

Gestão Social e a Participação Cidadã: os conselhos gestores do município de Viçosa-MG

RAFAEL MORAIS PEREIRA

Universidade Federal de Viçosa
rafael.morais12@hotmail.com

RÚBIA FONSECA ROBERTO

Universidade Federal de Viçosa
rubiaufv@gmail.com

RODRIGO GAVA

Universidade Federal de Viçosa
rgava@ufv.br

EDSON ARLINDO SILVA

Universidade Federal de Lavras
edsonufla@yahoo.com.br

ÁREA TEMÁTICA: Administração Pública

TÍTULO: Gestão Social e a Participação Cidadã: os conselhos gestores do município de Viçosa-MG

Resumo: O preceito descentralizador da constituição de 1988 impulsionou a participação social na gestão pública e os conselhos gestores são importantes nesse processo, pois estão presentes em todo o Brasil. Pressupõe-se que os conselhos de saúde, de assistência social e tutelar são determinantes para proteger os direitos dos cidadãos, sobretudo, em municípios menores. Assim, o objetivo deste artigo foi analisar a relação entre sociedade e governo para a promoção social em Viçosa-MG, por meio de membros desses conselhos. Esta pesquisa apresentou uma abordagem qualitativa, com coleta de dados primários, por meio de entrevistas, e secundários, a partir do IBGE. Os resultados demonstraram que o município tem acompanhado a dinâmica da participação cidadã, pois verificou-se um número considerável de conselhos e diversos desafios relacionados à efetividade dos conselhos, elucidados pela literatura. Os conflitos entre os representantes do poder público e da sociedade, a dependência da estrutura administrativa local e a falta de consciência e de reconhecimento da importância dos conselhos, por parte do governo e da própria sociedade civil, foram as principais dificuldades identificadas. Contudo, referendou-se que a legitimação da gestão social é um processo em curso e que o cidadão, a partir da participação nos conselhos, deve ser protagonista nesse movimento.

Palavras-chave: Gestão Social, Participação Cidadã, Conselhos Gestores.

Abstract: The decentralizing precept of the 1988 constitution spurred social participation in public administration and management councils are important in this process, since they are present throughout Brazil. It is assumed that council of health, social assistance and tutorial are essential to protect the rights of citizens, especially in smaller municipalities. The objective of this article was to analyze the relationship between society and government for social promotion in Viçosa-MG, through the members of these councils. This research presented a qualitative approach, with primary data collection through interviews, and secondary, from IBGE. The results showed that the municipality has followed the dynamics of citizen participation, because there were a considerable number of councils and various challenges related to the effectiveness of councils, elucidated in the literature. The conflicts between the representatives of government and society, the dependence of the local administrative structure and the lack of awareness and recognition of the importance of councils by the government and civil society itself were the main difficulties identified. However, countersigned the legitimization of the social management with an ongoing process and that citizens, of the participation in councils, should be a protagonist in this movement.

Keywords: Social Management, Citizen Participation, Management Councils.

1. Introdução

Nas últimas décadas, tornou-se recorrente nos estudos da administração pública brasileira a análise das relações entre sociedade e Estado, uma vez que este já não é mais visto como inaccessível e distante e, que de forma autônoma e autoritária, se impõe sobre a sociedade (TORRES, 2007). O cidadão, com a facilidade de acesso à informação, transformou-se em um potencial fiscalizador das ações governamentais, assim como um agente atuante nesse processo. Nesse contexto, o estágio atual em que se configura a gestão pública no Brasil é reflexo de um longo processo de transformações.

O modelo de administração pública patrimonialista, que emergiu a partir de 1500 com a descoberta do país, é caracterizado, sobretudo, pela dominação de uma elite aristocrática e a não separação entre público e privado por parte do governante. Já o burocrático, preconizado pela corrente weberiana, propôs um combate a práticas nepotistas e corruptas do patrimonialismo e instituiu valores como a meritocracia, a impessoalidade e a racionalidade da administração. Por fim, o modelo gerencial emergiu como forma de aumentar a eficiência administrativa do Estado e suprir as disfunções da burocracia, como o excesso de formalismo, adotando ferramentas gerenciais oriundas do setor privado.

O gerencialismo se consolidou como uma gestão eficiente, mas não legítima, pois manteve a concentração do poder, com a inexistência de canais para as demandas populares. Diante da necessidade da construção de um modelo de gestão eficiente, mas também aberto às necessidades da população, a administração pública societal ou gestão social ganhou contexto. Como relata Paes de Paula (2005, p. 39), “a origem da vertente da qual deriva a administração pública societal está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país”. Essa nova administração é voltada para o desenvolvimento de ações no nível teórico e prático, permeada pela participação popular (MAIA, 2009).

O caráter descentralizador e participativo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 (CRFB) determinou, na década de 1990, a difusão dos preceitos da administração societal. Como ressaltado por Gomes (2003, p. 35), “a questão do controle da sociedade sobre as políticas públicas ganhou contornos diferentes no Brasil, com a Constituição de 1988. [...] a ‘Constituição Cidadã’ inovou ao incorporar a participação direta dos cidadãos no exercício do poder”. No processo de redefinição de papéis dos agentes sociais, a participação cidadã, situada em um ambiente contraditório e complexo entre sociedade civil e Estado, visa conceber a tomada de decisão em nível local, com uma intervenção constante e institucionalizada (GOHN, 2002).

Dentre as formas de participação institucionalizadas pelo aparato governamental brasileiro, destaca-se os conselhos gestores, os quais são constituídos por representantes da população e do poder público, preconizando uma democratização e transparência nas políticas públicas. Os conselhos são regidos legalmente e, como apresenta Gomes (2003), são vinculados a diversas áreas públicas, como saúde, educação, ou focalizam temáticas transversais de interesse comum, como direitos humanos e o combate a drogas.

