

## **A qualidade da participação em Conselhos Gestores de Políticas Públicas: a experiência de um Conselho de Assistência Social**

### **The quality of participation in Public Policy Management Boards: the experience of a Social Assistance Council**

**Márcia Helena Batista Corrêa da Costa\***  
**Anselmo Sebastião Botelho\*\***

**Resumo:** O artigo apresenta resultados de pesquisa realizada sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social em uma cidade do interior do Estado de Minas Gerais. Como opção metodológica, definiu-se por criar mecanismos de escuta dos conselheiros, enriquecida pela realização de análise documental. Dentre os resultados do estudo, verificou-se haver a necessidade de preparação dos conselheiros para o exercício de sua função de representar tanto órgãos do governo como organizações da sociedade civil. Pelo que se avaliou dos resultados, é importante também que se realizem o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, por meio de um sistema de informações capaz de subsidiar as decisões dos conselheiros nos processos decisórios relativos à política municipal de Assistência Social.

**Palavras-chave:** Conselho de Assistência Social. Participação. Sociedade civil.

**Abstract:** The article presents research results on the performance of the Social Assistance Councils in a small town of Minas Gerais State. As a methodological option, it was defined by creating counselors listening mechanisms, enriched by the accomplishment of documentary analysis. Among the results of the study, it was verified that there is a need in preparing the counselors to perform their function of representing both government agencies and civil society organizations. It is also important to, by the assessed results, monitor and evaluate public policies, through an information system capable of supporting the counselors decisions in the decision-making processes related to the municipal social Assistance Policy.

**Keywords:** Social Welfare Council. Participation. Civil society.

Recebido em: 29/03/2016. Aceito em: 07/04/2018

---

\* Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas (UNICAMP) e Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/Minas), Professora da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), [academicomarcia@hotmail.com](mailto:academicomarcia@hotmail.com) ou [marcia.costa@uemg.br](mailto:marcia.costa@uemg.br)

\*\* Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Professor da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), [anselmo.botelho@uemg.br](mailto:anselmo.botelho@uemg.br)

## Introdução

No Brasil, há uma história de atuação de Conselhos. Os Conselhos Comunitários foram criados no final dos anos de 1970, com o objetivo de atuar junto às administrações municipais. Nesse período, e nos anos de 1980, surgiram os Conselhos Populares. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram previstos e posteriormente implantados os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (GOHN, 2011).

Gohn (2011) mostra que, nos anos de 1980, foi importante, no cenário político, a valorização dos Conselhos, com vistas ao fortalecimento da participação democrática. Ainda considerando a perspectiva de Gohn (2011), em oposição ao regime militar, criaram-se os Conselhos Populares, que desempenharam papéis diversos. Essas organizações atuavam como mecanismos de pressão e posteriormente de interlocução com o poder executivo.

Os movimentos sociais de massa, não exclusivamente sindicais e nem exclusivamente político-partidários, eram elementos fundamentais para a construção dos conselhos populares representativos da população. Para esses movimentos sociais, a constituição e participação em conselhos poderia significar um momento de organização e de direção das lutas políticas dispersas e fragmentadas. As conquistas parciais poderiam acumular-se em posições de poder e explicar-se no conjunto do tecido social (GOHN, 2011, p. 79).

Nesse momento, confirmando-se na década de 1990, conforme Junqueira (1999 *apud* COMERLATTO *et al.* 2007, p. 266), surge

[...] uma nova ordem ético-política para compor estratégias, ações e relações entre as diferentes áreas das políticas públicas, as esferas organizacionais e os sujeitos sociais, fundamentada pela democracia, autonomia e participação.

O surgimento dessa nova ordem representou um marco da luta pela democratização do país e pela criação das condições básicas em prol de uma participação mais ativa dos cidadãos nas decisões do governo, assim como para o estabelecimento das políticas públicas voltadas para as áreas sociais.

Na visão de Dagnino (1994), a nova cidadania transcende quaisquer ideologias e estabelece como foco principal a luta pela inclusão e acesso ao poder por meio da participação ativa das pessoas nos processos decisórios e deliberativos das políticas públicas em todas as áreas e setores. O cenário de redemocratização dos anos de 1990 indicava a existência de novos atores políticos, com potencial para atuar como agentes na construção democrática participativa em processo no país.

Segundo Gohn (2011), os Conselhos nasceram para atuar no reordenamento das políticas públicas brasileiras e representavam a possibilidade de se alcançar práticas democráticas na relação entre o Estado e a sociedade civil. A institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas setoriais foi garantida pela Constituição de 1988, adjetivada, inclusive, de Constituição Cidadã devido aos avanços sociais e democráticos estabelecidos em seu conteúdo. Neste sentido, a atual Constituição representa um marco em prol da participação política da sociedade civil, estimulada a atuar nessas esferas públicas junto com representações de governo para conceber e acompanhar as políticas sociais. As leis posteriores à Constituição de 1988 começaram a regulamentar o direito, agora constitucional, à participação por meio de Conselhos deliberativos, estruturados de forma paritária, com representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil (GOHN, 2011).

