desigualdades no que tange a posse de tais recursos, observa-se que na amostra pesquisada todos os conselheiros, sejam representantes da área governamental ou da sociedade civil, possuem graduação e uma conselheira pós-graduação completa, para saber, representante da área governamental.

No que se refere à renda, esse recurso se apresenta como disperso no âmbito do CMAS, ou seja, não existem na amostra pesquisada desigualdades dignas de maiores investigações. Nota-se que a maioria dos conselheiros analisados auferem rendimentos entre 2 e 3 salários mínimos, com exceção de dois casos, ambos agentes da área governamental. Em um dos casos, o (a) conselheiro (a) auferem mais de 3 salários mínimos de rendimento e em outro o (a) conselheiro (a) auferem um salário mínimo. A partir dessa observação constata-se notável equilíbrio em termos de distribuição de recursos financeiros de natureza laboral e individual entre a amostra pesquisada. A constatação pode ser explicada pelos vínculos dos pesquisados com seus respectivos setores ou entidades. Ao longo do levantamento de dados percebemos que em sua grande parte os conselheiros são profissionais da área de políticas públicas, assistência social ou direito, o que evidencia o caráter “mais técnico” relatado por uma conselheira durante a

entrevista, segundo ela a composição do conselho oferece um ambiente para que as discussões ali travadas sejam menos políticas e mais técnicas, isso se deve à formação dos integrantes do CMAS.

As redes de apoio político dos grupos que compõem o Conselho e o padrão de interação política que estabelecem com as instituições estatais podem nos ser útil para analisar o processo decisório e o posicionamento de cada conselheiro frente ao que é deliberado (FUKS; PERISSINOTTO, 2006).

O pertencimento a uma associação ou a uma determinada agremiação política é um fator que subjetivamente pode influenciar ou até mesmo determinar o comportamento dos conselheiros frente às deliberações e os interesses que estão sobrepostos a elas, ou seja, é uma condição subjetiva que pode ser favorável, ou não, à adoção de determinado comportamento. Segundo Fuks e Perissinotto (2006) uma das principais atividades dessa natureza é o engajamento eleitoral ou o associativismo dos indivíduos. Nesse ponto nenhum dos conselheiros que participaram da pesquisa é filiado a algum partido político e apenas uma conselheira é membro de uma associação, que não tem ligação direta com o equipamento no qual ela presta serviços junto à Secretaria de Desenvolvimento Social.

O tipo de associativismo dominante no CMAS é a partilha de uma causa de atuação, ou seja, todos os conselheiros atuam na área da assistência social, ou possuem algum vínculo com a temática, como já era de se esperar.

Mais uma vez, é importante que ressaltemos a fala de uma das conselheiras, onde ela afirmou que o conselho era “mais técnico” e mesmo aqueles que representam segmentos da sociedade civil apresentam - se para o debate técnico das proposições.

No item interesse por política, os entrevistados mostraram existir certa dispersão quanto ao interesse. Os representantes da área governamental demonstraram grande interesse por assuntos relacionados à política e consultam seções de jornais sobre o tema quase todos os dias, a dispersão apontada é no que concerne à área dos representantes da sociedade civil, esses se mostraram divididos no interesse por questões políticas. No entanto, mesmo a entrevistada que relatou se interessar pouco pelo assunto consulta as áreas de políticas em jornais quase todos os dias.

Quando o assunto é engajamento eleitoral levantamos que somente uma conselheira já se candidatou a algum cargo eletivo, todos os demais entrevistados nunca postularam cargos eletivos e não pretendem fazê-lo.

Ademais, nenhum dos conselheiros que participaram da pesquisa relataram a participação em atividades de campanhas eleitorais. Podemos concluir, a partir da análise das variáveis de associativismo e participação política, que os conselheiros do CMAS utilizam de outros recursos para atuarem no âmbito do conselho, já que, os recursos de natureza individual, no que tange as motivações de associativismo e partidatismo para adoção determinadas condutas no interior do Conselho, estão ausentes na amostra estudada.