Constata-se um aumento significativo, nos municípios brasileiros, dessa forma ampliada de participação cidadã, sendo que alguns conselhos estão presentes em quase totalidade dos municípios brasileiros, como verificado na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) apresentada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O relatório demonstrou que se destacam os conselhos de saúde, de assistência social e o tutelar, presentes em mais de 99% dos municípios, reflexo da rápida regulamentação dessas temáticas por parte de legislações federais, logo após a constituição. Os conselhos de saúde foram normatizados pela Lei nº 8.142/1990, que regula o Sistema Único de Saúde (SUS), já os conselhos de assistência social foram impulsionados pela Lei nº 8.742/1993, que dispõe

sobre a assistência social, e os conselhos tutelares possuem como base a Lei nº 8.069/1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente.

1.1. Problema de Pesquisa e Objetivo

Esse fenômeno tem recebido atenção de vários autores, que analisam o total de conselhos no país, quantitativamente (ARAÚJO *et al.*, 2006; BUVINICH, 2014; CÔRTEZ, 2005; DOMBROWSKI, 2007), ou realizando estudos de casos de determinados conselhos, isoladamente (ARAGÃO, 2011; ARANTES, 2010; COTTA; CAZAL; MARTINS, 2010). Ainda, há uma baixa incidência na literatura de estudos, em municípios de menor porte, que analisem, de forma integrada, a participação cidadã, a partir dos conselhos municipais de saúde, de assistência social e tutelar, que assumiram a vanguarda da legalização em nível nacional.

Partindo do pressuposto de que eles apresentam também um forte caráter social, determinante para a proteção e promoção dos direitos dos cidadãos, sobretudo, em municípios menores, indaga-se como se caracteriza a dinâmica da relação Estado e sociedade civil, por meio desses conselhos, no município de Viçosa-MG?

Este artigo teve como objetivo final analisar a relação entre sociedade civil e governo para a promoção social no município de Viçosa-MG, por meio de membros dos conselhos de saúde, de assistência social e tutelar. Para tanto, definiu-se como objetivos intermediários: identificar e caracterizar os conselhos existentes no país e no município de estudo e elucidar a dinâmica da participação social local na perspectiva de membros dos conselhos estudados, comparando com a abordagem teórica utilizada.

A estrutura do artigo é composta, além desta introdução, por mais cinco seções. As duas seções seguintes discorrem sobre as principais bases teóricas que fundamentam este estudo, compreendendo uma evolução da administração pública brasileira e o contexto atual de participação e a apresentação dos conselhos municipais, destacando os conselhos de saúde, de assistência social e tutelar. Na terceira seção, apresenta-se os procedimentos metodológicos utilizados e, na quarta, a análise e discussão dos resultados encontrados. Por fim, na seção final, delinea-se as principais conclusões obtidas, ressaltando, as contribuições deste trabalho.

2. Administração pública brasileira: a construção da participação social

A administração pública, juntamente com os organismos de execução representados pelo governo, pode ser definida como a materialização das ações do Estado, através da garantia de bens e serviços fundamentais, com o intuito de promover a qualidade de vida da população. Diante de uma análise da evolução dos modelos de administração pública, destaca-se três modelos, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial e, em uma última instância, emergiu um novo modelo que busca se consolidar, o societal ou gestão social.

O patrimonialismo caracterizou-se fortemente pela dominação de uma elite aristocrática, na qual, segundo Torres (2007, p. 144), “não há uma separação visível entre as esferas pública e privada, em que esses dois domínios se misturam na concepção do governante, que entende e controla o Estado como se fosse uma extensão do seu próprio domínio privado”. Os traços inerentes a essa vertente, como o nepotismo e a corrupção, nos quais o interesse privado subverte o interesse público, ultrapassaram o período monárquico brasileiro e são percebidos até hoje.

Com a ascensão e difusão do capitalismo industrial, a partir do século XIX, o patrimonialismo tornou-se insustentável, assim evidenciou-se a perspectiva burocrática, baseada no sistema racional-legal de Weber. Dentre os princípios difundidos dessa administração, que se consolidaram no Brasil na Era Vargas (1930/45), destaca-se o formalismo, a impessoalidade e a meritocracia. Entretanto, a industrialização tardia do país e

disfunções, como o excesso de regras, condenaram esse modelo por um mais eficiente, o gerencial.

O gerencialismo ascendeu-se no país, influenciado pelo contexto global criado pela Nova Administração Pública, como destaca Paes de Paula (2005), no “movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense”. Essa corrente se caracterizou pela terceirização de serviços públicos, descentralização da máquina do Estado, privatizações e uso de ferramentas gerenciais utilizadas pelo setor privado. O gerencialismo constituiu-se num avanço, entretanto não negou todos os princípios burocráticos, “constata-se uma clara concentração de poder no núcleo estratégico. Aposta-se na eficiência de um controle social idealizado e se delega a formulação de políticas públicas aos burocratas” (MAIA, 2009, p. 78).

Num cenário brasileiro, marcado por profundas transformações políticas, econômicas e sociais, concomitantemente ao desenvolvimento do modelo gerencial, ganhou visibilidade a administração pública societal ou gestão social, visando, além da eficiência dos serviços públicos, uma abertura para a participação da população. Nesse sentido, Maia (2009, p. 79) afirma que “o tema da participação popular é o cerne dessa vertente e alcançou seu ápice no momento de elaboração da Constituição”, momento no qual, diversos grupos propuseram reformas na relação entre Estado e sociedade, para consolidar a democracia no país.

A participação cidadã tornou-se um pilar muito importante nessa relação, pois pressupõe o compartilhamento de responsabilidades num ambiente contraditório. Conforme apresentado por Teixeira (2001) *apud* Dias (2007, p. 9), “de um lado, expressa o ‘tomar parte’ de atores no processo político-social com primazia a seus interesses, identidades e valores privados; de outro lado, ‘no sentido cívico’, enfatiza as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres”. Além disso, preconiza-se o nível local da tomada de decisão, de forma periódica, sistematizada e, principalmente, institucionalizada.