Desde então, um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis das administrações (federal, estadual e municipal). As reformas operadas no Estado brasileiro, na última década, articularam a existência de conselhos ao repasse de recursos financeiros do nível federal ao estadual e ao municipal. Muitos deles já foram criados, a exemplo dos conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural), assim como os interesses de grupos e camadas sociais específicos como crianças e adolescentes, idosos, mulheres etc. (GOHN, 2011, p. 88).

No caso da Política de Assistência Social, houve um esforço de ruptura com uma prática

historicamente consolidada, fundada na solidariedade, na caridade e na filantropia (NETTO, 2000). Em um movimento apoiado principalmente pela Igreja, essa fase perdurou até a década de 1940, culminando com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1947. A LBA surgiu com o objetivo primeiro de prestar assistência às famílias dos ex-combatentes da Segunda Guerra Mundial. No entanto, posteriormente, estendeu seus serviços no sentido de atender às emergentes demandas que surgiam em decorrência do desenvolvimento econômico e social do país e, principalmente, devido ao estado de grande vulnerabilidade social da população brasileira.

A LBA foi a principal protagonista das iniciativas relacionadas à assistência no âmbito social, atuando junto às populações em situações de vulnerabilidade com o objetivo de amenizar o sofrimento e proporcionar o mínimo de desenvolvimento social. Nesse sentido, foram importantes as parcerias de ONGS (organizações não governamentais), da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), das APAES (Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais), dentre outros órgãos, inclusive governamentais. As ações estruturavam-se a partir de um programa de voluntariado em nível nacional, apresentando-se em 26 Estados da Federação e no Distrito Federal (NETTO, 2000).

Netto (2000) mostra que os movimentos pela democratização ocorridos no Brasil se intensificaram em meados da década de 1980, propondo a implantação das políticas de Assistência Social a partir da Constituição cidadã. Nesse momento, os debates se intensificaram em prol da formulação de políticas públicas para a inclusão de direitos fundamentais universalizantes. Dentre as conquistas advindas desse processo, consta o direito à seguridade social, que integra saúde, assistência e previdência social. Como resultado, começou-se a esboçar uma proposta concreta para a Lei Orgânica de Assistência Social voltada para a proteção dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social (NETTO, 1999).

O novo marco legal e a construção da Política de Assistência, em nível nacional, tiveram como fundamento uma nova relação do Estado com a sociedade civil, ou seja, os pressupostos da política se estabeleceriam a partir da participação política da sociedade, preferencialmente via Conselho em sua composição paritária, com

representações do governo e da sociedade. No conjunto, todas essas mudanças institucionais foram alvo de pesquisas, e a tendência dos primeiros estudos voltou-se para a atuação dos Conselhos, a partir do desenho institucional paritário aplicado nessas esferas públicas.

Consolidadas essas instâncias e identificadas várias dificuldades em seu funcionamento, os estudos recentes têm se dedicado a compreender a qualidade da participação paritária de governo e de sociedade. A qualidade da participação determina a capacidade deliberativa dos Conselhos. Portanto, a preocupação com a questão da efetiva influência dos Conselhos na definição e no controle social relativo às políticas de públicas, em especial as de Assistência Social, coloca em evidência a questão da qualidade da participação. A baixa qualidade da participação tem gerado a fragilidade dos Conselhos como esferas públicas de concepção e de deliberação sobre as políticas sociais. O caso dos Conselhos de Assistência Social parece não fugir a essa tendência, tema que merece ser compreendido para que os dados decorrentes desses estudos possam provocar reflexões e sinalizar novas práticas de concepção e de acompanhamento das políticas, interferindo na qualidade de atuação dos Conselhos.

Os resultados da pesquisa expostos neste artigo representam um esforço de interpretação sobre a qualidade da participação das representações de governo e da sociedade nos Conselhos de Assistência, enfatizando a realidade do interior a partir do estudo de caso da cidade de Abaeté, no Centro-Oeste de Minas Gerais. O foco, neste estudo<sup>1</sup> de caso do município de Abaeté, está voltado para a Política de Assistência Social, na perspectiva de compreender a qualidade da participação que acontece no Conselho, bem como a relação do Conselho com o órgão da administração municipal responsável pela política de Assistência Social.

O tema tratado no artigo, a qualidade da participação no Conselho de Assistência Social, foi alinhavado a conteúdos fundamentais relativos à democracia participativa e à participação

<sup>1</sup> A pesquisa foi realizada entre os meses de junho de 2013 e julho de 2014. Todos os conselheiros, representantes de governo e da sociedade civil, entrevistados foram informados sobre a proposta do estudo e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

política nos Conselhos setoriais de políticas públicas. O texto aborda a democracia participativa e os conselhos de políticas públicas, a qualidade da participação, a deliberação e a questão da autonomia, apresentando alguns resultados do estudo nas conclusões.

