

JORDANA DE SOUZA MORAIS

**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE NO CONSELHO  
MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VIÇOSA-MG**

Dissertação apresentada à  
Universidade Federal de Viçosa,  
como parte das exigências do  
Programa de Pós-Graduação em  
Economia Doméstica, para obtenção  
do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS - BRASIL  
2016

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade Federal de Viçosa - *Campus Viçosa***

T

M827p  
2016

Morais, Jordana de Souza, 1986-  
Participação e representatividade no Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG / Jordana de Souza Moraes. – Viçosa, MG, 2016.  
xiv, 142f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Inclui apêndices.

Orientador: Amélia Carla Sobrinho Bifano.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Inclui bibliografia.

1. Política social - Participação do cidadão. 2. Participação política. 3. Assistência social. 4. Cidadania. I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Economia Doméstica. Programa de Pós-graduação em Economia Doméstica. II. Título.

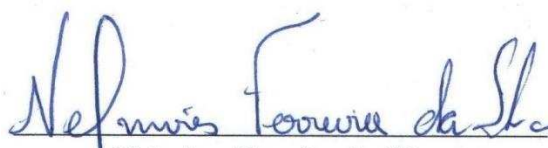
CDD 22. ed. 361.61

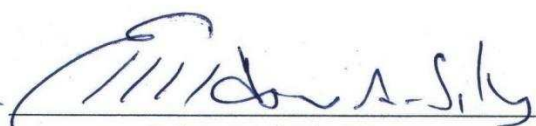
JORDANA DE SOUZA MORAIS

**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE NO CONSELHO  
MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VIÇOSA-MG**

Dissertação apresentada à  
Universidade Federal de Viçosa,  
como parte das exigências do  
Programa de Pós-Graduação em  
Economia Doméstica, para obtenção  
do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 25 de fevereiro de 2016.

  
Nelmiros Ferreira da Silva

  
Edson Arlindo Silva  
(Coorientador)

  
Amélia Carla Sobrinho Bifano  
(Orientadora)

*Dedico este trabalho à minha mãe amada, minha fortaleza e paz nos momentos de tristeza, à meu pai e padrasto por acreditarem em mim, e aos meus irmãos pelo apoio.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela força e por todas as coisas boas que vivi.

A minha mãe Renilda, heroína, minha fortaleza que sempre me incentivou e não me deixou desistir diante das dificuldades e desânimo. Obrigada pelas palavras expressadas que me fortaleceu e por me mostrar o melhor caminho durante esta caminhada. Mãe, sua dedicação me deu a esperança para seguir.

Ao meu pai por seus ensinamentos e confiança. Sua presença significou segurança e certeza de que não estou sozinha nessa caminhada.

Ao meu padrasto que mesmo diante das dificuldades da vida se mostrou forte e alegre. Os dias ao seu lado me mostrou que a vida tem mais “coisas” boas que ruins.

Aos meus irmãos Rose Priscila, João Carlos e Núbia que mesmo de longe torceram e desejaram essa conquista não medindo esforços para que eu chegasse até aqui. Em especial a Núbia que esteve presente nas etapas mais importantes dessa caminhada.

Em especial a minha linda sobrinha afilhada Maria Laura que veio ao mundo para alegrar a família e mesmo na pouca convivência me fez uma pessoa melhor. Ao lembrar do seu olhar puro meus dias tornaram-se mais alegres.

A minha afilhada Maria Anita que me proporcionou momentos de descanso e felicidade nos dias de recesso que estive em Araxá, recarregando minhas energias para longos dias de trabalho.

A minha família que sempre lembrou e torceu para que eu alcançasse os meus objetivos.

Ao meu namorado Carlos, que nos momentos de ausência dedicados aos estudos sempre esteve ao meu lado e fez entender que o futuro é feito a partir da dedicação no presente.

Aos meus primos Rodolfo e Nilson que me proporcionaram a oportunidade de estar em Viçosa e em todos os momentos me apoiaram e me deram conselhos. O meu muito obrigado é pequeno diante do que fizeram por mim.

A minha orientadora Amélia Carla Sobrinho Bifano pela oportunidade e por sempre ter acreditado no meu trabalho. Com seu conhecimento me mostrou o caminho para a concretização deste trabalho.

As minhas amigas Marli, Tatiana e Flávia pela convivência e por sempre me encorajar diante das dificuldades nessa caminhada. Nossas conversas durante e para além dos grupos de estudos foram fundamentais.

As companheiras do 203, presente de Viçosa, amizades que vou levar por toda a minha vida.

Aos meus coorientadores Dorinha e Edson, que sempre presentes compartilharam seus saberes acrescentando conhecimento ao trabalho.

As professoras do Departamento de Economia Doméstica que indiretamente fizeram parte do trabalho e que durante muito tempo me ensinaram e me mostraram o quanto estudar é bom.

Aos funcionários do DED: Íris, Cida, Roberto, Efigênia, Aloísia e Beatriz que sempre estiveram dispostos e me atenderam quando precisei e participaram todos os momentos dessa caminhada.

Ao CMAS, em especial a presidente Ruth e a Secretária Elaine, que acreditaram na pesquisa abrindo as portas e compartilhando saberes.

A Fapemig, pelo financiamento da bolsa.

A UFV, pela oportunidade de realizar o mestrado com excelência.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	<b>viii</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>ix</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>x</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>xi</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>xiii</b>

<b>1 - A TEMÁTICA DO ESTUDO E SUA ABORDAGEM: UMA BREVE APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>2 - JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO TEMA</b> .....	<b>4</b>
<b>3 - OBJETIVOS</b> .....	<b>6</b>
3.1 - Objetivo Geral: .....	6
3.2 - Objetivos Específicos: .....	6
<b>4 - ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>5 - PERCURSO METODOLÓGICO</b> .....	<b>8</b>
5.1 - Tipo de Pesquisa .....	8
5.2 - Local de Estudo .....	9
5.3 - Cenário e Participantes da Pesquisa .....	10
5.4 - Processo de Construção de Coleta de Dados .....	10
5.4.1 - Pesquisa Bibliográfica.....	10
5.4.2 - Pesquisa Documental .....	11
5.4.3 - Entrevista Aberta.....	11
5.4.4 - Observação Direta não participante e Registro das falas das reuniões .....	12
<b>6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>12</b>

<b>ARTIGO 1 - DEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA SUA CONSOLIDAÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1- RESUMO</b> .....	<b>14</b>
<b>2 - ABSTRACT</b> .....	<b>14</b>
<b>3 - INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>4 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>16</b>
<b>5 - PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: UM PERCURSO HISTÓRICO</b> .....	<b>16</b>
5.1 - O processo de redemocratização e a contribuição dos movimentos sociais.....	17
5.2 - O processo de participação .....	20
5.2.1 - A participação enquanto direito .....	21
5.2.2 - Participação no sentido da interação .....	23
<b>6 - CONCLUSÃO</b> .....	<b>24</b>
<b>7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>25</b>

<b>ARTIGO 2 - DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, VIÇOSA-MG: REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DEMOCRÁTICO</b> .....	<b>27</b>
<b>1 - RESUMO</b> .....	<b>27</b>
<b>2 - ABSTRACT</b> .....	<b>27</b>
<b>3 - INTRODUÇÃO</b> .....	<b>27</b>
<b>4 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>29</b>
<b>5 – REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>30</b>
5.1 – Breve reflexão da institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas .....	30

<b>6 - RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>32</b>
6.1 - Análise do desenho institucional do Conselho Municipal de Assistência Social	32
6.1.1 - Alterações na Lei de criação e no Regimento Interno .....	32
6.1.2 - Estrutura e dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) .....	35
<b>7 - CONCLUSÃO.....</b>	<b>43</b>
<b>8 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>44</b>

**ARTIGO 3 - PERFIL DOS CONSELHEIROS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL DO CMAS, VIÇOSA-MG..... 46**

<b>1 - RESUMO.....</b>	<b>46</b>
<b>1 - ABSTRACT.....</b>	<b>46</b>
<b>3 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>46</b>
<b>4 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>48</b>
<b>5 - POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>49</b>
<b>6 - RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>52</b>
6.1 - Caracterização do perfil dos conselheiros representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social .....	52
6.1.1 - Sexo.....	52
6.1.2 - Escolaridade .....	56
6.1.3 - Faixa Etária e Ocupação Principal .....	60
6.1.4 - Número de gestões nas quais o conselheiro já foi membro no CMAS.....	63
6.1.5 - Atuação dos conselheiros em conselhos do município com outra temática ou em outros espaços de participação .....	65
<b>7 - CONCLUSÃO.....</b>	<b>68</b>
<b>8- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>69</b>

**ARTIGO 4: ANÁLISE DO ESTILO DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VIÇOSA-MG..... 73**

<b>1 - RESUMO.....</b>	<b>73</b>
<b>2 - ABSTRACT.....</b>	<b>73</b>
<b>3 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>74</b>
<b>4 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>75</b>
4.1 – Métodos e técnicas de pesquisa.....	77
<b>5 – REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>79</b>
5.1 - Da democracia à participação .....	79
5.2 - A participação enquanto direito .....	81
<b>6 - RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>82</b>
<b>7 - CONCLUSÃO.....</b>	<b>91</b>
<b>8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>92</b>

**ARTIGO 5: A REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA AUTORIZAÇÃO À RELAÇÃO REPRESENTANTE E REPRESENTADO..... 94**

<b>1 - RESUMO.....</b>	<b>94</b>
<b>2 - ABSTRACT.....</b>	<b>94</b>
<b>3 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>95</b>
<b>4 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>96</b>
<b>5 - REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>98</b>