Apesar de toda evolução no que diz respeito à participação na administração pública brasileira, há de se considerar que avanços mais concretos são necessários, visto que resquícios dos modelos antigos, ainda pairam no país. Torres (2007) define três variáveis que têm comprometido uma melhor atuação da administração pública, sendo elas as dificuldades da ação coletiva, a sociedade civil desorganizada e as dificuldades da burocracia pública municipal. A primeira decorre da não percepção das pessoas, em relação ao seu próprio interesse, aos custos altos da mobilização coletiva, ao tamanho do grupo, entre outros.

Em relação à organização da sociedade civil, ressalta-se a marca cultural da colonização portuguesa, pois o “controle social torna-se muito lento e encontra dificuldades hercúleas, possibilitando ainda hoje que a execução das políticas públicas seja marcada por toda sorte de clientelismo e patrimonialismo, como todos os males que essas práticas favorecem ou potencializam” (TORRES, 2007, p. 82-83). No tocante às dificuldades da gestão pública no âmbito municipal, o processo de transferência de diversas responsabilidades e atribuições aos municípios, não foi totalmente plausível, pois eles carecem de uma estrutura consolidada, principalmente financeiramente (TORRES, 2007).

Nesse contexto local de participação, os conselhos gestores se estabeleceram, viabilizando a relação entre Estado e sociedade. A próxima seção discorre-se sobre as principais características dos conselhos gestores, destacando, em seguida, os conselhos de saúde, de assistência social e tutelar.

3. Conselhos gestores municipais: participação cidadã em nível local

No cenário criado pela Constituição Federal de 1988, como já apresentado, o cenário brasileiro foi marcado por transformações políticas, econômicas e sociais, que foram determinantes para o estabelecimento de ferramentas de participação da sociedade na gestão

pública, como associações, orçamento participativo, audiência pública e os conselhos gestores municipais. Tal conquista se tornou relevante, visto que pressupôs que as decisões do governo não mais se limitariam ao poder executivo e gestores públicos, mas seriam compartilhadas com a sociedade civil.

Houve uma evolução acerca das experiências desse gênero, de modo que, para Holanda (2009), houve uma confusão em relação à definição de qual era a função dos conselhos, mediante a diversidade de práticas. No aspecto conceitual, os conselhos assumem composição paritária entre poder público e sociedade, regidos por lei e possuem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle (GOMES, 2003).

Não há um consenso geral acerca dos tipos de conselhos, assim, o IBGE, a fim de viabilizar pesquisas desses instrumentos, classifica-os em quatro tipos: consultivo, em que seus integrantes têm o papel apenas de estudar e indicar ações ou políticas sobre sua área de atuação; deliberativo, que tem poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação; fiscalizador, que fiscaliza a implementação e o funcionamento de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação e, por fim, o normativo, que estabelece normas e diretrizes para as políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação (IBGE, 2013).

A criação dos conselhos permitiu um deslocamento do centro de decisão do interior da estrutura administrativa dos governos, de tal modo que aproximou a administração e a sociedade civil, desse modo ressalta-se a importância desses instrumentos, haja vista que

[...] fortalecem o projeto constitucional da democracia participativa, pois, diante da assertiva de que o exercício da democracia é um processo e, portanto, apresenta várias fases, apesar de todos os problemas relativos aos conselhos gestores, estes podem contribuir, ao menos para concretizar uma das primeiras etapas da democracia, a vocalização de demandas pela Sociedade civil, ainda que os participantes não se apresentem em situações ‘ideais de fala’ (MAIA, 2009, p. 99).

Dado o incentivo à criação dos conselhos gestores, em função do repasse de verbas federais ou estaduais, diversos foram instituídos pelos municípios do país, fato denominado por Gomes (2003, p. 40) como “febre conselhistas”. Esse fato incentivou diversos estudos na área, com foco nos conselhos nos últimos anos. Alguns trabalhos tiveram como objetivo principal analisar a importância, a caracterização e as dificuldades dos conselhos, seja numa perspectiva interna ou externa aos mesmos (GOHN, 2000; GOHN, 2002; ABERS; KECK, 2008; ARAÚJO *et al.*, 2006; BUVINICH, 2014; DOMBROWSKI, 2007).

Outros estudos tiveram o mesmo local de estudo que o presente artigo, o município de Viçosa-MG, os quais analisaram a atuação dos conselhos de forma geral (ROBERTO *et al.*, 2014; MARTINS *et al.*, 2008) ou realizaram estudo de caso de um conselho isoladamente (COTTA; CAZAL; MARTINS, 2010; MARTINS, 2010). Entretanto, ressalta-se que, mesmo se diferenciando da perspectiva aqui proposta, de analisar de modo integrado os conselhos de saúde, de assistência social e tutelar na perspectiva dos membros, as pesquisas contribuíram para caracterizar a dinâmica da participação na comunidade em questão.

Em relação aos conselhos foco deste artigo, recorre-se, primeiramente, à legislação federal estabelecida para compreendê-los. No que tange à área da saúde, a Lei nº 8.142 de 1990 referendou a participação da população na gestão do SUS, ao instituir, nos três níveis da esfera pública, os conselhos de saúde, com o objetivo de atuar na gestão dessa política na instância correspondente. O caráter permanente e deliberativo dos conselhos também foi instituído pela norma, assim como a composição, formada por representantes do poder público, prestadores de serviços e por usuários do programa (BRASIL, 1990a, art. 1).