### **Democracia, participação e os Conselhos**

A democracia participativa consiste na ampliação do conceito de política, por meio da participação cidadã, em um sistema articulado de instâncias que permitem intervenção da sociedade nas decisões sobre políticas públicas, além da vigilância do exercício dos governos.

De acordo com Costa (2011), a proposta participativa de democracia tem se manifestado por meio dos espaços públicos<sup>2</sup> que representam experiências onde os membros da sociedade civil praticam sua capacidade de interferir nos processos de tomada de decisão, influenciando na significação do que é compartilhado como bem comum; neles podem ser consolidadas as bases éticas importantes ao processo de construção democrática. Nos espaços públicos podem também ser referendadas decisões e procedimentos que atendem a grupos e agentes políticos que, muitas vezes, dispõem de condições melhores no debate ou na composição de forças determinantes nas tomadas de decisões de interesse coletivo. Portanto, nessas esferas não existe linearidade, prevalecem divergências e esforços de negociação em torno de consensos tensos, devido à diversidade dos atores e às concepções diferentes de sociedade defendidas.

<sup>2</sup> Arendt (1997) explica que o público denota que o que vem a público pode ser visto e ouvido, o que nos garante a realidade do mundo e de nós mesmos. "A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros, contudo evita que colidamos, uns com os outros, por assim dizer" (ARENDR, 1997, p. 62). Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) demonstram a relevância do resgate contemporâneo do espaço público, favorecendo a publicidade, a manifestação do que está oculto, da exposição de opiniões, valores e princípios antes mantidos no âmbito privado. Garcia (2008), inspirando-se em Gomes (2006) e Jovchelovith (2006), argumenta que a esfera pública se refere ao debate em si e não ao lugar onde ocorre o debate e que sempre está associada à relação público e privado. A autora mostra que na abordagem do tema há uma distinção entre esfera pública e espaço público. A primeira referindo-se a uma arena institucionalizada de discussão, e o segundo entendido como ambientes variados de negociação entre atores, que levarão decisões para as esferas públicas. No entanto, existem abordagens teórico-empíricas que não fazem distinções entre ambos.

Em torno desse debate sobre a participação democrática, Dagnino (1994) avalia existir uma nova noção de cidadania que expressa um novo estatuto teórico e político assumido pela questão da democracia em todo o mundo, especialmente a partir da crise do socialismo real. A autora sustenta ainda que a cidadania como possibilidade de construção democrática e de transformação da sociedade envolve a relação entre cultura e política. Entretanto, a cultura política no Brasil apresenta traços de autoritarismo social, uma vez que as características do ordenamento da sociedade são manipuladas por organizações fortemente hierarquizadas e desiguais, demonstrando as desigualdades econômicas e a in experiência da sociedade no que tange à participação política em processos decisórios.

Essa inibição dos cidadãos em participarem dos processos decisórios pode estar relacionada à relativa juventude da abertura política que se deu no Brasil, pois as pessoas viviam na berlinda e não tinham poder algum de decisão, sendo meros coadjuvantes no processo social, político e econômico do país (DAGNINO, 2007).

Na perspectiva de Costa (2012, p. 206),

[...] a consolidação do estreitamento da relação entre o Estado e a sociedade civil depende da adoção de práticas e comportamentos capazes de modificar nossa cultura política, superando o formato até então predominante de privilégio das decisões técnicas e políticas monopolizadas pelos governos.

Somente com o exercício pleno da democracia, a partir da possibilidade de participação ativa dos cidadãos nos processos decisórios, a realidade da monopolização das decisões políticas por uma classe de políticos poderá se reverter à medida que o povo passe a assumir seu papel de vetor de transformação. Tudo isso é parte de um aprendizado político, com perspectivas de apresentar avanços e recuos, pois a consolidação de conquistas é parte de um processo difícil de construção democrática.

De acordo com Silva (2003), a democracia participativa inova-se ao ampliar os espaços para a sociedade atuar além da escolha dos governos e das representações da democracia formal, não rompendo, entretanto, com a noção de que a política deve ser feita por especialistas ou de que, somente quando educadas, as classes populares

estão aptas a participar das experiências próprias da política. Com efeito, essa noção conserva o interesse de controle e mantém o poder das classes dominantes.

Ainda na perspectiva da autora, a existência dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas, fruto da luta política pela democracia participativa no Brasil, representou uma possibilidade de atuação conjunta dos governos e da sociedade civil em espaços públicos. Nesses espaços, as decisões sobre políticas sociais podem ser compartilhadas e direcionadas para a aplicação, de forma a favorecer a criação de processos de controle social (SILVA, 2003).

A definição sobre o desenho institucional desses foros de participação determina o desempenho e a integração entre os atores envolvidos nos processos de consulta e de deliberação estabelecidos para cada esfera pública, de acordo com o papel definido para sua atuação sobre políticas públicas. Coelho e Favareto (2007) mostram que o desenho institucional, associado ao grau de organização da sociedade civil e ao envolvimento das representações estatais, influencia a atuação dos atores e a capacidade de negociação no interior das esferas participativas. Os autores alertam para o fato de que um bom desenho institucional facilita a inclusão e o diálogo, mas reconhecem ser difícil identificar o que seria um “bom desenho institucional”. Além do fato de que um bom desenho institucional, embora importante, não garante a efetivação de direitos conquistados e a consolidação de práticas democráticas na formulação e aplicação de políticas públicas.