A falta de engajamento político e de associativismo na amostra pesquisada dos Conselheiros do CMAS tem ligação direta com outro item medido pela pesquisa. Aproximadamente 43% dos que participaram deste levantamento disseram não ter poder para influenciar as decisões políticas no âmbito municipal, isso tendo em vista algumas posições chaves que parte dos conselheiros ouvidos ocupam na administração pública do município.

A percepção acerca da capacidade dos conselheiros de influenciar decisões no âmbito do CMAS é razoavelmente equilibrada. Somente uma entrevistada disse não ter capacidade nenhuma de influência sobre as decisões do CMAS. Tal conselheira pertence ao setor de indicação da sociedade civil ligado às entidades. Os demais conselheiros consideram ter um poder médio de influência sobre os assuntos deliberados internamente. É importante ressaltar que houve relatos de que o ambiente de deliberações do CMAS é profundamente receptivo às questões divergentes. Ou seja, essa mesma conselheira que relata não ter capacidade de influência sobre as decisões do conselho nos relatou também que se sente extremamente à vontade para expor suas opiniões e pontos de vista.

Os Conselhos Gestores, como já definidos anteriormente, são espaços públicos, e como tais, representam construções que requerem a atuação de sujeitos sociais fortalecidos, empoderados, cidadãos ativos que de fato representam a diversidade e heterogeneidade da sociedade civil. Indivíduos que tenham sua atuação voltada em prol da coletividade e que sejam movidos pelo interesse público (ALLEBRANDT, 2016).

Pedro Demo (1991) citado por Allebrandt (2016), a participação nesses espaços de nova institucionalidade democrática não pode ser imposta nem doada, mas conquistada.

No processo brasileiro de conquistas dessas novas institucionalidades os movimentos sociais tiveram notável relevância e a luta pela redemocratização travada, especialmente em meados dos anos 80, foi capaz de redefinir na Constituição de 1988

novos processos e regras políticas capazes de redefinir as relações entre o Estado e a sociedade civil, daí surge essa nova institucionalidade democrática, que sem dúvidas, representam os Conselhos Gestores (RAICHELIS, 2006).

Nesse sentido, podemos Kronemberger (2016) salienta que a participação com deliberação é o termo chave da existência e do funcionamento desses espaços públicos, suas existências se justificam tão somente por cumprirem o mando Constitucional de garantir a inserção e o envolvimento da sociedade civil nos processos de provisões de serviços públicos.

A partir do exposto acima e considerando a posse de recursos individuais relacionados à renda, escolaridade, associativismo político e relações entre redes de apoio político, concluímos que os dados observados não são persuasivos para determinar que o papel de destaque exercido pela sua diretoria executiva durante o processo decisório, observado durante a análises dos registros oficiais das reuniões do CMAS, advém da posse de algum desses recursos já analisados.

Os dados colhidos demonstram não haver nenhum indivíduo, ou grupo de indivíduos, que detenham isoladamente os recursos de natureza individual citados acima. Há certa planificação na distribuição desses recursos nas duas áreas contempladas com assentos no do CMAS. Tal isonomia descarta a possibilidade do protagonismo exercido nas deliberações pela direção executiva do Conselho estar ligado à posse desses recursos.

4.7 Recursos de natureza organizacional e sua influência sobre o processo decisório

Até o presente momento, buscamos explicar a participação e influência dos conselheiros no processo deliberativo do CMAS de Lavras a partir da posse de recursos de natureza individual, ligados à escolaridade, renda e participação política. Partiremos agora para a abordagem de recursos de natureza coletiva, pertencentes às organizações, sejam elas privadas ou públicas e, ligados aos planos materiais, financeiros e humanos.

Já vimos anteriormente que nenhum dos conselheiros que participaram da pesquisa é filiado a partido político e, apenas uma conselheira é membro de uma associação. Quando os entrevistados foram indagados sobre o recebimento de apoio de alguma organização política, governamental ou privada, um deles optou por não responder à indagação e 50% dos que responderam disseram não receber nenhum apoio

para sua atuação no âmbito do conselho. Os outros 50% relataram que a Secretaria de Desenvolvimento Social estimula sua participação nos Conselhos.