Contudo, segundo Côrtes (2005, p. 154), a “descentralização e a disseminação dos conselhos municipais de saúde em praticamente todos os municípios do país somente veio a

ocorrer com a edição das Normas Operacionais Básicas do Ministério da Saúde de 1993 e 1996”, pois elas concretizaram a gestão municipal dos recursos destinados à saúde. Ressalta-se, ainda, que a criação dos conselhos de saúde não foi apenas resultante da mobilização de trabalhadores da área e da população, mas, principalmente, pela “política de indução do Ministério da Saúde, condicionando o repasse de recursos federais à criação do Conselho Municipal de Saúde. Os conselhos têm uma importância estratégica no processo de reestruturação da atenção à saúde” (JORGE; VENTURA, 2012).

No tocante à assistência social, também prevista na constituição, o marco regulatório foi a Lei nº 8.742 de 1993, conhecida como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Segundo Arantes (2010, p. 31) “com essa lei social, inicia-se, pois, a proposta de superação de traços históricos conservadores da assistência social fortemente imbricados à caridade religiosa e ao assistencialismo da elite política nacional e local”. A LOAS definiu a paridade dos conselhos de assistência social e as competências do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que “serviram como parâmetro para a regulação dos conselhos nos demais níveis de governo, ainda que cada ente federado tenha autonomia para criar e regular o funcionamento dessas instituições” (CUNHA, 2009, p. 166).

Por fim, no que se refere ao conselho tutelar, a sua base está nos direitos da criança e do adolescente, que foram asseverados pela Lei nº 8.069 de 1990, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Segundo o ECA, em seu artigo 131, “o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (BRASIL, 1990b, art. 131). A instituição do conselho tutelar, prevista no ECA, decorre de lei municipal, o que se constitui numa determinação complexa, na visão de Aragão (2011), pois

se por um lado, se origina da vontade do Poder Executivo, ainda que esteja expresso no ECA dos Arts. 131 a 140, por outro, tem sua gênese fundada na correlação de forças que emanam da sociedade relativa à proteção infanto-juvenil. Ou seja, a instituição de um órgão da sociedade civil, como o Conselho Tutelar, por parte do Poder Executivo, pode revelar muitos aspectos contraditórios do “fazer política” (ARAGÃO, 2011, p. 138).

Ademais, o ECA define que “o exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral” (BRASIL, 1990b, art. 135). Assim, os conselhos tutelares são compostos, geralmente, por cinco servidores comissionados (cada um com um suplente), vinculados à prefeitura municipal, mas sem subordinação, e possuem um mandato de três anos, durante o qual devem se orientar por um regimento interno estabelecido juntamente com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) (ARAGÃO, 2011).

Considera-se, portanto, que todo o processo de disseminação dos conselhos gestores de políticas públicas foi determinado pela as ações federais da década de 1990, assim “a descentralização favoreceu a consolidação dos conselhos municipais como instâncias responsáveis pela decisão sobre os recursos transferidos da esfera federal para a municipal” (CÓRTEZ, 2005, p. 153).

Por fim, destaca-se que no âmbito estabelecido pela consolidação de uma administração pública mais eficiente, pautada pelos interesses e necessidades da população, considera-se como fundamental o reconhecimento dos conselhos gestores municipais nesse processo de legitimação, principalmente, os apresentados anteriormente, que visam à proteção social. Na próxima seção são apresentados os procedimentos metodológicos que foram utilizados nesta pesquisa.

4. Procedimentos Metodológicos

O presente estudo objetivou analisar a relação entre sociedade civil e governo para a promoção social no município de Viçosa-MG, por meio de membros dos conselhos de saúde, de assistência social e tutelar. No sentido de expor a viabilidade da pesquisa, nesta seção apresenta-se seu delineamento. Com a finalidade de atingir o objetivo proposto, utilizou-se uma abordagem qualitativa, uma vez que corrobora com aceção apresentado por Gonçalves e Meirelles (2004, p. 62), no qual o método qualitativo “é considerado mais adequado para a investigação de valores, atitudes, percepções e motivações do público pesquisado, com a preocupação primordial de entendê-los, em maior profundidade”.

Com relação aos objetivos, esta pesquisa classifica-se, de acordo com a taxionomia apresentada por Vergara (2005), que a qualifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, se trata de uma pesquisa descritiva, por expor características de determinada população ou fenômeno, no caso os conselhos gestores municipais. Quanto aos meios, o levantamento de dados ocorreu por meio de dados primários e secundários. Os dados secundários foram determinantes para quantificar os conselhos gestores existentes, tanto no âmbito nacional quanto no município de Viçosa-MG, local de estudo. Para tanto, utilizou-se informações do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Prefeitura Municipal de Viçosa (PMV).

Já os dados primários foram coletados a partir de entrevistas com três agentes estratégicos, os sujeitos de pesquisa, sendo que cada um representa um conselho estudado, de saúde, de assistência social e tutelar. A escolha desses conselhos como unidades de análise se justifica por dois motivos: primeiro, porque estão presentes em mais de 99% dos municípios brasileiros, segundo dados do IBGE (2012; 2013) e, segundo, porque apresentam um forte caráter social, sendo regulamentados já no início da década de 1990. Para a apresentação dos resultados os entrevistados foram codificados de acordo com o conselho em que faz parte: entrevistado do conselho de saúde (ESAU), entrevistado do conselho de assistência social (EASS) e entrevistado do conselho tutelar (ETUT).

Segundo Vergara (2005) os dados podem ser tratados de forma estatística e não estatística, foi escolhido o não estatístico, pois se espera não encontrar apenas conclusões simétricas e tangíveis, mas de encontrar resultados subjetivos que geram necessidade de interpretações subjetivas. Diante disso, a análise dos dados obtidos apresentou uma abordagem interpretativa, sustentada à luz do quadro teórico em que se fundamenta o presente esforço científico. Portanto, na seção seguinte, apresenta-se a análise e discussão dos resultados encontrados com a pesquisa.