A realidade dos Conselhos vem sendo investigada nos últimos 20 anos, desde que foram instituídos, destacando-se, em uma primeira fase, o desenho desses espaços de definição sobre políticas públicas. Os estudos ampliaram o foco e passaram a tratar também sobre a efetividade deliberativa dessas instâncias. As análises apontam um conjunto de dificuldades no campo de atuação dessas esferas públicas, principalmente na relação estabelecida entre Conselhos e governos municipais. Reconhece-se, no entanto, a importância de serem amadurecidas tais experiências como esferas públicas nas quais decisões sobre políticas sociais podem ser tomadas.

Desde o surgimento dos primeiros Conselhos, suas atribuições e formas de atuação

amadureceram. Neste sentido, Comerlatto *et al.* (2007, p. 266) afirmam que

[...] o atual contexto da gestão social exige que o conjunto das políticas públicas e as instituições que as programam redimensionem o processo de formular e operacionalizar suas estratégias e ações. Além disso, é necessária a instauração de modelos flexíveis e participativos que envolvam negociação e participação dos usuários e demais interlocutores nas decisões e ações das diversas políticas públicas. As relações partilhadas entre Estado e sociedade passam a determinar mudanças na cultura das instituições públicas e de seus agentes nas capacidades propositivas.

Dessa forma, foi o aperfeiçoamento das instituições democráticas no país que possibilitou a participação mais efetiva dos cidadãos e a descentralização das decisões, proporcionando o compartilhamento do poder de decisão entre o Estado e a sociedade organizada. Esse novo modelo pode ser compreendido, inclusive, como uma estratégia de reestruturação do próprio Estado, cujo objetivo consiste em imprimir-lhe mais agilidade e eficácia, promovendo a democratização da gestão das políticas públicas de Assistência Social por meio dos Conselhos participativos e das novas instâncias do poder, fato que, consequentemente, estreitou os laços entre o Estado e a sociedade.

Esse estreitamento de laços tem gerado debate sobre a institucionalização dos movimentos e das organizações civis e sobre o controle exercido pelo Estado das pautas de discussão e de deliberação dessas instâncias concebidas para serem espaços participativos. Os questionamentos nesse âmbito são muitos, dentre os quais as condições e a qualidade da participação social e política de governo e sociedade.

### **Discussões sobre a qualidade da participação e autonomia**

A discussão sobre a qualidade da participação apresentada nesse artigo é resultado de pesquisa realizada, utilizando-se os instrumentos do método qualitativo, tendo como escopo as percepções dos conselheiros, em um Conselho de Assistência Social. As entrevistas foram feitas utilizando-se roteiros do tipo semiestruturado e representaram importante recurso de diálogo com

esses representantes. Buscou-se compreender o funcionamento do Conselho e como têm atuado os conselheiros, tanto os que representam os órgãos de governo como os que participam pela sociedade civil. Os entrevistados foram os membros do Conselho no período de 2013/2014. É importante salientar, como parte do método qualitativo, a realização de amplo estudo documental, destacando-se a análise de 26 atas do Conselho elaboradas desde sua institucionalização, em 1997, tendo sido feitos cruzamentos entre os depoimentos e os registros nas atas. Toda essa análise foi enriquecida pela interpretação dos resultados das Conferências Municipais de Assistência Social. A legislação analisada contemplou leis municipais e as de âmbito nacional sobre Assistência Social, utilizadas como fundamento para as interpretações feitas sobre o conjunto do material empírico selecionado, ou seja, o esforço analítico envolveu a articulação entre os depoimentos, as atas e a legislação vigente, articulados à literatura especializada sobre o tema.

Considerou-se no estudo, como questão relevante para o aperfeiçoamento dos processos de formulação das políticas de Assistência Social, o resgate da participação dos cidadãos que podem assumir plenamente seu papel no processo democrático de desenvolvimento das políticas públicas.

A participação dos cidadãos está relacionada à forma de representação que ocorre nos Conselhos, normalmente paritária, ou seja, a composição equilibrada entre representantes da sociedade civil e do governo municipal. Na realidade, o que se verifica é um desequilíbrio da paridade, pela posição distintiva assumida pelo poder executivo nos Conselhos. E o caso do Conselho de Assistência Social de Abaeté não é diferente. Quanto a esse aspecto, no estudo feito sobre a atuação do Conselho de Abaeté, um dos conselheiros<sup>3</sup>, representante da sociedade civil, verificou que a constituição do Conselho, apesar de ser paritária e pautar definições sobre as questões abordadas, tende a perder sua autonomia em função da influência do governo, via Secretaria de Assistência, que interfere nas deliberações, podendo ser detectada uma posição distintiva do

<sup>3</sup> Conselheiro representante da sociedade civil – Entrevistado nº 1 (entrevista realizada no dia 12/05/2014).

poder executivo nas decisões assumidas pelos conselheiros.