Um dos entrevistados relatou durante a aplicação do questionário que a entidade da qual ele faz parte fornece o carro que o transporta até o local de reunião do CMAS. No entanto, ao responder à pergunta sobre o apoio recebido para sua atuação no âmbito do Conselho, esse conselheiro disse não receber apoio nenhum para sua participação. Podemos analisar que o entendimento por “apoio” perpassou às questões de recursos materiais e humanos e adentrou à seara dos recursos financeiros. Para argumentar, supomos que os entrevistados entenderam por apoio alguma contrapartida financeira para sua atuação no CMAS. A esse respeito, Allebrandt (2016, p. 2014) esclarece que “é incompatível com a função pública dos conselheiros o recebimento de dinheiro ou de presentes pelo exercício da função”.

Todavia, Caccia-Bava (2001) citado por Allebrandt (2016), nos traz outra perspectiva sobre a possibilidade de remunerar os conselheiros, ao introduzir no debate a remuneração de cidadania para a democracia participativa, compreendida como sendo da mesma natureza da indenização parlamentar para a democracia representativa, uma vez que, segundo suas concepções os modelos democráticos necessitam de tempo e financiamento.

Os conselhos gestores são espaços públicos em que os representantes da sociedade civil e do governo podem oportunamente interagir e construir um canal de constante diálogo com os governos a fim de buscar a satisfação do interesse público e das demandas sociais. Allebrandt (2016) destaca que é função daquele que ocupa uma posição de representação junto a esses órgãos, fortalece-los, para que se tornem espaços cada vez mais democráticos e onde a prática da cidadania resulte em desenvolvimento harmônico e sustentável para os municípios e regiões. Nesse sentido, é fundamental que os conselheiros estejam atentos ao que ocorre na sociedade civil e busquem integrar os diferentes espaços de relações com os cidadãos, tais como fóruns e instituições, não só da área em que atuam, mas de várias áreas temáticas.

Sobre o encaminhamento de demandas e reivindicações pela sociedade civil por meio dos conselheiros ao CMAS, temos que, 60% dos conselheiros que atenderam nossa procura e participaram da pesquisa relataram que recebem demandas do povo para que encaminhem ao Conselho. Esses externaram que o encaminhamento é feito nas reuniões plenárias e o colegiado do CMAS define os meios que os assuntos devem seguir até sua

apreciação. Um dos participantes relatou que participa de outro Conselho Gestor, o CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, e que esse conselho é um canal pelo qual ele recebe demandas e solicitações a serem encaminhadas ao CMAS. Tal informação nos chama atenção para a intersectorialidade das políticas públicas e a importância de uma atuação conjunta dos órgãos de participação social. Os demais participantes relataram não receber demandas da sociedade para encaminhamento ao CMAS. Uma das conselheiras ouvidas atribuiu o fato ao não conhecimento dos cidadãos de como se dá o funcionamento dessas instâncias deliberativas.

No que se refere ao provimento de condições de infraestrutura e espaço físico para o funcionamento do CMAS, observamos que o Executivo Municipal cumpre com suas obrigações diante do órgão. É imprescindível que destaquemos aqui a atuação da “Sala dos Conselhos”, espaço destinado a prestar o apoio de secretaria executiva necessário ao funcionamento dos Conselhos Gestores do Município de Lavras. Esse ambiente conta com uma equipe técnica preparada e muito bem orientada para a atuação junto aos Conselhos, e é considerado como uma infraestrutura adequada por todos os conselheiros que participaram da pesquisa.

O CMAS é alocado no mesmo prédio da Secretaria de Desenvolvimento Social, segundo o professor Allebrandt (2016) é comum que os Conselhos estejam alocados juntos às respectivas secretarias de governo responsáveis pela definição e execução das políticas às quais estão ligados.

Além da garantia do espaço físico e provimento de recursos materiais necessários para o funcionamento dos Conselhos, é de responsabilidade do Poder Executivo Municipal a destinação orçamentária para o pleno funcionamento desses espaços. Compete também ao Executivo, ressarcir gastos com transporte, hospedagens e diárias quando os conselheiros do CMAS estão desempenhando alguma atividade ligada ao Conselho. Quanto a isso nos foi relatado que apesar de muitos conselheiros nunca terem tido a necessidade de fazerem uso de tais recursos eles são disponibilizados pela administração municipal. Três conselheiros relataram que já realizaram viagens pelo CMAS e foram ressarcidos pelo município. Pelo levantamento realizado não fomos capazes de verificar se os recursos de tais ressarcimentos partiram do orçamento do próprio CMAS ou da Secretaria de Desenvolvimento Social.