5.1 - Representação e Representatividade: diferenças e concepções teóricas .....	98
5.1.1 - Democracia e Representação Política .....	98
5.1.2 - Representação e Participação .....	101
<b>6 - RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>103</b>
6.1 - Escolha dos representantes e relação representantes e representados .....	103
<b>7 - CONCLUSÃO .....</b>	<b>111</b>
<b>8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>112</b>
<b>CONSIDERAÇÕES GERAIS .....</b>	<b>115</b>
<b>ANEXOS</b>	
<b>ANEXO A .....</b>	<b>134</b>
<b>ANEXO B .....</b>	<b>137</b>
<b>ANEXO C .....</b>	<b>142</b>
<b>APÊNDICES</b>	
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>152</b>
<b>APÊNDICE B .....</b>	<b>154</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CF** – Constituição Federal de 1988

**CMAS** – Conselho Municipal de Assistência Social

**CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**LOAS** – Lei Orgânica de Assistência Social

**MDS** – Ministério de Desenvolvimento Social

**NOBs** – Norma Operacional Básica

**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social

**SMAS** – Secretaria Municipal de Assistência Social

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**UFV** – Universidade Federal de Viçosa

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma da Estrutura de funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Viçosa-MG.....	35
Figura 2: Representação Política do Conselho Municipal de Assistência Social, do Município de Viçosa/MG e do Congresso Nacional, segundo o sexo.....	54
Figura 3: Representação política nos conselhos para Políticas Sociais, Garantia de Direitos e Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura e Recursos Naturais, segundo o sexo, Brasil. ....	55
Figura 4: Gráfico comparativo dos conselheiros do CMAS, do CNAS e dos Conselhos Nacionais, segundo o nível de escolaridade. ....	59
Figura 5: Gráfico comparativo dos conselheiros do CMAS e dos Conselhos Nacionais, segundo a faixa etária.....	61
Figura 6: Número de gestões dos conselheiros no CMAS, Viçosa, MG. ....	64
Figura 7: Composição do Conselho Municipal de Assistência Social, Viçosa/MG.	104
Figura 8: Forma de escolha dos conselheiros da sociedade civil pelas entidades que representa, Viçosa/MG.....	105

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Perfil do Brasil, Viçosa e CMAS conselheiros representantes da sociedade civil, segundo sexo, Viçosa/MG. ....	53
Tabela 2: Perfil dos conselheiros representantes da sociedade civil, segundo nível de escolaridade, Viçosa/MG. ....	57
Tabela 3: Quadro comparativo dos conselheiros do CMAS e da população brasileira, segundo a escolaridade, Viçosa/MG. ....	57
Tabela 4: Curso superior dos conselheiros do CMAS, Viçosa/MG. ....	58
Tabela 5: Perfil dos conselheiros representantes da sociedade civil, segundo a faixa etária e a ocupação principal, Viçosa/MG. ....	61
Tabela 6: Número de gestões dos conselheiros representantes da sociedade civil no CMAS, Viçosa/MG. ....	63
Tabela 7: Participação dos conselheiros do CMAS em conselhos do município com outra temática, Viçosa/MG. ....	65
Tabela 8: Participação dos conselheiros do CMAS em outros espaços de participação como associações, Viçosa, MG. ....	66
Tabela 9: Marcadores Discursivos considerados na relação entre os falantes. ....	79
Tabela 10: Graus de participação. ....	82
Tabela 11: Presença dos conselheiros nas reuniões do CMAS, Viçosa/MG. ....	83
Tabela 12: Número de falas de cada segmento nas reuniões, Viçosa/MG. ....	85
Tabela 13: Mecanismos de comunicação entre conselheiro e entidade, Viçosa, MG. ....	108
Tabela 14: Deliberações prevalentes no CMAS. ....	110

## RESUMO

MORAIS, Jordana de Souza, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2016. **Participação e representatividade no Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa, MG.** Orientadora: Amélia Carla Sobrinho Bifano. Coorientadores: Edson Arlindo Silva e Maria das Dores Saraiva de Loreto.

Esta pesquisa objetivou analisar o processo de participação e representatividade da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), no seu propósito de promoção e intensificação do diálogo entre sociedade civil e poder público, como forma de democratização, visando o alcance da cidadania e desenvolvimento local. A forma “conselhos” passou a fazer parte da agenda política brasileira nas décadas de 1970 e 1980, efetivada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), também chamada “Constituição Cidadã”, com o intuito de promover a participação da sociedade civil no processo de decisões políticas em diversas áreas de interesse da sociedade, entre elas, a social. Metodologicamente, se fez necessário o estudo de possibilidades teóricas, que dessem ancoragem à coleta de dados em interação verbal, visto que as atividades de trabalho dos conselheiros se dão, em sua maioria, por meio da linguagem em interação verbal. Optou-se por um recorte teórico tomando-se por referência, a concepção de interação verbal presente na teoria de Bakhtin (1995). Para tanto, utilizaram-se as seguintes técnicas: a Pesquisa Bibliográfica, a Entrevista Aberta, a Pesquisa Documental, a Observação Direta não participante e o Registro das falas das reuniões. Os resultados da Pesquisa Bibliográfica mostraram que a prática da participação tem acompanhado as formas históricas pelas quais a sociedade foi passando. O termo é complexo e extremamente abrangente, já que a participação pode ocorrer em níveis distintos, dependendo do grau de controle dos sujeitos sobre as decisões e o quão importantes são as decisões das quais eles podem participar. A partir da Análise Documental das Leis e do Regimento Interno do conselho foi possível compreender o desenho institucional do CMAS; ou seja, as regras e normas existentes nessa instituição que configuram a sua estrutura e dinâmica de funcionamento, a composição, a tomada de decisões, dentre outros aspectos. Os dados revelaram que, ao menos teoricamente, tais regras podem ser consideradas importantes para o aprofundamento da democracia, no sentido de buscar maior abertura destes espaços em relação à participação da sociedade civil e uma melhor distribuição do poder entre a sociedade civil e o poder público. Os resultados também permitiram traçar o perfil dos conselheiros do CMAS, no que diz

respeito aos dados socioeconômico, além da participação em outros espaços de decisão política. Foi possível perceber que a presença feminina prevalece em relação à participação masculina no CMAS, tendo os conselheiros ensino superior e/ou pós-graduação, na faixa etária entre 41 anos ou mais de idade, sendo economicamente ativos (PEA). O estudo apontou que a maioria dos conselheiros já fez parte de duas ou mais gestões no respectivo conselho e têm pouca ligação com espaços participativos, revelando a monopolização na tomada de decisão e engajamento fraco, respectivamente. As falas dos conselheiros demonstraram que, mesmo apresentando pouca diferença entre os segmentos, a sociedade civil detém maior poder de vocalização nas deliberações. Do ponto de vista do menor ou maior acesso do controle das decisões, os marcadores discursivos demonstraram que não existe apenas um grau de participação, já que, no decorrer das deliberações, foi identificado o controle das decisões em diferentes graus. Os relatos dos conselheiros evidenciaram uma fragilidade na representação e no vínculo entre representantes e representados, uma vez que, na maioria das vezes, a representação está diretamente relacionada aos interesses particulares de cada entidade. Além disso, os temas que mais aparecem na pauta evidencia que o poder público tem maior capacidade de agenda. Assim, conclui-se que ainda é um desafio para o CMAS o fortalecimento das relações de representatividade e da participação dos conselheiros nas reuniões. A prática da participação está ainda em construção, sendo a presença dos conselheiros uma condição necessário, mas não suficiente, para uma efetiva participação e representatividade dos conselheiros.

## ABSTRACT

MORAIS, Jordana de Souza, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2016. **Participation and representation in the Municipal Council of Social Welfare of Viçosa, MG.** Adviser: Amélia Carla Sobrinho Bifano. Co-Advisers: Edson Arlindo da Silva and Maria das Dores Saraiva de Loreto.

This study aimed to analyze the process of participation and representation of civil society in the Municipal Council of Social Assistance (MCSA) whose purpose is the promoting and the intensification of the dialogue between civil society and government as a way of democratization, seeking the scope of citizenship and local development. The structure as "Council" became part of the Brazilian political agenda in the 1970s and 1980s, and it was effectuated with the promulgation of the 1988 Federal Constitution (FC/88), also called "Citizen Constitution", in order to promote the participation of civil society in the process of political decisions in different areas of society's interests, including the social. Methodologically, it was necessary to study theoretical possibilities that based the data collection in verbal interaction as the work activities of the directors are given, mostly, through language in verbal interaction. We chose a theoretical cut taking as reference the conception of verbal interaction present in Bakhtin's theory (1995). Therefore, we used the following techniques: Bibliographical Survey, Open Interview, Documentary Research, the Direct Observation nonparticipating and Speeches' Records of the meetings. The results of the Bibliographical Survey showed that the practice of participation has followed the historical ways in which society was going through. The term is complex and extremely comprehensive, since participation can occur at different levels depending on the degree of control subjects on decisions and how important are the decisions which they can participate. From the Document Research about the Laws and the Rules of Procedure of the Council, it was possible to comprehend the institutional design of the MCSA; that is, its existing rules and regulations that set up its functioning's structure and dynamics, as well as its composition, decision-making, among other things. The data revealed that, at least theoretically, such rules can be considered important for deepening of the democracy, in order to looking for a greater openness of these spaces for the participation of civil society and a better distribution of power between civil society and government. The results also allowed to trace the profile of the counselors of MCSA, with regard to socio-economic data, as well as participation in other areas of

policy making. It was possible to see that the female presence prevails in relation to male participation in the MCSA. The counselors had higher education and/or postgraduate, aged of 41 years old or older and they were economically active (EA). The study found that the majority of the counselors was part of two or more administrations in their Councils and had a little connection with participatory spaces, revealing the monopolization in decision making and weak engagement, respectively. The speeches of the counselors have shown that, even with little difference between the segments, the civil society has greater power of vocalization in the deliberations. In the point of view of lower or greater access to control decisions, the discourse markers have shown that there isn't only one degree of participation, once it has been identified the control of decisions at different levels in the course of the proceedings. The reports of the counselors showed a weakness in the representation and in the link between representatives and represented people, since, most of the time, the representation is directly related to the particular interests of each entity. Moreover, the issues that most appear on the agenda shows that the government has greater capacity agenda. Thus, it is concluded that it is still a challenge for the MCSA the strengthening of the representation's relationships and of participation of counselors at the meetings. The practice of participation is still under construction, and the presence of the directors is one necessary condition, but not sufficient, for an effective participation and representation of counselors.