Entrevistas realizadas com conselheiros, incluindo profissionais da Secretaria de Assistência Social do município, mostraram que a participação precisa ser alvo de cuidados por parte do Conselho. Um dos pontos destacados foi a importância da qualificação dos conselheiros, sinalizada como necessária.

Um dos membros do Conselho<sup>4</sup>, assistente social e representante do governo, acredita que, para melhorar o nível de participação e a qualidade das decisões, assim como a atuação do Conselho, os representantes não deveriam ser definidos por indicação, mas serem escolhidos entre aqueles que realmente desejam participar e se envolver, devendo ser considerado como critério, portanto, pessoas que já possuam alguma experiência de envolvimento em lutas sociais. Escolhidos os representantes, esses passariam por uma qualificação para ampliarem seus conhecimentos de forma a atuarem com mais segurança. Devido ao fato de os membros serem indicados, a pessoa entrevistada acredita que ocorrem falhas na participação, e os conselheiros não retornam às suas bases as informações acerca das deliberações do Conselho.

Outro participante do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)<sup>5</sup>, também representante do governo municipal, avalia a participação dos conselheiros como sendo complicada devido ao baixo nível de frequência nas reuniões. Na opinião do conselheiro, alguns membros são qualificados para cumprir as suas funções no Conselho, enquanto outros não o são, demonstrando, ainda, desinteresse em participar e se qualificar.

Em entrevista com outra representação do governo<sup>6</sup>, também foi mencionada a fragilidade da participação, considerada fraca. Em sua opinião, a comunidade de Abaeté não se envolve com o Conselho. A pessoa entrevistada acredita que os conselheiros não são qualificados para

<sup>4</sup> Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 4 (entrevista realizada no dia 25/02/2014).

<sup>5</sup> Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 5 (entrevista realizada no dia 26/02/2014).

<sup>6</sup> Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 7 (entrevista realizada no dia 26/02/2014).

cumprirem suas funções, e, assim, não são tomadas iniciativas para melhorar a qualidade da sua participação.

Foi relevante a observação de um representante da sociedade civil<sup>7</sup>, ao afirmar a importância de haver uma mobilização e divulgação do que é o Conselho e do que é o trabalho da assistência, a fim de que a população, por meio da informação e do conhecimento, entenda e sinta a necessidade de participar das decisões do Conselho para também fiscalizar as suas ações, fato que tende a favorecer o aprimoramento das políticas públicas de Assistência Social.

Consonantes a esse pensamento foram as respostas de outros dois representantes da sociedade civil<sup>8</sup>. Esses conselheiros consideraram que, para a população se aproximar do Conselho, deve acontecer o convite à participação efetiva. Além disso, devem ser utilizados os meios de comunicação para divulgação da relevância das ações do Conselho, envolvendo as associações de bairros, que podem abrigar as reuniões em que as informações e as ações do Conselho sejam divulgadas.

No que se refere ao aspecto da participação da população no Conselho de Assistência Social, os representantes do governo<sup>9</sup> foram unânimes ao concordarem que, apesar de o Conselho promover reuniões e convidar a população a participar delas, para se inteirarem das decisões e dos trabalhos do Conselho, a participação do público-alvo e dos beneficiários das ações do Conselho é ínfima. Essa situação prejudica uma melhor compreensão sobre a relevância dessa esfera de participação para a sociedade.

Ao realizar a leitura das atas, também fica clara a falta de participação da sociedade nas reuniões do Conselho. Quando ocorre a presença

de pessoas da comunidade, normalmente a pauta trata de interesses de algum tipo de auxílio ou de situações específicas que afetam pessoas e segmentos.

Corroborando com esse pensamento, um dos membros entrevistados do CMAS<sup>10</sup> ressaltou que, para haver maior efetividade das ações e políticas do Conselho, os conselheiros não deveriam perder o foco dos problemas sociais e poderiam ter ciência da importância do trabalho do Conselho para a coletividade, pois, quanto maiores e melhores forem os resultados e benefícios proporcionados aos cidadãos, tanto maior será o reconhecimento que o Conselho terá como instrumento efetivo de decisão sobre a política de assistência e sobre o enfrentamento dos problemas sociais.

Em uma das entrevistas, foi interessante o comentário de um dos membros do CMAS<sup>11</sup>, no tocante à qualidade da participação dos conselheiros, questionando-se o aspecto relacionado à autonomia. Ele acredita que não existe autonomia, pois, em sua avaliação, os conselheiros ainda não foram capacitados, os representantes da sociedade civil estão em minoria e a representatividade do governo é mais bem preparada. O grau de envolvimento do poder executivo é maior do que o da sociedade civil e, por isso, o governo tenta apresentar questões para que o Conselho as aprove.