Todos os participantes relataram que são dispensados das atividades laborais para participarem das reuniões do CMAS. Devemos destacar que nesse ponto observamos que

a ligação com o poder executivo é um facilitador para tal liberação. Como o Conselho possui um caráter deliberativo e é obrigatório para os repasses orçamentários ligados à área o executivo, tende a assegurar a disponibilidade dos servidores, trabalhadores da área e representantes das entidades para que esses possam estar presentes nas reuniões.

A essa altura já se sabe que uma das funções dos Conselheiros é a emissão de pareceres técnicos a respeito da política a qual o Conselho está ligado e quando isso se faz necessário pela legislação ou deliberação do próprio Conselho ou Administração Pública Municipal. Quando questionados sobre a disponibilidade de apoio técnico para realização desses pareceres, a entrevistada pertencente à representação das entidades nos informou que a ela nunca foi requisitado a elaboração de tal documento e, portanto, nunca recebeu tal apoio. Os demais conselheiros citaram a Sala dos Conselhos como responsável pela assessoria técnica aos conselheiros, quando em circunstâncias que demandem tal apoio. Outro grupo fez menção a órgãos regionais e nacionais da política de assistência social, tais como, o CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social para busca dessa assistência técnica.

Até o presente momento observamos que a distribuição dos recursos coletivos de natureza organizacional relacionados aos aspectos financeiros, materiais e humanos é também equânime entre os Conselheiros do CMAS. Isso pode ser atribuído ao perfil dos conselheiros entrevistados. Nenhum dos representantes dos usuários ou organizações de defesa dos direitos dos usuários da Assistência Social respondeu à pesquisa, no entanto, esse nicho poderia representar um ponto de divergência nos dados apresentados até o momento.

O nicho dos usuários, que estaria ligado à representação da sociedade civil, foi o único que não participou da pesquisa, isso se deve ao fato de não termos conseguido localizá-los. Todos os demais segmentos (a área governamental, as entidades e os trabalhadores da assistência social) estiveram representados nessas análises e, é justamente nesse ponto que explicamos a homogeneidade da distribuição de recursos analisados até o momento entre esses atores. No que se refere aos recursos organizacionais todos esses indivíduos têm ligação com alguma entidade do setor, com o poder público municipal ou em alguns casos até mesmo com ambos. Tal ligação facilita o acesso desses conselheiros aos recursos que essas organizações oferecem. É importante que se observe que, a Sala dos Conselhos funciona como um mitigador das possíveis desigualdades entre os conselheiros em termos da disponibilidade de recursos coletivos

organizacionais, o aparato criado pelo poder público municipal foi extremamente bem arquitetado e serve a todos os conselheiros que tenham interesse em acessá-lo.

Conforme observado a posse de recursos coletivos de natureza organizacional também não nos fornece uma explicação adequada para a incipiente predominância da Diretoria Executiva do CMAS durante o processo deliberativo e na condução das decisões no plenário do Conselho. Temos que considerar, portanto, que a mera posse desses recursos não se traduz em influência e participação no âmbito do CMAS, até mesmo porque se constatou uma equidade na distribuição dos diversos recursos analisados.

4.8 Motivação para ação

Indubitavelmente Conselheiros do CMAS atuam adstritos ao princípio da ação coletiva, ou seja, congregam esforços para atingir a satisfação de interesses comuns (ALLEBRANDT, 2016). O caráter técnico assumido pelos conselheiros não é um desprestígio à função, no entanto, é necessário que a participação social proveniente da atuação do CMAS seja retomada como meio de aproximação do poder público com a sociedade civil.

O professor Allebrandt (2016) destaca que, entre outras funções, os conselheiros devem representar os segmentos e entidades pelos quais foram eleitos para ocupar assento no âmbito do Conselho. Tal representação não significa que o conselheiro está submetido incondicionalmente às definições das entidades ou setores que representa, o interesse público e a busca pela cidadania com qualidade de vida deve guiar a os posicionamentos adotados no interior do Conselho.