## **1 - A TEMÁTICA DO ESTUDO E SUA ABORDAGEM: UMA BREVE APRESENTAÇÃO**

As desigualdades estruturais e sociais presentes na sociedade brasileira, levando às assimetrias sistemáticas no acesso aos direitos básicos, têm induzido à ativação política e de inclusão social, por meio das políticas públicas, vistas como instrumentos do governo para o desenvolvimento de ações nas áreas sociais, econômicas, culturais, ambientais, dentre outras, com vistas à promoção do bem-estar e melhoria das condições de vida da população. O desafio de um governo democrático é promover o alcance dos resultados previstos, objetivos e metas de formulação e implementação dessas políticas com a participação da comunidade, o que, no Brasil, se dá, dentre outros, a partir dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

A forma “conselhos” passou a fazer parte da agenda política brasileira nas décadas de 1970 e 1980, efetivada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), também chamada “Constituição Cidadã”, com o intuito de promover a participação da sociedade civil no processo de decisões políticas em diversas áreas de interesse da sociedade, entre elas, a social. A ideia era a de aproximar a sociedade civil e o poder público, para promover, ao menos teoricamente, o potencial de efetividade da participação da sociedade civil nas decisões políticas.

Os conselhos são criados por lei específica, sejam elas de âmbito estadual, do Distrito Federal ou municipal (BRASIL, 2014). No caso da assistência social, foi instituída em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que, em seu artigo 16, ressalta que os conselhos são instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo, de caráter permanente e composição paritária com 50% de representantes do poder público e 50% de representantes da sociedade civil.

A assistência social foi inserida como política pública de direito para as famílias pela primeira vez a partir da Constituição Federal de 1988, como direito “prestado a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988). Sua gestão de forma democrática e participativa está prevista no Artigo 204, inciso II, que estabelece como uma das diretrizes a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no, das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988).

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é responsável por discutir, estabelecer normas e fiscalizar a prestação de serviços sociais públicos e privados no Município, focando nas questões que dizem respeito à vida da população e que venham a ter impacto sobre ela de forma direta ou indireta. Segundo Brasil (2007, p. 19), os CMAS são definidos “como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”.

Como espaços de participação, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas se reconfiguram nas práticas políticas no Brasil enquanto espaços que trazem novos desafios e perspectivas para a democracia, não pelo fato de terem se tornado espaços institucionalizados de participação, mas também por instituírem novas práticas de representação política (SERAFIM; SANTOS, 2009).

Nesse sentido, não é pelo fato de serem participativos, isto é, terem como fundamento a participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas, que em seus mecanismos não seja necessária a participação por representação. Na perspectiva clássica do autor Pitkin (1967), representação política, diz respeito a “agir em nome de”, um sujeito se torna representante para atuar em nome do segmento que representa.

Uma das motivações para a representação política deve à complexidade da sociedade contemporânea, ao crescimento desordenado das cidades, costumes que não são mais simples e, conseqüentemente, problemas sociais e desigualdades que se multiplicam. Resultado disso são problemas e discussões mais difíceis de encontrar soluções, o que impossibilita a participação de todos os cidadãos nas deliberações; prevalecendo assim a democracia por meio da representação.

Uma das características da democratização pela representação é a forma como os conselheiros são escolhidos por sua entidade para participar dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Nesse sentido, nesses espaços de participação, os representantes podem ser escolhidos de maneiras diferentes e variadas, em forma de indicação ou eleição ou outras formas específicas que podem ser determinadas e utilizadas por cada entidade.

Embora a forma de escolha dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) seja importante para a legitimidade da sociedade civil, a

representação não pode ser considerada somente por esse processo de autorização. É preciso considerar, também, a relação entre representante e representado; ou seja, a relação estabelecida entre os conselheiros da sociedade civil com suas entidades, a qual representa.

Assim, quando o representante se coloca no papel de falar em nome de outros, ele deve representar a opinião do coletivo, dos sujeitos a que representa e não a sua opinião individual. Para isso, ele precisa desenvolver maneiras de se informar sobre as opiniões do seu segmento, sobre o tema a ser debatido e decidido, levando até eles as informações sobre as discussões das quais participa e prestando contas da sua atuação. Contudo, os representados também precisam subsidiar os representantes com informações, opiniões e discussões realizadas naquele grupo e cobrá-lo quanto à sua atuação. O representante deve defender os interesses do seu segmento sem deixar de reconhecer as necessidades e demandas de outros segmentos (SERAFIM; SANTOS 2009).

No entanto, a qualidade dessa representação é um grande desafio para o CMAS, pois, como bem explicam Dowbor, Houtzager e Serafim (2008), a falta de representatividade é comum e pode deslegitimar os conselhos, enfraquecendo seu papel na definição das políticas públicas frente aos outros espaços, ou pode resultar na elaboração de políticas que não contemplem as demandas dos setores que representam.

Assim, a proposta deste estudo foi analisar o processo de participação e representatividade do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) no seu propósito de promoção e intensificação do diálogo entre sociedade civil e poder público, como forma de democratização, visando ao desenvolvimento local. Como estudo de caso, optou-se por trabalhar com os representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG. A escolha do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) se deu pela importância fundamental que os estudos em Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa tem dado no que diz respeito à garantia de acesso a melhores condições de vida dos sujeitos, objeto central dos estudos em Economia Doméstica.

Ademais, dados de 2013 mostram que 2.780 (13%) famílias residentes em Viçosa, encontravam-se em situação de vulnerabilidade social, pois estavam

enquadradas em pelo menos um dos nove critérios<sup>1</sup> definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social. O elevado número de famílias em situação de vulnerabilidade evidencia a necessidade de se ampliar as políticas de promoção social, tais como as de geração de renda e emprego, de melhoria das moradias e de educação, mormente aquelas voltadas à capacitação para o trabalho. As atividades e programas de assistência social no município são executadas pelo poder público local, principalmente, por intermédio de sua Secretaria Municipal de Política Social e pelas 28 entidades da sociedade civil registradas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) (CRUZ, 2014).

Nesse contexto, a pesquisa em pauta buscou responder aos seguintes questionamentos: O Conselho Municipal de Assistência Social promove, de fato, a participação da sociedade civil? Como se dá a representação da sociedade no Conselho Municipal de Assistência Social? O Conselho possui mecanismos para agendar o conjunto de demandas da comunidade; enfim, a representação tem sido legitimada? Considera-se que as respostas aos questionamentos supracitados podem contribuir para a efetividade das políticas de proteção social local.

## **2 - JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO TEMA**

A questão da participação da sociedade civil nas políticas públicas ganhou contornos diferentes com a Constituição Federal de 1988. Reflexo de uma longa história de lutas e conquistas pela maior participação da sociedade civil, a Constituição inovou ao incorporar a participação direta dos cidadãos no exercício do poder. Essa determinação legal levou a avanços no campo da Assistência Social, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a aprovação da

---

<sup>1</sup> Critérios: “1. Famílias que residem em domicílio com serviços de infraestrutura inadequados. 2- Famílias com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo. 3- Famílias com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo cujo responsável tenha menos de quatro anos de estudo e com pessoas de 0 a 14 anos. 4- Família na qual o responsável é mulher, analfabeta, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos. 5- Família na qual há uma pessoa com 16 anos ou mais, desocupada (procurando emprego) com quatro ou menos anos de estudo. 6- Família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos de idade e que trabalhe. 7- Família na qual há uma pessoa com 4 a 14 anos de idade que não estude. 8- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 anos ou mais. 9- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com uma pessoa com deficiência” (CRUZ, 2014).

Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujo modelo de gestão passa a ser descentralizado e participativo, por meio dos Conselhos de Assistência Social.

Com a redemocratização brasileira e a institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas pelo Estado ao longo da década de 1990, a relação com a sociedade civil se alterou, passando a participação a ser idealizada como um novo enfoque, o da “Participação Cidadã”, concebida como intervenção social periódica e planejada, para a formulação, implementação e controle de políticas públicas (GOHN, 2003; JUCÁ, 2003).

Nesse conceito a participação é tratada como um direito do cidadão, representando uma maior interação entre sociedade civil e poder público na divisão de poder. Assim, a realização deste estudo na cidade de Viçosa-MG, especificamente no Conselho Municipal de Assistência Social, é importante devido a esse novo viés democrático enfatizado pela redemocratização do Brasil, no sentido de servir como instrumento dialógico de participação o qual permite aos cidadãos identificar e contribuir na identificação e formulação de políticas públicas, que favoreçam a realidade da própria comunidade à qual pertençam.

A participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas, pressupõe, em síntese, a inserção dos cidadãos nas ações sociais do município, propiciando a formulação e implementação de políticas mais adequadas, no sentido de favorecer a realidade da própria comunidade, como a principal beneficiada e conhecedora das suas reais necessidades; estimular a superação das diferenças sociais e da exclusão, uma vez que propicia a abertura de espaço para o aparecimento de demandas específicas de certos grupos, como também especificidades da comunidade local; e promover um sentimento de pertencimento e de corresponsabilidade do cidadão.

Entretanto, questiona-se sobre a representatividade dessa participação considerando as situações de clientelismo que permeiam muitas decisões políticas, além da falta de participação da população na defesa de seus direitos. Nesse sentido, compreender a efetividade da participação da sociedade civil nos conselhos municipais se faz necessário para entender como a sociedade e suas demandas, em termos de melhores condições de vida, são tratadas a partir da realidade política vivenciada nas cidades de pequeno e médio porte, como é o caso do município de

Viçosa/MG, que, nessa perspectiva, é classificada no âmbito das “Cidades Médias Propriamente Ditas”.

Em termos de ganho de conhecimentos, a pesquisa em questão proporcionou uma análise mais abrangente do tema proposto, ao considerar a triangulação de técnicas de pesquisa para a compreensão da democracia participativa, no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social.

A triangulação neste estudo permitiu ao pesquisador utilizar diferentes técnicas de pesquisa, como a Pesquisa Bibliográfica, a Entrevista Aberta, a Pesquisa Documental, a Observação Direta não participante e o Registro das falas das reuniões, que, em conjunto, ampliaram a natureza informacional no que diz respeito à participação da sociedade civil nas políticas de assistência social. Assim, a análise dos dados coletados proporcionou a articulação entre os aspectos teóricos e empíricos, levando a uma percepção da totalidade do fenômeno estudado, reforçado pela importância do diálogo entre os dados empíricos e autores que tratam da temática estudada.

Para isso, foram traçados os seguintes objetivos.

### **3 - OBJETIVOS**

#### **3.1 - Objetivo Geral:**

Analisar o processo de participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), além das características e desafios de sua representatividade, considerando aspectos de legitimação e do espaço relacional.

#### **3.2 - Objetivos Específicos:**

- Apresentar historicamente as transformações conceituais relativas ao conceito de “participação”, bem como os aspectos para sua consolidação;
- Analisar o desenho institucional do Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG;
- Descrever o perfil dos representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG;
- Comparar o estilo de participação dos representantes da sociedade civil em relação aos representantes do poder público no contexto do CMAS; e

- Analisar as características e desafios de representatividade dos conselhos, considerando a legitimação da autorização e as relações entre representantes e representados.

#### **4 - ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO**

A partir da definição dos objetivos específicos, a dissertação foi estruturada na forma de artigos, sendo um para cada objetivo. O primeiro artigo foi de revisão bibliográfica e os demais artigos originais, contextualizando o Conselho Municipal de Assistência Social, bem como a participação e representação dos conselheiros, conforme apresentado a seguir.

##### **Artigo 1: Democratização e participação: uma análise histórica da sua consolidação.**

- Propôs delinear o processo de redemocratização e a contribuição dos movimentos sociais no Brasil, bem como apresentar historicamente as transformações conceituais relativas ao conceito de “participação” e os aspectos para sua consolidação.

##### **Artigo 2: Desenho institucional do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Viçosa-MG: Reflexões sobre o processo democrático.**

- Analisa o desenho institucional do Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG, ou seja, as regras e normas existentes nessa instituição que configuram a sua estrutura e dinâmica de funcionamento, a composição, a tomada de decisões, dentre outros aspectos.

##### **Artigo 3: Perfil dos conselheiros representantes da sociedade civil do CMAS, Viçosa-MG.**

- Descreve o perfil dos representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG. Além dos aspectos socioeconômicos dos conselheiros, considerou-se indispensável examinar também a interação deles em outros espaços de participação, uma vez que esta pode influenciar o processo decisório.

**Artigo 4: Análise do estilo de participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social, Viçosa-MG.**

- Compara o estilo de participação dos representantes da sociedade civil em relação aos representantes do poder público no contexto do CMAS no que diz respeito a fala, visto que as atividades de trabalho dos conselheiros se dão, em sua maioria, por meio da linguagem em interação verbal

**Artigo 5: A representação no Conselho Municipal de Assistência Social: da autorização à relação representante e representado.**

- Analisa as características e desafios de representatividade do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Viçosa-MG considerando a legitimação da autorização e as relações entre representantes e representados.

## **5 - PERCURSO METODOLÓGICO**

### **5.1 - Tipo de Pesquisa**

De acordo com os objetivos propostos nesse estudo, optou-se por uma pesquisa quali-quantitativa dentro do contexto de um estudo de caso, uma vez que se trata de um fenômeno social, diante da necessidade de pesquisar a realidade concreta da participação e representatividade da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

A abordagem qualitativa foi escolhida por permitir responder a questões muito particulares da realidade social que não pode ou não deveria ser quantificada. Ela considera os significados, os motivos, as crenças, os valores e as atitudes, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes (MINAYO, 2009).

Já a abordagem quantitativa foi considerada por ser uma técnica que irá permitir de forma sistemática, resumir, organizar, descrever, analisar e interpretar os dados da pesquisa. De acordo com Guedes et. al (2016) a estatística é a ciência que apresenta processos próprios para coletar, apresentar e interpretar adequadamente conjuntos de dados sejam eles numéricos ou não. Seu objetivo é apresentar

informações sobre dados em análise para que se tenha maior compreensão dos fatos que os mesmos representam.

Caracterizou-se como um estudo de caso, já que a pesquisa teve o intuito de conhecer com profundidade a realidade que envolve o processo de participação da sociedade civil no CMAS, bem como sua representatividade com relação às demandas recebidas da comunidade. De acordo com Gil (2007), um estudo de caso possibilita um estudo aprofundado e o conhecimento mais amplo e detalhado de determinado fenômeno. Os estudos de caso utilizam estratégias de investigação qualitativa para mapear, descrever e analisar o contexto, as relações e as percepções a respeito da situação, fenômeno ou episódio em questão (MINAYO, 2009).

## **5.2 - Local de Estudo**

O estudo foi realizado na cidade de Viçosa, localizada na região da Zona da Mata do Estado de Minas Gerais. Viçosa é caracterizada socioeconomicamente como pouco industrializada, com atividade agrícola voltada para o atendimento do mercado local e regional. Considerando que Viçosa é caracterizada como cidade média, torna-se importante refletir, mesmo que de forma sucinta, as principais características e diferenças do que se denominam pequenas e médias cidades.

Estudos em instituições estatísticas que priorizam o sistema hierárquico, como de Henrique (2010), classificam as cidades em: pequenas (até 20 mil habitantes), médias (entre 20 e 500 mil habitantes) e grandes (acima de 500 mil habitantes). Amorim Filho e seus associados (2007) classificam as cidades médias considerando os critérios demográficos, as atividades econômicas (agropecuárias e extrativas, industriais, comerciais e de serviços), comunicações e transporte a partir de quatro níveis hierárquicos, como apontam Filho et. al. (2007), sendo eles: Grandes Centros Regionais; Cidades Médias de Nível Superior; Cidades Médias Propriamente Ditas e Centros Urbanos Emergentes.

A partir dessa classificação Viçosa-MG enquadra-se no grupo das Cidades Médias Propriamente Ditas. Caracteriza-se por apresentar heterogeneidade, em termos demográficos, com população variando entre 20 mil e 100 mil habitantes; apresentando, como destacam Filho et al (2007), ligação simultaneamente com o espaço rural e as pequenas cidades microrregionais, como Teixeiras, Guaraciaba,

Paula Cândido, Coimbra, Cajuri, São Miguel do Anta e Porto Firme. Nessa classificação as relações sócio-políticas entre a população e o poder público (municipal) são mais estreitas nas cidades de menor porte e tendem a se distanciar à medida que aumentam demograficamente.

### **5.3 - Cenário e Participantes da Pesquisa**

Os sujeitos desta pesquisa foram os conselheiros representantes da sociedade civil e os conselheiros representantes do poder público, membros do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Este é regulamentado por lei própria tendo a sua dinâmica de funcionamento definida pelo Regimento Interno. Foi instituído no início da década de 1990, especificamente em 1995, quando se passou a exigir legalmente a existência de conselhos para a execução das políticas sociais. De acordo com o Regimento Interno, o conselho é composto por 20 (vinte) membros, sendo 10 (dez) representantes do poder público e 10 (dez) representantes da sociedade civil, sendo estes prestadores de serviços, trabalhadores e usuários da assistência social.

Desde o ano de 1996, ressalta Gohn (2001), os municípios devem criar seus conselhos para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais. Essa prerrogativa explica porque boa parte dos conselhos municipais tenha surgido após esse ano.

### **5.4 - Processo de Construção de Coleta de Dados**

A partir da abordagem qualitativa e quantitativa e fundamentando-se no estudo de caso, utilizaram-se as seguintes técnicas para alcançar os objetivos propostos: a Pesquisa Bibliográfica, a Entrevista Aberta, a Pesquisa Documental, a Observação Direta não participante e o Registro das falas das reuniões.

#### **5.4.1 - Pesquisa Bibliográfica**

Para atender o primeiro objetivo proposto foi realizada uma pesquisa bibliográfica. Foram feitas buscas nas bases de dados do Portal de Periódicos CAPES/MEC, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e Literatura Latino Americana e do Caribe (Lilacs), bem como dados em arquivos da Biblioteca da Universidade Federal de Viçosa, visando obter os materiais que abordassem sobre o assunto proposto nos objetivos. Para isso, especificou-se nos bancos de dados a

busca pelas palavras-chave “participação”, “democracia” e “conselhos gestores de políticas públicas”.