5. Análise e Discussão dos Resultados

As definições construtivas e operacionais que orientaram a análise dos resultados dessa seção se referem a três partes. Primeiramente, caracteriza-se os conselhos existentes no país, considerando o aspecto numérico e a tipologia apresentada pelo IBGE e pela literatura da área (conselho consultivo, conselho deliberativo, conselho fiscalizador e conselho normativo). A segunda fase consiste na identificação dos conselhos existentes no município de Viçosa-MG e na caracterização dos três conselhos em análise, total de conselheiros, tipo, entre outras especificidades.

Por fim, delinea-se a relação entre Estado e sociedade civil no âmbito do município em questão, por meio da percepção dos entrevistados, considerando diversos aspectos, como a atuação dos conselhos, o interesse de participação por parte da sociedade civil, o (re)conhecimento da atuação do conselho, a importância dos conselhos na perspectiva de participação cidadã atual e as principais dificuldades encontradas para a efetivação da gestão social.

5.1. Conselhos gestores no Brasil

A “febre conselhistas” apresentada por Gomes (2003), destacada também por outros estudos (BUVINICH, 2014; CUNHA, 2009), é comprovada pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE, que vem sendo realizada desde 1999. Considerando que a pesquisa não aborda todos os conselhos em todas as suas edições, adotou-se as últimas publicações realizadas, dos anos de 2009, 2011, 2012, 2013, para identificar o percentual de presença dos conselhos gestores nos municípios brasileiros (Figura 1). Dentro da classificação “Outros”, estão incluídos os conselhos de direitos humanos, de erradicação do subregistro de nascimento e de igualdade de gênero, que somaram um total de 3,4%.

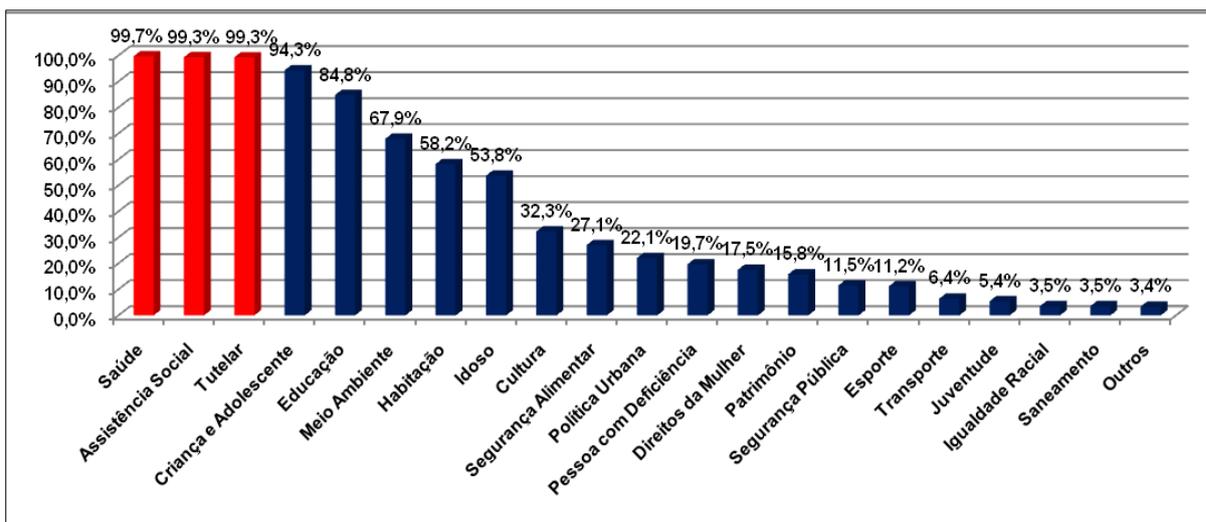


Figura 1 - Presença de conselhos gestores nos municípios brasileiros, por área de atuação. Fonte: IBGE (2009, 2011, 2012, 2013).

A dinâmica da proteção social dos cidadãos se destaca, de modo que os conselhos de saúde, de assistência social e tutelar, como já apresentado, estão implementados em quase a totalidade dos municípios do país, portanto são as unidades de análise deste estudo. Asseverase, ainda, que segundo Côrtes (1996), instâncias semelhantes de participação também são encontradas em outros países, como Inglaterra, Estados Unidos, Itália e Canadá, entretanto, os conselhos gestores instaurados no Brasil “apresentam uma vitalidade, em termos de envolvimento de participantes, e um nível de disseminação pelo país e pelas diversas áreas de política social, que não encontram paralelo nesses países” (CÔRTEZ, 2005, p. 144).

Tanto a totalidade de conselhos existentes no país, que já ultrapassam a marca de 40 mil (BUVINICH 2014), quanto o modelo de classificação dos referidos instrumentos são desafios para se entender à institucionalização desse processo. Corroborando com essa perspectiva, Buvnich (2014, p. 55) afirma que “a dificuldade nesta seara se funda não na falta de informação, mas na organização e sistematização do vasto conhecimento já produzido”. Destarte, quanto à classificação dos conselhos analisados, verificou-se que há um número maior de conselhos deliberativos, mas ressalva-se que um conselho pode assumir mais de uma dessas modalidades (Tabela 1). Observa-se que os conselhos tutelares não foram abordados, haja vista que apresenta um caráter de executor das políticas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e não são classificados pela pesquisa do IBGE.

Tabela 1: Classificação da capacidade decisória dos conselhos.

Tipos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Saúde	21,7%	32,9%	16,9%	28,5%
Assistência Social	20,6%	33,0%	18,0%	28,4%

Fonte: IBGE (2012, 2013).

Como enfatizado por Kleba *et al.* (2010, p. 796), “o papel deliberativo tem sido apontado pela própria legislação como uma das principais funções dos conselhos gestores”, deve-se a isso a sua maior ocorrência. Acrescenta-se, ainda, que outro parâmetro definido em lei, é a paridade na composição dos conselhos de saúde e de assistência social. Constatou-se que 96,4% dos conselhos de saúde do país são tripartites e paritários (poder público, prestadores de serviço e usuários), estando em conformidade com a lei. Dentre os conselhos de assistência social a conformidade é ainda maior, tendo paridade em 99% dos conselhos.