Allebrandt (2016) destaca que enquanto conselheiro o indivíduo passa a representar o conselho do qual é integrante na esfera da sociedade. O professor destaca ainda que quando o conselheiro ocupa uma posição na secretaria executiva essa representação do conselho frente à sociedade se torna ainda mais exigente.

O diálogo permanente com o segmento representado é de suma importância para a atuação do conselheiro. Nesse sentido, identificamos que a questão da representação de setores ou entidades é uma problemática para o CMAS, principalmente por duas situações que observamos durante a pesquisa, são elas: na representação da sociedade civil ligada às entidades, é compreendido claramente pela conselheira que ela integra a área não governamental. No entanto, percebe-se que há uma ideia de que a representação está

ligada à entidade da qual ela faz parte, enquanto em termos legais tal representação é designação genérica da representação das entidades que prestam serviço em assistência social, uma vez que, seria pouco provável que todas as entidades tivessem assentos no conselho. Outra situação que nos chama atenção é que a representante dos trabalhadores da área de assistência social se colocou como vinculada à representação da Secretaria do Desenvolvimento Social, órgão governamental no qual labora, contudo, não representa no âmbito do CMAS.

Quando se menciona a motivação da participação no âmbito do CMAS as respostas são diversas, no entanto, observa-se que a maioria dos participantes da pesquisa alegaram que atuam junto ao CMAS pelos seus vínculos laborais com a área de assistência social. Dois participantes divergiram das respostas comuns, quando perguntados “Porque você participa desse conselho? ”, responderam da seguinte forma: participante 1- “Para contribuir com a política por meio de sugestões de melhoria e promover o controle e fiscalização da mesma”; participante 2 - “Confesso que por indicação governamental, mas independentemente dessa indicação, por ter grande interesse na política”.

As duas respostas reproduzidas no parágrafo anterior demonstram haver no interior do CMAS o interesse em contribuir para o aperfeiçoamento da política de assistência social do município por meio dos mecanismos de participação social. Ao encontramos indivíduos com motivações que fogem das de relacionamento laboral com a área, observamos que a motivação para uma participação ativa, autônoma e qualificada é uma realidade que está presente no interior do CMAS.

Por fim, é importante que fique registrado que a motivação para a participação nesses mecanismos de promoção da interação entre sociedade civil e Estado deveria estar ligada aos ideários que inspiraram suas criações em meados dos anos 80, quando no auge da luta pela redemocratização esses institutos foram pensados, ideais esses como a busca pela instauração de meios que possibilitem o exercício de uma cidadania ativa e o fortalecimento da democracia e do Estado Democrático de Direito.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho tratou da questão da participação e influência dos conselheiros do CMAS no processo deliberativo do referido conselho. Buscou-se analisar a relação entre a posse de recursos individuais e coletivos e a possível influência de indivíduos ou grupos que os possuíssem sobre as decisões do plenário do órgão.

Inicialmente buscamos avaliar as dinâmicas em que os processos decisórios são realizados no interior do CMAS, partimos de uma contextualização a partir dos marcos legais que envolvem o conselho e em seguida analisamos os registros oficiais das reuniões ordinárias e extraordinárias, as atas.

Durante as análises dos marcos legais, Lei Municipal nº 2.259/96 e do Regimento Interno do CMAS podemos constatar que o conselho foi desenhado de maneira a propiciar o surgimento de debates democráticos, a previsão de uma composição paritária entre governo e sociedade e o caráter permanente do órgão, além de atender o que é estabelecido pela Lei 12.435/11 (Lei Orgânica da Assistência Social). Assim, contribui para o aperfeiçoamento dessa instância de participação social como um mecanismo de desenvolvimento da cidadania e dos valores do Estado Democrático de Direito.

Ao prosseguir com as análises e trazer para o interior da pesquisa uma amostra considerável dos conselheiros titulares do CMAS, obtivemos mais detalhes sobre a dinâmica interna do Conselho e seus processos deliberativos. Dessa forma pudemos observar como eles ocorrem e as impressões dos atores principais sobre esses processos.