Outro conselheiro<sup>12</sup>, representante da sociedade civil, considerou que, no tocante à participação e à representatividade, há mais representantes do governo do que da sociedade civil. O mesmo conselheiro afirmou que o Conselho tem autonomia para conduzir as suas pautas de discussões, entretanto, em função da maior representatividade do governo no Conselho, as decisões tendem a favorecer o poder executivo.

Representantes do governo municipal<sup>13</sup> apontam compreensões divergentes às dos

<sup>7</sup> Conselheiro representante da sociedade civil – Entrevistado nº 1 (entrevista realizada no dia 24/02/2014).

<sup>8</sup> Conselheiro representante da sociedade civil – Entrevistado nº 2 (entrevista realizada no dia 25/02/2014). / Conselheiro representante da sociedade civil – Entrevistado nº 3 (entrevista realizada no dia 05/03/2014).

<sup>9</sup> Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 4 (entrevista realizada no dia 25/02/2014) / Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 5 (entrevista realizada no dia 26/02/2014) / Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 6 (entrevista realizada no dia 24/02/2014) / Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 7 (entrevista realizada no dia 26/02/2014).

<sup>10</sup> Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 4 (entrevista realizada no dia 25/02/2014).

<sup>11</sup> Conselheiro representante da sociedade civil – Entrevistado nº 2 (entrevista realizada no dia 25/02/2014).

<sup>12</sup> Conselheiro Representante da sociedade civil – Entrevistado nº 3 (entrevista realizada no dia 05/03/2014).

<sup>13</sup> Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 4 (entrevista realizada no dia 25/02/2014) / Conselheiro representante

conselheiros da sociedade civil sobre a relação do governo com o Conselho. Todos concordaram nos aspectos relacionados à participação e à qualidade dessa participação, afirmando que a representação é paritária. De acordo com os entrevistados, o governo e a sociedade civil encontram-se em igualdade de condições no tocante aos aspectos deliberativos. Além disso, consideraram que o Conselho possui autonomia em suas decisões e no estabelecimento de suas pautas de discussões, afirmando que o governo não interfere nesses aspectos. Observaram, além disso, que o envolvimento do poder executivo no Conselho ocorre apenas para dar suporte às suas decisões.

Perspectivas diferentes, e até mesmo antagonicas, são observadas nos resultados das entrevistas realizadas com representantes da sociedade civil e do governo municipal, fato compreensível devido ao lugar institucional que ocupam. Apesar de os instrumentos legais preverem a participação da sociedade civil nas definições sobre políticas públicas, esses instrumentos se tornam inócuos se os cidadãos não compreendem o sentido de sua participação.

Tão importante quanto a participação é a qualidade dessa participação. Um dos aspectos de maior relevância para o aprimoramento das políticas públicas é a preparação dos membros dos Conselhos para que conheçam as formas mais adequadas de se promover e conduzir as políticas. O conhecimento resultante da formação e capacitação dos conselheiros torna-se crucial para que as representações possam gerir os recursos financeiros destinados às políticas públicas de Assistência Social e, principalmente, para capacitá-los na elaboração dessas políticas (BRASIL, 2005).

A participação nas reuniões e conferências tende a proporcionar conhecimento e aperfeiçoamento para que os conselheiros atuem de forma mais correta e consistente. Os cursos de capacitação e formação de gestores e conselheiros ajudam a aprimorar as formas de atuação e contribuem para que ocorra uma melhor compreensão sobre como funcionam os mecanismos

garantidores dos direitos fundamentais e da cidadania.

Informações retiradas das atas mostram que, desde sua criação, em 1997, o CMAS de Abaeté realizou 120 reuniões. Verificou-se não haver uma programação clara das reuniões. Grande parte delas ocorreu para atender a necessidades do órgão gestor, seja para aprovar prestações de contas, seja para colocar em votação ações de interesses diversos ou para referendar ações já realizadas. Nenhuma das atas menciona discussão ou definições sobre a realização de cursos de capacitação para os membros do Conselho.

Um dos representantes da sociedade civil no CMAS<sup>14</sup> considerou que os conselheiros não estão qualificados para cumprir suas funções no Conselho. O entrevistado avalia que não há qualquer esforço para melhorar a qualidade da participação, nem dos conselheiros de governo nem da sociedade civil. Ele sugeriu que os conselheiros deveriam capacitar-se e qualificar-se, informando, ainda, que já foi proposta ao presidente do Conselho a organização de alguns cursos.

Por outro lado, um dos representantes do governo<sup>15</sup> observou, em relação ao conhecimento dos conselheiros, que alguns membros são qualificados e outros não são para cumprirem suas funções no Conselho. Ele observou, também, que há falta de interesse dos conselheiros em participar e se qualificar.