Quanto à composição dos membros dos conselhos, é inegável a ocorrência de conflitos de interesse entre os representantes do poder público e da sociedade, causando perdas da efetividade da atuação dos conselhos. Nesse sentido, Abers e Keck (2008, p. 107) são enfáticas ao afirmar que “se os conselhos falham na defesa efetiva dos interesses dos não-organizados e dos excluídos, são os membros indicados pelo Estado, e não os da sociedade civil, os que deveriam ser responsabilizados”. Complementam, ainda, que o Estado tem um papel determinante sobre os conselhos, desde que os seus representantes assumam o compromisso de garantir o bem estar da maioria (ABERS; KECK, 2008).

5.2. Conselhos gestores em Viçosa-MG: principais características

O município de Viçosa-MG, acompanhando o cenário atual, conta com 21 conselhos, segundo a Prefeitura Municipal de Viçosa (PMV, 2014), como disposto a seguir (Quadro 1).

Quadro 1: Conselhos gestores do município de Viçosa MG.

Ano de Criação	Conselhos	Classificação quanto ao objetivo
1991	Conselho Municipal de Saúde	Políticas públicas setoriais
1991	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Políticas públicas setoriais
1995	Conselho Municipal de Assistência Social	Políticas públicas setoriais
1999	Conselho Municipal de Educação	Políticas públicas setoriais
2000	Conselho Municipal de Planejamento	Políticas públicas setoriais
2001	Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente	Interesses gerais da comunidade
2001	Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Geração de Renda	Interesses gerais da comunidade
2001	Conselho Municipal do Idoso	Temas transversais
2002	Conselho Municipal de Previdência	Interesses gerais da comunidade
2002	Conselho Municipal de Segurança Pública	Políticas públicas setoriais
2003	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Viçosa	Interesses gerais da comunidade
2003	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	Temas transversais
2004	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	Interesses gerais da comunidade
2004	Conselho Municipal da Juventude	Temas transversais
2005	Conselho Tutelar	Políticas públicas setoriais
2005	Conselho Municipal Anti-Droga	Temas transversais
2007	Conselho Municipal de Defesa Civil	Interesses gerais da comunidade
2012	Conselho Municipal de Cultura e do Patrimônio Cultural e Ambiental de Viçosa	Políticas públicas setoriais
2013	Conselho Municipal de Inovação Tecnológica	Políticas públicas setoriais
*	Conselho Municipal de Trânsito	Políticas públicas setoriais
*	Conselho Municipal dos Portadores de Necessidades Especiais	Temas transversais

Fonte: PMV (2014). *Não Disponível.

A maioria dos conselhos foi instituída a mais de 10 anos, com destaque para os conselhos de saúde, de direitos da criança e do adolescente e de assistência social, que foram implantados até a metade da década de 1990, resultado da adequação à legislação federal que fora criada à época. Além disso, a partir da classificação proposta por Gohn (2002) e Gomes (2003), verificou-se que uma predominância dos conselhos de políticas públicas setoriais, mas também constatou-se um posicionamento de conselhos que atuam em temáticas transversais, como o conselho municipal do idoso (2001), e de interesses gerais da comunidade, como os conselhos de defesa e conservação do meio ambiente e de trabalho, emprego e geração de renda, que também foram implementados em 2001.

Por fim, considera-se a possibilidade de que nem todos os conselhos estejam ativos, entretanto, o presente trabalho se ateve a analisar, como supracitado, os conselhos de saúde, de assistência social e o tutelar, que são caracterizados a seguir. No estudo realizado, por Roberto *et al.* (2014), no município de Viçosa-MG sobre a percepção da população local sobre as instituições públicas, verificou-se que os conselhos mais lembrados pela comunidade foram o “Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Saúde e Conselho Municipal de Assistência Social. A opinião popular a respeito destes conselhos, em geral, foi “boa” (55%) ou “muito boa” (10%)” (ROBERTO *et al.*, 2014, p. 350).

Em relação aos conselhos de saúde e de assistência social de Viçosa-MG, verificou-se que se diferenciam apenas quanto ao seu ano de criação, 1991 e 1995, respectivamente, e quanto à área em que atuam. Já o número total de conselheiros, 28 efetivos (com um suplente cada), o caráter decisório deliberativo, a periodicidade mensal das reuniões e a paridade exigida na composição de seus integrantes são os mesmos para ambos os conselhos. Ressalta-se, que a paridade no conselho de saúde é tripartite (poder público, prestadores de serviço e usuários) e no conselho de assistência social é bipartite (poder público e entidades sociais).

No tocante ao conselho tutelar, verificou-se que ele é composto por cinco membros efetivos e cinco suplentes, realiza reuniões a cada quinze dias, e, na perspectiva do entrevistado ETUT, ele assume um caráter fiscalizador, pois “requisita e faz o acompanhamento dos casos”. Corroborando, ainda, com as aceções apresentadas por Aragão (2011) e as determinações do ECA (BRASIL, 1990b), ETUT delinea, que para a seleção dos conselheiros tutelares, são consideradas as exigências “segundo grau completo, dois anos trabalhando com adolescentes, residir em Viçosa, boa índole, sem antecedentes criminais e realizar prova escrita sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)”.

5.3. Conselhos gestores em Viçosa-MG: a caminho de uma gestão social plena?

A fim de elucidar as principais questões que norteiam a dinâmica da relação Estado e sociedade civil no município de Viçosa-MG, a partir dos conselhos gestores, essa seção fundamenta-se, principalmente, na percepção dos entrevistados, para o delineamento das questões propostas. O cerne da vertente societal é a participação (PAES DE PAULA, 2005), assim o indivíduo, enquanto cidadão, tem diversos motivos para se engajar na defesa dos interesses coletivos. Em todos os entrevistados, verificou-se que a participação nos conselhos foi uma oportunidade para que eles continuassem atuando na promoção do bem estar social, como relatado pelo ESAU “é, porque, quando foi criar o conselho, eu já participava de associação de moradores, então a associação foi convidada, e eu fui uma das eleitas lá, mas eu sempre gostei de trabalhar pelas causas sociais, cidadania”.