Verificamos que a maioria dos conselheiros que participaram da pesquisa consideram sua atuação no âmbito do CMAS relevante ou muito relevante e somente um conselheiro entrevistado considera sua atuação pouco relevante. Quanto ao uso da palavra apenas um conselheiro se sente à vontade para fazê-lo somente em algumas situações. Todos os demais se sentem à vontade para realizar proposições a qualquer momento dos debates, mesmo que tais proposições sejam contrárias ao posicionamento da maioria.

Visto isso, podemos inferir que, via de regra, há uma percepção de unidade entre os conselheiros, o que gera um ambiente propício para o debate em torno de ideias e proposições que contribuam para a coletividade e estejam adstritas ao interesse público. Tal afirmação é corroborada pela percepção que os conselheiros têm acerca da relevância dada pelos demais membros às ideias e proposições apresentadas pelos colegas durante os debates. Dois dos entrevistados disseram que suas ideias são consideradas somente “às

vezes” para a decisão final, os demais julgam que são levados em consideração durante todos os processos deliberativos.

Afirmamos ao longo das análises que a diretoria executiva exerce certa predominância nos processos de deliberação do CMAS. No entanto, não constatamos elementos suficientes em termos dos recursos analisados para conferirmos a algum deles a motivação para tal protagonismo, uma vez que, a distribuição desses recursos (de renda, de escolaridade, organizacionais, de ativismo) sugere que a desigualdade não é um atributo característico do CMAS.

De fato, não há a concentração de recursos em posse de um único grupo privilegiado, contudo, a diretoria executiva detém dois principais recursos distribuídos no interior do próprio conselho, quais sejam: o de presidir o conselho e homologar suas decisões. As atribuições regimentais podem ser o cerne das explicações da percepção de protagonismo da diretoria executiva do CMAS nas deliberações, tal situação ficou evidenciada pela análise das atas publicizadas do conselho do ano de 2019.

Outro aspecto identificado foi a influência exercida sobre o processo decisório daqueles que possuem maior contato com a política por trabalharem na área, pela militância ou por deterem mais conhecimento sobre o assunto deliberado, segundo os participantes da pesquisa esses fatores contribuem para que determinados conselheiros possam, de fato, protagonizar ou influenciar o processo decisório. Contudo, tais recursos não estão categorizados na metodologia do presente trabalho, o que nos impediu de analisá-los com vistas a testar a hipótese de que tais recursos propiciariam aos conselheiros que os detivesse condições para influenciar e protagonizar o processo deliberativo.

Além disso, é necessário considerarmos a realidade local, o contexto institucional e a historicidade envolvidos no conselho estudado, ao tratarmos da questão posta como problema de pesquisa deste trabalho. Afinal, considerando todos os aspectos apresentados até o momento, podemos afirmar que os recursos organizacionais e individuais, de natureza material ou subjetiva, que os conselheiros do CMAS possuem à sua disposição, alteram sua capacidade de influência sobre o processo decisório do conselho?

É evidente que a posse desses recursos transforma seus detentores em sujeitos mais ativos e passíveis de exercer influência sobre os demais e também sobre o processo decisório. Portanto, quando há certa dispersão na distribuição desses recursos o ambiente tende a se tornar mais democrático e menos suscetível à atuação de grupos ou indivíduos isolados. É exatamente esse contexto que evidencia o CMAS de Lavras - MG.

Podemos constatar que a maioria dos ocupantes dos assentos no conselho são indivíduos que possuem relações estreitas com a área de assistência social do município e que acessam de maneira linear e equânime os recursos estudados nesta pesquisa. Não há, portanto, elementos plausíveis para que afirmemos que tais recursos estejam ligados à influência que identificamos da direção executiva do CMAS durante as deliberações que analisamos. Como dito anteriormente, essa situação pode ser melhor explicada pela distribuição dos recursos internos do conselho, tais como, os de presidir e homologar as suas decisões.