#### **5.4.2 - Pesquisa Documental**

De acordo com Souza et. al. (2011) documentos são registros escritos que proporcionam informações para a compreensão dos fatos e relações; ou seja, consiste em identificar, verificar e apreciar os documentos com uma finalidade específica (SOUZA, et. al, 2011).

A Pesquisa Documental permitiu analisar o desenho institucional do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Viçosa-MG, bem como descrever o perfil (dados socioeconômicos) dos representantes da sociedade civil desse conselho. Para isso, foi realizado o levantamento de dados no arquivo da Secretaria do Conselho Municipal de Assistência Social (SMAS).

Para descrever o desenho institucional, ou seja, as regras e normas existentes nessa instituição foi considerada a Lei 1.712/2005, que rege que atualmente o CMAS (Anexo A), bem como sua versão anterior, Lei nº 1.104, de 07 de dezembro de 1995 (Anexo B) e o Regimento Interno (Anexo C).

Para descrever informações sobre os conselheiros, no que diz respeito a dados socioeconômicos, como sexo, idade, escolaridade, ocupação e estado civil foi localizada, pela Secretaria Executiva do CMAS, uma ficha individual de cada conselheiro da assistência social com as seguintes informações: nome completo, data de nascimento, estado civil, local de trabalho, escolaridade, área de formação, endereço, telefone e outras informações pessoais que não são de interesse nesse estudo.

#### **5.4.3 - Entrevista Aberta**

A Entrevista Aberta é utilizada para obter o maior número possível de informações sobre determinado tema e também um maior detalhamento do assunto em questão. Ela é utilizada geralmente na descrição de casos individuais, na compreensão de especificidades de determinados sujeitos ou temas e para comparabilidade de diversos casos (MINAYO, 2009).

Neste estudo, a Entrevista Aberta permitiu obter informações específicas de cada conselheiro entrevistado no que diz respeito a sua entrada no conselho e formas de representatividade do segmento ou entidade que representa.

Para isso, identificou-se e analisou-se o número de gestões nas quais o conselheiro já foi membro (considerando sua atuação no CMAS); a sua atuação em conselhos do município com outra temática; a atuação dos conselheiros em outros espaços de participação como associações, cooperativas ou entidades; e filiação partidária, conforme especificado no Apêndice A.

#### **5.4.4 - Observação Direta não participante e Registro das falas das reuniões**

De acordo com Michel (2009) na observação direta não participante, também chamada de passiva, o observador toma contato com a comunidade, grupo ou realidade estudada sem integrar-se a ela, permanecendo oculto ao grupo e atuando como espectador (MICHEL, 2009).

As reuniões não foram gravadas, visto que os conselheiros não autorizaram qualquer registro, quer seja em áudio ou fotográfico. Assim, para registrar as falas durante as reuniões, que foram monitoradas por um período de 5 meses (5 reuniões) foram feitas anotações importantes no sentido de marcar a presença dos distintos conselheiros envolvidos em uma dada conversação, conforme Apêndice B. Tomando como base o estudo da interação e para analisá-la, esse estudo delimitou alguns “Marcadores Discursivos”, considerados como as situações dialógicas em que se estabelece algum tipo de relação entre os falantes.

## **6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. **Constituição Federal da República**. Brasília: Governo Federal, 1988.

BRASIL. Portal da Transparência. Controladoria-Geral da União. **Conselhos Municipais e Controle Social**. 2014. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 06 jan. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social**. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

CRUZ, Tancredo Almada (Coord.). **Retrato social de Viçosa V**. Viçosa, MG: CENSUS, 2014.

DOWBOR, Monika; HOUTZAGER, Peter; SERAFIM, Lizandra. **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos**. CEBRAP: IDS, São Paulo, 2008, 48p.

FILHO, Oswaldo Bueno Amorim; RIGOTTI, José Irineu Rangel; CAMPOS, Jarvis. Os níveis hierárquicos das cidades médias de Minas Gerais. **Ra'eGa-O Espaço Geográfico em Análise**, v. 13, p. 7-18, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. 2. ed. Cortez Editora, São Paulo, 2003.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, p. 175-201, 2001.

GUEDES, Terezinha Aparecida ; MARTINS, Ana Beatriz Tozzo; ARCOSI, Clédina Regina Lonardan; JANEIRO, Vanderly. **Estatística Descritiva**. Apostila. 49 p. 2015. Disponível em: <[http://www.each.usp.br/rvicente/Guedes\\_et\\_al\\_Estatistica Descritiva.pdf](http://www.each.usp.br/rvicente/Guedes_et_al_Estatistica_Descritiva.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2015.

HENRIQUE, Wendel. Diferenças e repetições na produção do espaço urbano de cidades pequenas e médias. In: LOPES, Diva Maria, HENRIQUE, Wendel (Orgs). **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI, p.45-58, 2010.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. A ação popular como instrumento de participação política: necessária revisão do conceito de cidadão. **Pensar**, Fortaleza, v. 8, n. 8, p. 75-81, 2003.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa em ciências sociais**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

SERAFIM, Lizandra; SANTOS; Agnaldo dos. Representação e representatividade nos espaços de participação cidadã. São Paulo: **Instituto Pólis**, 2009.

SOUZA, et. al. Análise documental e observação participante na pesquisa em saúde mental. **Revista Baiana de Enfermagem**, Salvador, v. 25, n. 2, p. 221-228, mai/ago. 2011.

# **ARTIGO 1 - DEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA SUA CONSOLIDAÇÃO**

## **1- RESUMO**

A questão da participação da sociedade civil nas políticas públicas ganhou contornos diferentes com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), sendo reflexo de uma longa história de lutas e conquistas pela maior participação da sociedade civil, ao incorporar a participação direta dos cidadãos no exercício do poder. Nesse contexto, o artigo teve como objetivo geral apresentar historicamente as transformações conceituais relativas ao conceito de “participação”, bem como os aspectos para sua consolidação. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica na base de dados no Portal de Periódicos CAPES/MEC, SciELO e Lilacs, além da busca em arquivos da Biblioteca da Universidade Federal de Viçosa. Os resultados da pesquisa mostraram que a participação da sociedade civil nas decisões políticas tem acompanhado as formas históricas pelas quais a sociedade foi passando. O termo é complexo e extremamente abrangente, já que a participação pode ocorrer em graus distintos, dependendo do grau de controle dos sujeitos sobre as decisões e o quão importantes são as decisões das quais eles podem participar. Conclui-se que a concepção de participação é mais abrangente e complexa do que foi discutido, apresentando matizes que exigem melhor exploração e aprofundamento, não sendo possível formular uma definição de participação que envolva toda essa complexidade.

**Palavras-chaves:** Direito, Interação, Cidadão.

## **2 - ABSTRACT**

The issue of participation of civil society in public policies won different forms with the Federal Constitution of 1988 (FC/88), which reflects a long history of struggles and achievements for a larger involvement of civil society, by incorporating the direct participation of citizens in exercise of power. In this context, the article aimed to present, historically, the conceptual changes regarding the concept of "participation", as well as aspects of its consolidation. For this, it was made a literature search on the database of the Journals Portal CAPES / MEC, SciELO and Lilacs, as well as a search in the archives of the Federal University of Viçosa Library. The survey results showed that the participation of civil society in policy decisions has accompanied the historical ways in which society was going through. The term is complex and extremely embracing, since the participation can occur in severing levels, depending of the degree's' control of the subjects on decisions and how important are the decisions which they can participate. It follows that the concept of participation is more embracing and complex than what was discussed, and it had shades that require better exploration and deepening. So it is not possible to formulate a definition of participation that involves all this complexity.

**Keywords:** Right, Interaction, Citizen.

### 3 - INTRODUÇÃO

A questão da participação da sociedade civil nas políticas públicas ganhou contornos diferentes com a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Reflexo de uma longa história de lutas e conquistas pela maior participação da sociedade civil, a Constituição inovou ao incorporar a participação direta dos cidadãos no exercício do poder. Essa determinação legal levou a avanços, ao menos teoricamente, no campo das Políticas Públicas, cujo modelo de gestão passou a ser descentralizado e participativo por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Com a redemocratização brasileira e a institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas pelo Estado ao longo da década de 1990, a relação com a sociedade civil se alterou, passando a participação a ser idealizada com um novo enfoque, o da “Participação Cidadã”, concebida como intervenção social periódica e planejada, para a formulação, implementação e controle de políticas públicas (GOHN, 2003; JUCÁ, 2003).

Estudar a participação, bem como a delimitação dos aspectos envolvidos na sua consolidação não é uma tarefa fácil, pois é um conceito que vem se transformando ao longo do tempo, sendo de difícil conceituação devido à sua natureza prática, complexa e dinâmica. Conforme colocado por Riscal e Gandini (2010), conceituações são difíceis, visto que “os conceitos não podem ser isolados do território histórico, político e intelectual em que foram gestados e no caso da participação estes aspectos assumem uma importância crucial” (RISCAL; GANDINI, 2010, p. 51).

Diante desse desafio e entendendo ser necessário discutir sobre as questões relativas ao entendimento da participação da sociedade civil nas decisões políticas, este trabalho pretendeu colaborar com aprofundamento da temática, a partir da sistematização do conceito do termo “participação”, enquanto instrumento de possível promoção e de intensificação do diálogo entre Estado e sociedade civil.