Quanto à atuação dos conselhos os quais fazem parte, os entrevistados apresentaram uma boa avaliação, porque há um engajamento por parte dos conselheiros e uma melhor atuação quando comparado a outros conselhos. Entretanto, foi ressaltada a influência da gestão municipal na dinâmica dos conselhos, sobretudo, quando há mudança de mandato no executivo. Corroborando com a visão de Abers e Keck (2008, p. 104), que supõem que “o

Estado resistiu a compartilhar o poder de tomada de decisão com eles [representantes da sociedade civil]”, uma vez que influenciam o direcionamento das atividades dos conselhos.

Além disso, identificou-se a dependência dos conselhos frente à estrutura administrativa municipal, como exposto pelo ETUT “o conselho [tutelar] requisita. Há uma dependência do CRAS, CREAS, do juiz”. Nesse contexto emerge novas dificuldades, visto que, como afirma Torres (2007, p. 86), “o municipal é o [ente federado] que encontra as maiores dificuldades na implantação de uma estrutura burocrática eficiente e apta a desenvolver as importantes políticas públicas que lhe foram atribuídas pela Constituição”.

A participação da sociedade civil foi percebida de maneira diferente entre os entrevistados. O EASS afirmou que “há interesse da população em participar do conselho [de assistência social]”, de modo que para o ESAU “os representantes da sociedade civil são mais participativos” no conselho de saúde. Em contrapartida, o ETUT enfatizou que a sociedade civil “não tem vontade [de participar de conselhos], já até ocorreu adiamento de eleição por falta de candidatos na época da eleição. Aparecem outros interesses, como fazer concurso”. Tal fato exemplifica a perspectiva de Gohn (2002, p. 23), de que a

operacionalização não plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido à falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos [...] e ao desconhecimento – pela maioria da população – de suas possibilidades (deixando-se espaço livre para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites, e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade).

Ressalta-se que há a exposição das atividades dos conselhos para a comunidade, pois, como reitera o EASS, “a divulgação das atividades é feita por meio de anúncio de jornais e as reuniões são abertas ao público”. Contudo, a falta de reconhecimento da atuação dos conselhos, tanto por parte do executivo quanto pela própria população, foi outra dificuldade relatada pelos entrevistados, o que justificam a inoperância de alguns conselhos, como enfatizado pelo ESAU

justamente, [a inatividade] é por causa dessa falta de valorização do conselho, então às vezes, têm pessoas, que quando são indicadas, elas ficam motivadas, vem com toda aquela garra, depois elas vão vendo como que as coisas acontecem..., principalmente, do lado governamental, aí vai desmotivando o pessoal. E ao invés deles lutarem, continuarem, eles preferem parar.

Ademais, a representação da sociedade dentro do âmbito das políticas públicas municipais, a possibilidade de acompanhamento dos programas de governo, o auxílio direto às demais entidades que buscam promover a proteção social e o cumprimento da legislação vigente para repasse de recursos foram as principais justificativas apresentadas pelos entrevistados que referendam a importância da existência dos conselhos, enquanto instrumentos que viabilizam a participação no município. Assim, por meio da análise realizada, confere-se aos conselhos gestores papel determinante na consolidação da gestão social e, que, até mesmo em municípios menores, ela pode ser viabilizada, a partir do momento que todos reconheçam o seu papel, enquanto modelo de gestão pública democrática.

Nesse sentido, acreditando na perspectiva da efetivação do modelo de administração societal, o ESAU explana

eu defendo o [modelo de gestão] participativo, desde que a sociedade se organize, e que tenha, assim, mais entidades, que cumpram o seu papel, e que, se as pessoas se conscientizarem, esse [modelo de gestão] participativo é muito melhor. [...] Ainda, está distante, mas nós estamos a caminho, muito devagar, mas a gente está na luta. Eu acredito que a gente vai conseguir, mas

depende desse interesse, que eu falei da população, porque só agora é que a população está começando a se despertar mesmo.

A gestão pública brasileira tem avançado, sendo atualmente permeada por aspectos inerentes à gestão social, tal como os conselhos gestores aqui estudados. Entretanto, as abordagens da administração pública, como salientando por Paes de Paula (2005, p. 47), devem ser “analisadas como construções paradigmáticas, ou seja, resultam do contexto histórico e das opções políticas coletivas, e estão, portanto, sujeitas às influências exercidas pelos atores sociais e pelas instituições envolvidos”. Portanto, o processo de legitimação da participação cidadã no país, ainda, está em curso.

6. Considerações Finais

A possibilidade de participação na administração pública no país foi confirmada com a constituição de 1998 e, no nível, local de co-gestão dos serviços públicos, a importância dos conselhos gestores é inegável. Atendendo as exigências do dispositivo constitucional e demais legislações criadas, houve uma proliferação dos conselhos por todos os municípios do país, reforçando o papel descentralizador preconizado pelo Estado e permitindo a manifestação das demandas da população de forma institucionalizada.

A multiplicação desses instrumentos ocorreu, principalmente, no que tange as áreas públicas relacionadas à proteção social, como saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente. Essas temáticas tiveram regulamentações emitidas, ainda, na década de 1990, delineando novos direcionamentos para as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Nos municípios, ente que ganhou maior relevância após a descentralização, os conselhos gestores foram se estabelecendo, em função do repasse de recursos vindos da União e dos estados, mas também devido às forças mobilizatórias locais, que não tinham esse espaço antigamente.