Um grande desafio do Conselho, desde sua criação, tem sido o enfrentamento da precariedade da participação dos representantes de cada segmento que compõe o CMAS, tanto dos membros representantes da sociedade civil (principalmente esses) quanto dos membros nomeados pelo poder executivo municipal. Essa questão fica nítida na análise das atas, tendo em vista que foi possível perceber, nas falas registradas, o fato de os conselheiros, em momentos distintos e isolados, mencionarem a importância da participação e do CMAS. Entretanto, em nenhum momento, ocorreram questionamentos

do governo – Entrevistado nº 5 (entrevista realizada no dia 26/02/2014) / Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 6 (entrevista realizada no dia 24/02/2014) / Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 7 (entrevista realizada no dia 26/02/2014).

<sup>14</sup> Conselheiro representante da sociedade civil – Entrevistado nº 1 (entrevista realizada no dia 12/05/2014).

<sup>15</sup> Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 5 (entrevista realizada no dia 26/02/2014).

sobre a qualidade dessas participações, fato que demonstra o descuido de todos em relação à preparação adequada dos conselheiros para o exercício de suas funções.

Foi observado, além disso, que há a necessidade de aperfeiçoamento e qualificação dos conselheiros, principalmente no que se refere aos aspectos legais, para que as políticas públicas e as decisões do Conselho tenham maior respaldo junto à população-alvo e aos órgãos dos governos.

### **Considerações finais**

A realização de estudos sobre o cotidiano dos Conselhos, em contextos municipais fora dos grandes centros, pode gerar resultados que sirvam de parâmetro para a aplicação de mecanismos de fortalecimento dos Conselhos. Além disso, esses estudos podem contribuir para a adoção de mudanças nos processos de gestão municipal a favor do aprimoramento democrático na aplicação das experiências paritárias de tomada de decisão.

O estudo realizado sobre o Conselho de Assistência Social de Abaeté apontou situações que demonstram fragilidades nos mecanismos utilizados para a realização das deliberações, quadro que, se não for alterado, tende a afetar a qualidade das políticas locais e a acentuar formas não democráticas de tomada de decisão por parte dos governos.

Santos (2002) sugere que os membros da sociedade civil, componentes dos Conselhos, poderiam ser definidos democraticamente em fóruns organizados especificamente para essa finalidade, incluindo-se a participação de representantes dos mais diversos setores da sociedade. Nessa perspectiva, a forma de composição do CMAS aconteceria com maior legitimidade e representatividade, resguardando sua autonomia deliberativa.

Estruturados dessa maneira, os principais setores da sociedade civil estariam representados na composição do Conselho para o desempenho das atividades de elaboração, aplicação, gestão e fiscalização das políticas públicas e dos recursos destinados aos programas de Assistência Social a serem implantados no município de Abaeté.

Outro aspecto a ser considerado, capaz de influenciar a qualidade do processo de elaboração

das políticas públicas, seria trazer, para a composição do Conselho, pessoas que já possuam uma tradição de luta e de atuação em organizações civis em prol de demandas sociais, pois a presença desses representantes fortaleceria a cobrança por ações do governo que de fato atendam às necessidades dos grupos sociais que se encontram em situação de vulnerabilidade.

A capacitação ou preparação dos membros do Conselho representa uma das formas mais eficientes de garantia da qualidade do processo de elaboração das políticas públicas de Assistência Social, pois uma boa preparação e acesso ao conhecimento significa a construção de competências para o enfrentamento dos problemas que afligem a sociedade.

O acompanhamento e a avaliação das políticas públicas de Assistência Social dependem de um sistema de informações bem estruturado, capaz de subsidiar as decisões sobre as políticas. A disponibilidade de um sistema de informações, alimentado com dados que reflitam as realidades e peculiaridades locais, pode funcionar como importante suporte na formulação da política de assistência do município.

A existência dos Conselhos representa o resultado de luta política, uma conquista democrática em termos de espaço de participação e deliberação. Portanto, o ideal é que os conselheiros sejam qualificados para atuarem e que a sociedade se aproprie dos Conselhos, não permitindo que eles se distanciem dos propósitos iniciais relacionados à formulação original que os projetou como espaços públicos democráticos de tomada de decisões sobre ações no campo da Assistência Social.

Ficou evidente, a partir da pesquisa, que o Conselho incorpora as orientações e recomendações do Conselho de Assistência em nível federal, assim como as normas operacionais e as diretrizes para aplicação da política de Assistência Social. O Conselho se apresenta como um instrumento de apoio às ações e aos processos de análise e aprovação das políticas de Assistência Social, bem como aprova a aplicação dos recursos destinados aos projetos sociais. No entanto, foram detectados problemas relativos ao funcionamento do Conselho e de sua relação com o poder executivo.

Conforme os resultados das entrevistas realizadas com os representantes da sociedade

civil e do governo, constatou-se que o nível de participação dos conselheiros é baixo. Além disso, evidencia-se a falta de qualificação e de conhecimentos necessários para que ocorra uma melhor compreensão por parte dos conselheiros sobre suas atribuições.

Pôde-se constatar que existe uma predominância dos interesses do poder executivo municipal sobre as decisões do Conselho, tendo a Secretaria de Assistência Social papel determinante por possuir grande influência na definição dos temas, das pautas e sobre o próprio processo deliberativo, especialmente em relação à aprovação e alocação de recursos.