Iniciou-se a discussão com a história da contribuição dos movimentos sociais para a constituição dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, com o intuito de compreender o processo de redemocratização do Brasil. Em seguida, apresentou-se o surgimento dos conselhos comunitários e populares, bem como suas contribuições para a implementação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Por último,

foram discutidos os conceitos de participação em dois aspectos, o da conquista de um direito e o da participação efetiva nas interações em que se efetiva o direito de participar.

Nesse contexto, o artigo teve como objetivo geral apresentar historicamente as transformações conceituais relativas ao conceito de “participação”, bem como os aspectos para sua consolidação. Especificamente, pretendeu-se apresentar o processo de redemocratização brasileira; o percurso histórico das transformações conceituais relativas ao conceito participação; e discutir sobre o conceito participação enquanto direito e no sentido de interação proposto por diferentes autores.

#### **4 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para atender aos objetivos propostos foi realizada uma pesquisa bibliográfica. Foram realizadas buscas nas bases de dados do Portal de Periódicos CAPES/MEC, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e Literatura Latino Americana e do Caribe (Lilacs), bem como dados em arquivos da Biblioteca da Universidade Federal de Viçosa. Para obter os materiais que abordassem o assunto proposto nos objetivos especificou-se nos bancos de dados a busca pelas palavras-chave “participação”, “democracia” e “conselhos gestores de políticas públicas”.

Procedeu-se à leitura dos textos, visando identificar a existência de tópicos específicos que apresentassem no mínimo uma das palavras-chave descritas anteriormente.

A partir desse procedimento foi realizada uma discussão acerca do processo de redemocratização no Brasil e também do termo “participação”, enquanto instrumento de promoção e de intensificação do diálogo entre poder público e sociedade civil, como forma de democratização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

#### **5 - PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: UM PERCURSO HISTÓRICO**

Este referencial teórico apresenta as perspectivas teóricas que inicialmente irão orientar o estudo. Iniciou-se a discussão com a história da contribuição dos movimentos sociais para a constituição dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, com o intuito de compreender o processo de redemocratização do Brasil. Em

seguida, apresentou-se o surgimento dos conselhos comunitários e populares e suas contribuições para a implementação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Por último, os conceitos de participação propostos por diferentes autores, assim como o processo de construção da cidadania.

### **5.1 - O processo de redemocratização e a contribuição dos movimentos sociais**

No Brasil, as décadas de 1970 e 1980 foram períodos de movimentos sociais e novos projetos (ROSTOLDO, 2003). Esse período ficou conhecido como “a era da participação”, pois esteve marcado pelo ressurgimento dos movimentos sociais no cenário político brasileiro, sendo estes os grandes responsáveis pelo fim da ditadura militar em favor da redemocratização do país. O surgimento dos movimentos sociais foi a esperança que o povo brasileiro tinha para que ocorresse a abertura política (BEM, 2006).

Esses movimentos sociais existentes até 1964 foram desmantelados com o golpe militar e seus componentes vigiados para evitar novas organizações. Essa repressão vigente na primeira década da ditadura militar não impediu a resistência de partes da população, que, em conjunto com o desapontamento e perda de legitimidade do regime, devido à crise em 1970 (recessão, aumento do índice de desemprego, retomada da inflação, fim da ilusão do acesso a um consumo cada vez mais ampliado), levou a uma rearticulação da sociedade civil, que passou a reencaminhar para a formação de outros movimentos sociais, como a nova força adquirida pelo Movimento Estudantil (1977), a retomada do Movimento Sindical (1979) e outros movimentos sociais que buscavam a redemocratização do país (BEM, 2006, REIS, 2010, DOIMO, 1995 apud ROSTOLDO, 2003).

O início do processo de transição para o regime democrático tem vestígios no governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), com o início de um projeto de abertura “lenta, gradual e segura”, para a saída dos militares (REIS, 2010).

O objetivo do governo Geisel era realizar uma “transição controlada”, com um processo paulatino de liberalização do regime que suprimisse os instrumentos de exceção, encaminhasse o país a uma progressiva institucionalização e garantisse a volta dos militares aos quartéis sem risco de revanchismos e outras punições (REIS, 2010, p. 221).

O ano de 1983 foi marcado pelo “Movimento Diretas-Já”, que buscava mudanças no espaço político, tendo por consequência o fim da ditadura militar e o

fortalecimento da sociedade civil (BEM, 2006). Este movimento levou, em 25 de abril de 1984, à votação da emenda “Dante de Oliveira”, que restabelecia as eleições diretas para a Presidência da República. No entanto, por 22 votos para a obtenção do quórum mínimo necessário de dois terços, a emenda foi rejeitada. Em 1985, ocorreu a primeira eleição desde o golpe militar de 1964, ainda de forma indireta, com a vitória do candidato da Aliança Democrática, Tancredo Neves, mineiro, sobre o governista, paulistano, Paulo Maluf. Impedido de assumir a presidência por uma doença que o levou à morte, José Sarney, então vice-presidente, é empossado e dá continuidade ao processo de consolidação da democracia no país (REIS, 2010).

Para tal, se fez necessária uma nova Constituição, que refletisse a nova configuração do Estado. Promulgada em 1988, a nova Constituição Federal buscou o rompimento com o paradigma centralizado e tecnocrático da gestão, tendo como característica a descentralização das políticas sociais e a abertura do processo de participação da sociedade civil. Essa descentralização gerou, além de uma maior autonomia para os municípios, a abertura e a ampliação de espaços possíveis de participação social na formulação, implementação e controle de políticas públicas.

Segundo Presoto e Westphal (2005), a história revela que movimentos sociais e participação estiveram sempre presentes em todas as sociedades, promovendo processos de mudança.

O modelo de participação vivenciado pelo Brasil, antes das décadas de 1970-1980, tinha bases autoritárias, baseado em formas de representação em que predominavam relações clientelistas ou populistas (GOHN, 2000). Prevalecia na relação entre os movimentos populares e o poder público uma postura de negociação, mas que visava à obtenção do máximo de ganhos para ambos os lados que atendessem a interesses dos grupos e nem sempre do conjunto da população que representavam (SANTOS, 2002).

As mudanças políticas proporcionadas pelo movimento de redemocratização do país deram espaço à constituição de outros modelos de organização de movimentos sociais e populares, que, por sua vez, foram importantes experiências de participação dentro mesmo do processo de redemocratização do país. Foram também fundamentais para a institucionalização da participação da sociedade civil, por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (SANTOS, 2002); ou seja, representam

a passagem da participação informal da sociedade civil para a participação formal (reconhecida legalmente pelas leis do Estado democrático), passando a sociedade civil a ter assento junto ao poder público. Os conselhos se inseriram na agenda política em dois formatos: (1) Conselhos comunitários (final da década de 1970) e (2) Conselhos populares (final da década de 1970 e parte da década de 1980).

(...) a conjuntura política dos anos 80 construiu outras dimensões para a categoria participação. Para os que estavam engajados na busca da redemocratização do Estado, inicialmente o processo concentrou-se na questão dos conselhos. (...) Firmaram-se as primeiras experiências de conselhos de gestão da coisa pública numa ampla gama de tipos que ia dos conselhos comunitários, aos conselhos de escola, de saúde, as câmaras de gestão de setores variados como os transportes, os conselhos de condição feminina, do negro, etc. (GOHN, 2000, p.11).

O primeiro foi criado pelo poder público para negociar demandas dos movimentos populares, face à crescente mobilização das populações, principalmente as residentes nos bairros de periferia. O segundo foi criado a partir dos próprios movimentos, sem uma estruturação formal e baseada em ações diretas e sem nenhum envolvimento institucional, a não serem contatos com autoridade para pressionar sobre reivindicações com a proposta de constituir-se em força política autônoma em relação aos partidos e ao Estado (GOHN, 2000, p. 7-8).

Os conselhos comunitários, na maioria das vezes, se constituíam em espaços de anteparo às demandas da sociedade civil na medida em que estas eram intermediadas por administrações regionais e técnicos de secretarias sem poder de decisão. Nesse conselho tudo era decidido pelo poder público, sendo que os representantes da população participavam concordando com as decisões já estabelecidas pelo poder público. Aqui a sociedade civil aparece com características estática e estabilizadora, em que depende do poder público para se efetivar, enquanto o poder público, como ente conservador, apresentando por natureza uma tendência de resistência à mudança.

Já os conselhos populares, criados pelos próprios movimentos, traziam em si um posicionamento contrário à sua institucionalização, tendo em vista sua concepção de Estado, como aparelho de dominação. A ideia era construir um espaço de interação entre a sociedade civil e o poder público na perspectiva de duplo poder (SANTOS, 2002).

Segundo o referido autor, os conselhos populares foram importantes movimentos que apontaram para a necessidade em questionar o modelo de interação entre sociedade civil e poder público, com o intuito de incluir as demandas sociais na

agenda política. Eles se desfizeram ou resultaram na sua institucionalização no formato de Conselhos Comunitários e/ou Municipais, ou, simplesmente, se fizeram em detrimento de outros formatos participativos.