Os resultados do estudo demonstraram que o município de Viçosa-MG tem acompanhado a dinâmica da participação cidadã, por meio de conselhos gestores, evocada por todo o país. Além do número considerável de conselhos existentes, considerando o porte da cidade, verificou-se que, os desafios relacionados à efetividade dos conselhos, elucidados pela literatura da área ocorrem também no local de estudo, na percepção dos entrevistados. Os conflitos entre os representantes do poder público e da sociedade, a dependência da estrutura administrativa local e a falta de consciência e de reconhecimento da importância dos conselhos, por parte do governo e da própria sociedade civil, foram dificuldades identificadas.

Este trabalho não teve como objetivo final esgotar as discussões acerca dos conselhos gestores na esfera municipal, mas constituir diferentes análises, a partir de novos olhares e perspectivas. Contribuindo, assim, para ressaltar a importância dos conselhos, sobretudo, aqueles que visam à proteção social. Além disso, apresentou-se como eles são determinantes para a legitimação da gestão social, vertente que se encontra em curso e que, diante de um processo dialético de construção, tem desafiado os resquícios deixados pelos modelos de administração pública anteriores.

As principais limitações desta pesquisa estão relacionadas com o foco mais restrito adotado pelos autores, em que se analisou somente um município. Contudo, os objetivos propostos foram atingidos e as conclusões aqui obtidas, a partir da realidade empírica estudada, se agregam ao arcabouço teórico da área, subsidiando futuras pesquisas. Com a adoção conjunta de abordagens tanto quantitativas quanto qualitativas, vislumbra-se novos caminhos de investigação, que podem vir a representar a realidade dos conselhos, enquanto potencializadores da gestão social.

7. Referências Bibliográficas

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

ARAGÃO, A. de S. **Rede de proteção social e promoção de direitos**: contribuições do conselho tutelar para a integralidade e a intersetorialidade (Uberaba-MG). Tese (Doutorado em Enfermagem em Saúde Pública). Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto/USP, Ribeirão Preto, 2011.

ARANTES, M. F. **Participação, Controle e Serviço Social na Política Municipal de Assistência Social de Uberaba/MG**: Tensão entre a Radicalização Democrática e as estratégias de Reprodução do Capital. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Franca, 2010.

ARAÚJO, F. da S. *et al.* Ações de Controle Social: uma análise da efetividade dos Conselhos Municipais à luz das constatações de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), resultantes por meio do Programa de Sorteios dos Municípios na região nordeste do Brasil, no período de 2003 a 2005. **REAd**. Porto Alegre, v. 12, n. 6, p. 473-499, nov-dez. 2006.

BRASIL. Lei n. 8.142, – 28 dez. 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 de saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez. 1990a. Seção 1.

_____. Lei n. 8.069, – 13 jul. 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 13-563, 16 jul. 1990b.

_____. Lei n. 8.742, – 07 dez. 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 07 dez. 1993.

BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 55-82. jan-fev. 2014.

CÓRTEZ, S. M. V. Fóruns participatórios na área de saúde: teorias do estado, participantes e modalidades de participação. **Revista Saúde em Debate**. Rio de Janeiro, n. 49/50, p. 73-79, 1996.

_____. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**. Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005.

COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. de M.; MARTINS, P. C. Conselho Municipal de Saúde: (re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. **Ciênc. saúde coletiva**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2437-2445, 2010.

CUNHA, E. S. M. **EFETIVIDADE DELIBERATIVA**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006). Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DIAS, R. A. M. Marcos Teóricos, Paradigmas e Sentidos da Participação: Faces Diversas de Um Mesmo Espelho. In: VI CONFERENCIA REGIONAL DE ISTR PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2007, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2007.

DOMBROWSKI, O. Os conselhos vistos por fora: um estudo sobre a institucionalização dos Conselhos Municipais. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2007.

GOHN, M. da G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. (Org.). **Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores.** CLACSO. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2013.

_____. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Revista Cadernos Metr pole.** São Paulo, n. 7, p. 9-31, jul. 2002.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas:** Democracia, Controle Social e Institui es. Disserta o (Mestrado em Administra o Pública e Governo). EAESP/FGV, São Paulo, 2003.

GONÇALVES, C. A.; MEIRELLES, A. de M. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administra o.** São Paulo: Atlas, 2004.

HOLANDA, A. G. O papel dos conselhos municipais de políticas públicas e o caso do conselho municipal de cultura. In: V ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, Salvador, 2009. **Anais...** Salvador: Faculdade de Comunica o/UFBA, 2009.

IBGE - **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informa es Básicas Municipais.** Relatórios 2009, 2011, 2012, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1_perfil.shtm>. Acesso em: 04 fev. 2013.

JORGE, M. S.; VENTURA, C. A. Os Conselhos Municipais de Saúde e a gestão participativa. **Textos & Contextos.** Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 106-115, jan-jul. 2012.

KLEBA, M. E. *et al.* O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciênc. saúde coletiva.** Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 793-802, jan-mai.2010.

MAIA, T. M. C. **Por uma Administra o Pública Democrática:** além da Administra o Pública gerencial, a Administra o Pública societal. Disserta o (Mestrado em Direito). Pontifícia Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

MARTINS, M. F. A distribui o do poder nos Conselhos Municipais de Saúde: o caso dos municípios de Ubá e de Viçosa – MG. Disserta o (Mestrado em Administra o). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2010.

MARTINS, M. F. A. *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público.** Brasília, v. 59, n. 2, p. 151-185, abr-jun. 2008.

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

ROBERTO *et al.* Análise da atua o das Institui es Públicas no município de Viçosa (MG) na percep o da popula o local. **Planejamento e Políticas Públicas.** Brasília, n. 42, p. 331-362, jan-jun. 2014.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administra o pública no Brasil.** Reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administra o.** São Paulo: Atlas, 2005.