Considerando-se que a participação entre os membros representantes do governo e da sociedade civil é paritária, os resultados da pesquisa demonstraram que a participação dos representantes do governo é mais efetiva do que a dos representantes da sociedade civil. Esse aspecto pode ser prejudicial, pois, como foi constatado na própria pesquisa, os interesses do governo são quase sempre priorizados.

O favorecimento do governo no Conselho ficou evidente quando a pesquisa revelou que os representantes mais frequentes e interessados são os do governo, enquanto os da sociedade civil apresentam maior desinteresse pelas questões do Conselho e, geralmente, não têm o hábito de debater e questionar os projetos e as propostas encaminhadas pelo poder executivo. Há um consenso de que, para melhorar a qualidade da participação e das decisões do Conselho, seria necessário investir na qualificação dos conselheiros.

Dentre as principais atribuições do Conselho, encontram-se: a organização das conferências de Assistência Social, a avaliação e fiscalização dos recursos destinados às políticas de Assistência Social do município, o acompanhamento dos resultados decorrentes da implantação dos projetos sociais, a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a promoção da participação de toda a sociedade nos processos de elaboração, aplicação e fiscalização dos programas. Os resultados da pesquisa apontam fragilidades do Conselho em cumprir suas atribuições com autonomia.

Os Conselhos de Assistência Social foram concebidos, originalmente, para funcionarem como instrumentos de combate à miséria e às

desigualdades sociais, estabelecendo uma rede de proteção social capaz de assegurar o mínimo necessário às pessoas em situação de vulnerabilidade social. Dessa forma, os Conselhos deveriam ser essenciais para a constituição dos programas e políticas de Assistência Social, sendo imprescindíveis à socialização dos recursos e à garantia da democratização dos benefícios sociais.

## Referências

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei nº 1.454/1994**. Altera a Lei nº 1.171/89, de 16/11/1989. Abaeté, 1994.

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei nº 1.545/1997**. Modifica a Lei nº 1171/89, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Abaeté. Abaeté, 1997.

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei nº 1.171/1989**. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Abaeté e dá outras providências. Abaeté, 1989.

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei nº 1.959/2001**. Institui o Conselho Municipal de Cultura e Patrimônio Histórico e dá outras providências. Abaeté, 2001.

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei nº 2.447/2007**. Institui o Plano Diretor do Município de Abaeté (MG), nos termos do art. 182 da Constituição Federal, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica do Município. Abaeté, 2007.

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei nº 2.515/2009**. Dispõe sobre a alteração do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social, estabelece benefícios eventuais e dá outras providências. Abaeté, 2009.

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei nº 2.638/2013**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Abaeté para o exercício financeiro de 2014 e dá outras providências. Abaeté, 2013.

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei Orgânica Municipal**. Promulgada em 18 de março de 1990.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. **Programa Bolsa Família**. 2014a. Disponível

em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório Bolsa Família e Cadastro Único**. 2014b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 e Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Cadastro geral de empregados e desempregados (Caged) – Dados e estatísticas**. 2014c. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/caged/estatisticas.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Abaeté. **Resolução nº 0001/2014**. Institui os critérios e prazos para concessão do benefício eventual na modalidade de auxílio-alimentação no âmbito do município de Abaeté. Abaeté, 2014.

COELHO, Vera Schattan P.; FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO Evelina. TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 97-126.

COMERLATTO, Dunia; COLLISELLI, Liane; KLEBA, Maria Elizabeth; MATIELLO, Alexandre; RENK, Elisônia Carin. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 265-271, jul./dez., 2007.

CONSEAS – Conselho Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo. **Perguntas frequentes**. 2014. Disponível em: <<http://www.conseas-sp.sp.gov.br/materia.asp?id=23>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

COSTA, Márcia Helena Batista Corrêa da. Democracia participativa e planejamento urbano. In: CORGOZINHO, Batistina Maria de Sousa; FERREIRA, José Heleno; CATÃO, Leandro Pena (Orgs.). **História e memória do Centro-Oeste Mineiro: perspectivas e confluências entre o urbano e o rural**. Belo Horizonte: O Lutador, 2012.

COSTA, Márcia Helena Batista Corrêa da. **Participação Democrática e Planejamento Urbano: o Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana em Belo Horizonte**, 2011. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Universidade de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2011.

GARCIA, Patrícia Gonçalves. Limites e possibilidades da Democracia representativa na produção do espaço urbano: uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2008. 230 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó, SC: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. p. 103-115. Disponível em: <<http://goo.gl/4tauGy>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do Serviço Social. **Revista Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**, Brasília, CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 1999.

NETTO, José Paulo. **Histórico da política de Assistência Social**. Texto produzido para a Capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social. Ago. 2000. Disponível em: <<http://migre.me/tieZo>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

SANTOS, Mauro R. M. dos. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 7, p. 97-112, 1º sem. 2002. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9261>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.