Destaca-se, nessa institucionalidade, a abertura de novas possibilidades nas relações entre sociedade civil e poder público, diferenciando os conselhos da década de 1970 e 1980 dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas da década de 1990, por um conjunto de características. São elas: a) novas exigências à participação da sociedade, na medida em que as organizações sociais têm um papel que vai além da apresentação de reivindicações, cor-responsabilizando-se pela apresentação de propostas e formulação de alternativas que influenciam no desenho da política e no formato da gestão (SANTOS, 2002); b) a participação da sociedade civil se dá de forma organizada; ou seja, a sociedade civil, por meio da representação, envolve com interesses para a população em geral e não interesses específicos (TEIXEIRA, 1996); c) é de caráter permanente e abrangente (GOHN, 1997 apud SANTOS, 2002), uma vez que estão instituídos em lei e normalmente o repasse de recursos pelo governo federal está vinculado à sua adoção; d) são autônomos ao governo e as decisões são tomadas em grupo; ou seja, em comum acordo entre a sociedade civil e o poder público (SANTOS, 2002); e) têm legitimidade de representação, já que está prevista por legislação municipal; f) têm caráter deliberativo; isto é, uma decisão é tomada após discussão entre seus representantes, no caso poder público e sociedade civil.

## **5.2 - O processo de participação**

Estudar a participação, bem como a delimitação dos aspectos envolvidos na sua consolidação não é uma tarefa fácil, pois é um conceito que vem se transformando ao longo do tempo, sendo de difícil conceituação devido à sua natureza prática, complexa e dinâmica. Conforme colocado por Riscal e Gandini (2010), conceituações são difíceis, visto que “os conceitos não podem ser isolados do território histórico, político e intelectual em que foram gestados e no caso da participação estes aspectos assumem uma importância crucial” (RISCAL; GANDINI, 2010, p. 51).

No caso deste estudo, houve interesse em discutir a participação em dois aspectos, o da conquista de um direito e o da participação efetiva nas interações em que se efetiva o direito de participar.

### **5.2.1 - A participação enquanto direito**

Em termos do processo político de conquista de direitos, pode-se verificar que a participação tem acompanhado as formas históricas pelas quais a sociedade foi passando. Nos anos de 1950, a participação popular era expressa como a “mera incorporação dos indivíduos em ações assistenciais e comunitárias” (GOHN, 2003, p. 50). Os movimentos populares reivindicativos da década de 80 assumiram uma atitude de confronto em defesa da participação da sociedade civil nas decisões políticas, levando a uma outra conceituação para o termo participação, que passou a ser:

Esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos do círculo do poder dominante eram os agentes e os atores básicos da participação popular (GOHN, 2003, p. 50).

A participação pautava-se na ocupação de espaços físicos de forma a dar voz à sociedade civil dentro do processo de democratização da sociedade. Entretanto, conforme explica Gohn (2000), este movimento não foi suficiente para a efetivação da participação da sociedade civil nas decisões governamentais, pois o poder de decisão, de responder ou não àquelas demandas, era do mandatário local:

Por mais que se tenha pressionado as estruturas de poder então existentes, era uma pressão um tanto quanto passiva, pois se reivindicavam espaços sem qualificá-los bem, eram desejos, representações coletivas tidas como soluções para todos os males existentes (GOHN, 2000, p. 20-21).

A questão do controle da sociedade civil sobre as políticas públicas ganhou contornos diferentes com a CF/88. Com a abertura política e a institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas pelo Estado e sua implementação ao longo da década de 90, a relação com a sociedade civil se alterou profundamente (GOHN, 2001, p.56).

Assim, na década de 1990, a participação passou ser vista com um novo enfoque, o da “Participação Cidadã”. Na participação cidadã, a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade. O autor Jucá (2003)

traz o termo “Participação Cidadã” e a define como um direito fundamental do cidadão brasileiro, garantido pela CF/88, necessário ao aperfeiçoamento do regime democrático e apontado como prioridade das políticas públicas do país (JUCÁ, 2003). A participação cidadã baseia-se na “universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado” (GOHN, 2002, p. 12). A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, para a formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas. “A principal característica dessa participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas por lei” (GOHN, 2002, p. 12).

Dias (2007), por sua vez, afirma que participação vai além do exercício de direitos e deveres que estão garantidos na CF/88, pois, o conceito de cidadania defendido atualmente é mais do que o exercício dos direitos políticos, como o voto, mesmo porque outros direitos, como o direito à democracia, foram assegurados aos cidadãos (DIAS, 2007).

Sobre o conceito, Marshall (2002) estabeleceu uma tipologia dos direitos da cidadania, categorizando-os em direitos civis (conquistados no século XVIII), políticos (conquistados no século XIX) e sociais (conquistados no século XX). A cidadania no contexto europeu teve origem em direção à igualdade social. Para ele, os direitos e a própria cidadania situam-se como um fenômeno histórico, já que surgiram de uma sequência cronológica e lógica (MARSHALL, 2002).

Os direitos sociais seriam aqueles capazes de conferir um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar na herança social, bem como de acesso à educação, trabalho, salário justo, saúde, aposentadoria, dentre outros. Os direitos civis garantem a vida em sociedade, como o direito à vida, liberdade, propriedade e igualdade perante a lei. E os direitos políticos, se referem à participação do cidadão no exercício do poder político (CARVALHO, 2002).

Entretanto, para além da conquista do direito, a participação se efetiva, ao mesmo tempo em que se constrói, no decorrer da atuação dos conselheiros, enquanto tais, em seu mundo cotidiano. Para tanto, será necessária a compreensão do significado do termo participação, aplicado às inter-relações entre os vários sujeitos

envolvidos, no decorrer do processo interativo em que se estabelecem as negociações entre os representantes do poder público e da sociedade civil, nas reuniões dos conselhos gestores. Isto é, do ato de participar, de se envolver e compartilhar das decisões atribuídas ao Conselho Municipal de Assistência Social.

### **5.2.2 - Participação no sentido da interação**

Na definição clássica de Pedro Demo (2009), participação é definida como “conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo (...) não existe participação suficiente, nem acabada (...) ou participação completa” (DEMO, 2009, p.18). É processo porque compreende o desenvolvimento de ações contínuas no tempo e no espaço (DIAS, 2007).

Para Cecília Peruzzo (1998), a participação pode se apresentar de três formas: “participação passiva”, “participação controlada” e “participação-poder”. A primeira reflete o “conformismo e a submissão do povo, a falta de interesse e o seu consentimento implícito em relação às decisões tomadas pelo Estado”; a segunda é a “participação concedida pelo Estado, como a que ocorre no planejamento participativo”; e a terceira é a participação popular que reside na “partilha do poder, na intervenção autônoma, ativa e consciente do povo, livre de qualquer tipo de manipulação, expressando-se pela cogestão ou pela autogestão” (JUCÁ, 2007, p. 51-52).

A participação cidadã garante a inserção da sociedade civil nos espaços participativos, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que ocorre por meio da interação dos participantes. De acordo com o autor Bordenave (2013), a participação pode ocorrer em níveis distintos, dependendo do grau de controle dos sujeitos sobre as decisões e o quão importantes são as decisões das quais eles podem participar. São eles:

O menor grau de participação é o de “informação/informação reação”, ou seja, os administradores informam os demais sobre as decisões já tomadas. Esses podem reagir à decisão tomada, que por sua vez pode ser considerada pelos administradores à decisão inicial, enquanto outras vezes essa reação não é tolerada.

O segundo e terceiro grau de participação é a “consulta facultativa” e a “consulta obrigatória”. Na consulta facultativa, a administração pode, quando “quiser e se quiser” consultar os membros da organização para dar críticas e sugestões para a resolução de algum problema e na obrigatória os membros devem ser consultados em certos momentos, mesmo que a decisão final pertença ainda aos superiores.

O quarto grau de participação é a “elaboração/recomendação”. Os membros elaboram propostas e recomendam medidas que a administração aceita ou rejeita, mas sempre obrigados a justificar sua posição.

O quinto grau de participação é a “cogestão”. Nesse caso a administração é compartilhada mediante mecanismos de codecisão e colegialidade.

O sexto grau de participação é a “delegação”, onde os membros têm autonomia em certos campos antes reservados aos administradores. Só que para que se tenha delegação real os delegados devem possuir completa autoridade, sem precisar consultar seus superiores para tomarem as decisões. Aqui, não existe diferença entre administradores e administrados.

O sétimo e grau mais alto de participação é a “autogestão”, na qual o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa.

Estas não foram, entretanto, as únicas concepções teóricas sobre o termo, pois, ao final deste percurso pode-se entender que a concepção de participação é complexa e extremamente abrangente, já que a participação pode ocorrer em graus distintos, dependendo do grau de controle dos sujeitos sobre as decisões e o quão importantes são as decisões das quais eles podem participar.

Estas não foram, entretanto, as únicas concepções teóricas sobre o termo, pois, ao final deste percurso pôde-se entender que a concepção de participação é complexa e extremamente abrangente, já que a participação pode ocorrer em graus distintos, dependendo do grau de controle dos sujeitos sobre as decisões e o quão importantes são as decisões das quais eles podem participar.

## **6 - CONCLUSÃO**

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas foram conquistas dos movimentos sociais e populares organizados pela sociedade civil, principalmente na

década de 1980, sendo considerados instrumentos de representação da sociedade civil, que lutaram pela redemocratização do Estado. Eles representam a possibilidade da institucionalização da participação a partir de uma gestão participativa, via interação do poder público com a sociedade civil, para formular e implementar políticas sociais mais adequadas à realidade vivenciada pela comunidade.

Contudo, a partir dessa análise é possível concluir que, apesar do importante avanço da institucionalização do processo de participação nas decisões políticas por meio dos conselhos, esse processo ainda está em construção, pois em uma sociedade cada vez mais complexa como a atual, com problemas sociais mais difíceis de serem resolvidos a questão democrática fica comprometida, tornando difícil uma atuação mais efetiva e eficaz, no sentido de que satisfaça razoavelmente o montante de problemas e demandas sociais.