Por fim, podemos concluir que o CMAS de Lavras – MG é, segundo seus próprios membros, um ambiente democrático onde as diferentes opiniões e posições são respeitadas e o debate público ocorre de maneira decorosa tendo em vista a finalidade do conselho, que é a aproximação do governo e sociedade civil, em um espaço de participação cidadã que propicie a construção, execução e controle da política de assistência social, transformando-a em um construto que atenda ao interesse público e aos anseios da sociedade civil. Como sugestão para pesquisas futuras, seria interessante que fossem analisadas as categorias de recursos “presidir e homologar decisões”, para que se busque evidenciar a influência dos detentores de tais prerrogativas durante o processo de deliberação dos Conselhos Municipais.

REFERÊNCIAS

ABERS, R; SERAFIM, L; TATAGIBA, L. **Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, 2, 2014, pp. 325 a 357.

AGUIAR, Cristina Caetano; CUNHA, Fábio Simão. **A participação Social pós-Constituição de 1988: O que se tem discutido a respeito?** Caderno de Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 22, n. 71, jan./abr. 2017, 21-36.

ALBUQUERQUE, J. A. G. **Michel Foucault e a teoria do poder.** Tempo Social; Ver. Sociolog. USP, S. Paulo, 7(1-2): 105-110, outubro de 1995.

ALLEBRANDT, S. L. **Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa.** In: Enanpad, 27, 2003. Anais. Atibaia-SP: Anpad, 2003. CD-ROM.

ALMEIDA, C; TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

AVRITZER, L. **Sociedade civil e participação social no Brasil.** Disponível em <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>> Acesso em: 15 jun. 2019.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and instability, in American Politics.** Chicago, University of Chicago Press, 1993.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília – DF, out. 1988.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 23 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. **Diário Oficial da república Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 28 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em: 05 de abril de 2019.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da república Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 08 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm> Acesso em 14 de outubro de 2019.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991;

e dá outras providências. **Diário Oficial da república Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 05 de abril de 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria-Geral da Presidência da República. **Participação Social na Administração Pública Federal: Desafios e Perspectivas Para A Criação de uma Política Nacional de Participação**. Brasília, DF, 2012.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

CAPELLA, Ana C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar, 2006.

CARLOS, E.; SILVA, R.; ALMEIDA, C. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 67, p. 67-90, set. 2018

COBB, Roger; ELDER, Charles. **Participation in American Politics : The Dinamic of Agenda Building**. Boston, Ally and Bacon, 1972.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle Social**. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília – DF, 2010. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial.pdf/@@download/file/ControleSocial.pdf>>. Acesso em: 01 de outubro de 2019.

CORREIA, MVC. O controle social sobre a política de saúde. In: **Que Controle Social? Os conselhos de saúde como instrumento**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000, pp. 53-86. ISBN: 978-85-7541-522-1. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/qycmp/pdf/correia-9788575415221-05.pdf>>. Acesso em 24 de outubro de 2019.

COSTA, F. L.; CUNHA, A. P. G. **Sete teses equívocas sobre a Participação Cidadã: o dilema da Democracia Direta no Brasil**. o&s - Salvador, v.17 - n.54, p. 543-553 - Julho/Setembro – 2010.

DAGNINO, Evelina. **Sociedad civil, espacios públicos y democratización: Brasil**. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

DAGNINO, Evelina. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización. FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. Caracas, 2004.

DAHL, Robert A. Onde surgiu e como se desenvolveu a democracia? Uma breve história. In: DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Cap. 2, p.17-35.

DAHL, R. A. **The Concept of Power, Behavioral Science, p.201-215**. Universidade de Yale, 1957.

DANIEL, Celso. **Gestão local e participação da sociedade**. Revista Pólis, São Paulo, Pólis, n.14, p.21-41, 1994.

DANIEL, Celso. **O papel dos conselhos de políticas públicas**. São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/o-papel-dos-conselhos-de-politicas-publicas/>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

FERREIRA, J. R. **Atenas, uma democracia?** Conferência realizada na Faculdade de Letras do Porto em 17/04/1989. Disponível em: <<http://www.ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/2597>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)**. Tradução por Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FUKS, M. PERISSINOTTO, R. Recursos, **Decisão e Poder: Conselhos Gestores de políticas públicas de Curitiba**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, nº 60. Curitiba, 2006.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GONH, M. da G. **Conselhos gestores e gestão pública**. Ciências Sociais Unisinos 42 (1):5-11, jan/abr, 2006. Disponível em: <<file:///C:/Users/USER/Downloads/6008-18468-1-SM.pdf>>. Acesso em 25 de outubro de 2019.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**.

GONÇALVES, Elisa Pereira. **Iniciação à pesquisa científica**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil de informações básicas municipais**. Perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução por Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009.

JUNIOR, João Francisco Mota. **A Constituição Cidadã e a participação Social: além da cidadania uma questão de efetivação de direitos**. Disponível em:<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=eb484fced33f6d6d>. Acesso em: 05 de abril de 2019.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3 ed. Nova York, Harper Collins, 2003.

KISHLANSKY, Mark A. **Parliamentary Selection: Social and Political Choice in Early Modern England**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

KRONEMBERGER, T. Os Conselhos municipais na prática: quais limitações? *In*: TENÓRIO, F. G; KRONEMBERGER, T, S. (org). **Gestão Social e Conselhos Gestores**, v.3. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 231-255.

KRONEMBERGER, T. S; MEDEIROS, A. C; DIAS, A. F. Conselhos Municipais: institucionalização e funcionamento. *In*: TENÓRIO, F. G; KRONEMBERGER, T, S. (org). **Gestão Social e Conselhos Gestores**, v.3. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 151-182.

LAVALLE, A. G.; BARONE, L. Conselhos, Associações e Desigualdade. *In*: ARRETCHE, M. **Trajetórias da desigualdade - O quanto Brasil mudou nos últimos 50 anos**. Ed. UNESP, 2015, pp. 51-77.

LAVINAS, L. V; MAGNO, V. Histórico dos Conselhos de Políticas Públicas. *In*: TENÓRIO, F. G; KRONEMBERGER, T, S. [org]. **Gestão Social e Conselhos Gestores**, v.3. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 119-149.

LÜCHMANN, L. H. H. **A Representação no interior das experiências de Participação**. Lua Nova, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

MACEDO, P. S. N. **Democracia participativa na Constituição Brasileira**. Revista de Informação Legislativa, p. 181-193. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008.

MCCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. “**The agenda-setting Function of the Mass Media**”. **Public Opinion Quarterly**. vol. 36, 1972.

MILLS, C. W. **A ELITE DO PODER**. Tradução de Waltensir Dutra. 4º ed. Zarah Editores, Rio de Janeiro, 1991.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

PEREIRA, M. H. R. **O nascimento da democracia**. *In*: PEREIRA, M. H. R. **Estudos de história da cultura clássica**. Cultura grega (v.1). 7. ed. Fundação Calouste Gulbenkian. Parte 2 do Cap. IV, p. 177-187. Lisboa, 1993.

PITKIN, H. F. s.d [1967]. “**O conceito de representação**”. *In*: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. **Política & Sociedade**. São Paulo: Cia. Editora Nacional. *In*: CARDOSO, F.

RAE. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

RAFFESTIN, C. Por uma geografia do poder. v. 29. São Paulo: Editora Ática S/A, 1993.

RAICHELIS, R. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas - uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil**. IGEP. 2005. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/arquivos/apu_93.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2019.

_____. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, A. E. et al. **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. Brasília: OPAS, 2006. 17 p. Disponível em: <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf>. Acesso em: 28 de outubro de 2019.

ROMÃO, W. M. **Reflexões sobre as Dificuldades da implementação da Participação Institucional no Brasil**. Idéias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP, v.6, n.2, p. 35-58, jul/dez. 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TATAGIBA, Luciana. **A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo**. Capítulo do livro: A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. IPEA/PRODEP, 2011.

URBINATI, Nadia. **O que torna a Representação Democrática?**. Lua Nova, São Paulo, 67: 191-228, 2006.

VIEIRA, Simone Bastos. **Indexação Automática e Manual: Revisão de Literatura**. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Brasília, v. 17, n. 1, p 43-57, jan./jun. 1988. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/298/298>>. Acesso em: 31 de maio de 2019.

WEBER, M.; COHN, G. (Orgs.). **Max Weber: Sociologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1982.