Para enfrentar os desafios da participação da sociedade civil nas decisões políticas é essencial reforçar o papel do Estado democrático em atuar na proteção das camadas mais necessitadas e em contribuir para a criação de oportunidades de sua ascensão e sua participação na herança social.

Estas não são, entretanto, as únicas concepções teóricas sobre o termo, pois a partir do seu estudo foi possível entender que a concepção de “participação” é complexa e extremamente abrangente, já que a participação dos sujeitos nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas pode ocorrer em graus distintos.

Assim, ao final deste percurso, pode-se concluir que a concepção de participação é ampla, apresentando matizes que exigem melhor exploração e aprofundamento sobre a teoria, considerando sua diversidade e complexidade.

## **7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BEM, Arim Soares do. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o Estado e sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 97, p. 1137-1157, 2006.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. 176 p.

DIAS, Solange Gonçalves. Reflexões acerca da participação popular. **Revista Integração**, São Paulo, ano XIII, n. 48. p. 45-53, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**, n. 7, p. 9-31, 2002.

GOHN, Maria da Glória. O cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo. In: Cidadania. **Revista Motrivivência**, Florianópolis, ano XI, nº 14, p. 15 – 32, 2000.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, p. 175-201, 2001.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. A ação popular como instrumento de participação política: necessária revisão do conceito de cidadão. **Pensar**, Fortaleza, v. 8, n. 8, p. 75-81, 2003.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**, 2007. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Fundação Edson Queiroz, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2007.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar editores, 2002.

PERUZZO, CiciliaKrohling. **Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

PRESOTO, Lucia Helena; WESTPHAL, Márcia Faria. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertiooga - SP. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 14, n. 1, p.68-77, abr. 2005.

REIS, José Roberto Franco. O coração do Brasil bate nas ruas: a luta pela redemocratização do país. In: PONTE, Carlos Fidelis; FALLEIROS, Ialê (Orgs). **Na corda bamba de sombrinha: a saúde no fio da história**. Rio de Janeiro: Fiocruz/COC, Cap. 7, p. 219-236, 2010.

RISCAL, Sandra Aparecida; GANDINI, Raquel Pereira Chainho. Notas sobre o conceito de participação política e sua articulação com a concepção da gestão democrática. **Revista Eletrônica de Educação**. São Carlos, SP: UFSCar, v. 4, n. 2, p. 50-69, nov. 2010.

ROSTOLDO, Jadir Peçanha. Movimentos populares e sociais: a sociedade brasileira em ação na década de 1980. In: **XXII Simpósio Nacional de História**, 22., 2003, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: ANPUH, 2003. CD-ROM.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. **Caderno Metrôpole**, n. 07, p. 97–112, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos sociais e conselhos. In: A participação popular nos conselhos de gestão. **Cadernos da ABONG**, n 15, p. 7-19, 1996.

## **ARTIGO 2 - DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, VIÇOSA-MG: REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DEMOCRÁTICO.**

### **1- RESUMO**

Este artigo apresenta o desenho institucional do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município de Viçosa-MG. Para tal, realizou-se análise da Lei 1.712/2005 vigente, bem como de suas versões anteriores, além do Regimento Interno, disponibilizados pela Secretaria do Conselho Municipal de Assistência Social (SMAS). A análise desses documentos permitiu compreender as regras, normas e critérios existentes nessa instituição, que configuram a sua estrutura e dinâmica de funcionamento, a composição, a tomada de decisões, dentre outros aspectos. Os dados revelaram que, ao menos teoricamente no que diz respeito ao desenho institucional do CMAS, tais regras podem ser consideradas importantes para o aprofundamento da democracia, no sentido de buscar maior abertura destes espaços em relação à participação da sociedade civil e uma melhor distribuição do poder entre a sociedade civil e o poder público. Conclui-se que o desenho institucional, que conforma o conselho, é fundamental para a efetivação dos princípios democráticos. O caráter deliberativo do conselho é uma conquista legal da assistência social, sendo um processo em construção, visando o fortalecimento dos conselhos.

**Palavras-chave:** Desenho institucional, Regimento Interno, Lei de Criação.

### **2- ABSTRACT**

This paper presents the institutional design of the Municipal Council of Social Assistance (MCSA) of Viçosa-MG. To this end, there was analysed the 1.712/2005 current law, as well as its previous versions, besides the Internal Regiment, that it made available by the Secretary of the Municipal Council of Social Services (SMCAS). The analysis of these documents allowed understand the existing rules, standards and criteria of this institution, that shape the structure and dynamics of functioning, as well as the composition, decision-making, among other things. The data revealed that, theoretically at least with regard to the institutional design of the MCSA, such rules can be considered important for deepening democracy, in order to seek greater openness of these spaces for the participation of civil society and a better distribution of power between civil society and the government. We conclude that the institutional design, which conforms the Council, it is essential for the substantiation of democratic principles. The deliberative features of the Council is a legal achievement of social assistance, being an ongoing process, aimed at strengthening the councils.

**Keywords:** Institutional Design, Internal Regulation, Law of Creation.

### **3 - INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988, visando a redemocratização da sociedade brasileira, possibilitou a implementação de espaços participativos na gestão de

políticas públicas. Nesse cenário, a democracia no país vem se caracterizando pela consolidação do sistema representativo e pela implementação de um conjunto de normas e regras, com o intuito de promover a participação da sociedade civil junto às experiências participativas, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

A participação, por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, para a formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas. “A principal característica dessa participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas por lei” (GOHN, 2002, p. 12).

Neste sentido, os Conselhos Gestores são espaços instituídos de participação da sociedade civil nas políticas públicas, no caso específico deste estudo, da assistência social. São instituições materializadas em espaços concretos que regulam as relações do poder público e da sociedade civil, por meio de uma série de regras e normas, estabelecendo quais ações são permitidas ou proibidas.

A literatura (CUNHA, 2009, LÜCHMANN, 2002, AVRITZER; ALMEIDA, 2009, FUNG, 2004, dentre outros) enfatiza a importância do desenho institucional desses espaços, para a implementação efetiva e alcance dos resultados democráticos e deliberativos; ou seja, as regras que estruturam a participação e a deliberação podem restringir ou favorecer a atuação do cidadão. O desenho institucional é entendido como o “conjunto de regras que estruturam uma determinada forma institucional visando a promover determinados efeitos num contexto em particular” (CUNHA, 2009, p. 221).

O desenho institucional é um dos fatores que possibilita compreender os avanços e limites de experiências participativas na promoção da gestão democrática. Partindo dessa suposição, o desenho institucional do Conselho Municipal de Assistência Social do município de Viçosa-MG possibilitou compreender os sujeitos que participam do conselho, a existência ou não de paridade entre os segmentos - representantes da sociedade civil e do poder público, a forma de escolha, quem pode ocupar a presidência e a forma como é escolhido, a frequência com que os conselheiros se reúnem para as deliberações, quem elabora a pauta das plenárias, as

condições de infraestrutura, a existência ou não de Comissões Temáticas, dentre outras variáveis.

De acordo com Lüchmann (2002), entender o desenho institucional dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas é importante para entender o maior ou menor sucesso da experiência pela capacidade de realização prática dos princípios da democracia deliberativa, como: pluralismo, igualdade de participação e deliberação coletiva acerca das decisões de interesse público (LÜCHMANN, 2002).

Assim, a questão que norteou essa pesquisa é: Em que medida o desenho institucional, que conforma o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), enquanto conjunto de regras, normas e critérios, é fundamental para a efetivação dos princípios democráticos?

Nesse sentido, esse artigo teve como objetivo principal analisar o desenho institucional do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Especificamente: Identificar as alterações da Lei de criação e do Regimento Interno; Investigar as regras e normas que configuram a sua estrutura e dinâmica de funcionamento; e Examinar a composição e a forma de escolha dos representantes, bem como quem pode se candidatar e processo de escolha do presidente.

#### **4 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para descrever o desenho institucional do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), do Município de Viçosa-MG, foi realizada a técnica da Pesquisa Documental, a partir do levantamento de dados no arquivo da Secretaria do Conselho Municipal de Assistência Social (SMAS). Os documentos são registros escritos que proporcionam informações para a compreensão dos fatos e relações; ou seja, buscam identificar, verificar e apreciar temas com uma finalidade específica (SOUZA, et. al, 2011). Para tal, realizou-se análise da Lei 1.712/2005, que atualmente rege o CMAS, bem como sua versão anterior, em termos da Lei nº 1.104, de 07 de dezembro de 1995, além do Regimento Interno.

A análise desses documentos permitiu compreender o desenho institucional do CMAS, ou seja, as regras e normas existentes nessa instituição que configuram a sua estrutura e dinâmica de funcionamento, a composição, a tomada de decisões, dentre outros aspectos. Assim, a institucionalização do CMAS pode ser explicada por

meio de informações relacionadas com mudanças na Lei de criação e Regimento Interno; tempo de existência do conselho; dinâmica de funcionamento e estrutura organizacional; frequência das reuniões; composição; forma de escolha (entidades que tem assento e número de cadeiras destinadas a cada segmento); processo decisório; quem pode se candidatar a presidente e processo de escolha; e publicidade das ações (divulgação das reuniões, da pauta e divulgação dos resultados das decisões).

Para isso, foram consideradas nesse estudo as regras e normas apontadas na pesquisa de Faria (2007) e Cunha (2009) sobre conselhos, pois elas possibilitam avaliar o seu potencial quanto à capacidade de inclusão e democratização desses espaços. As autoras destacam cinco normas, consideradas como determinantes, para a democratização: a) a composição paritária entre os representantes dos segmentos do poder público e da sociedade civil; b) a previsão de Comissões Temáticas; c) a forma de escolha dos representantes; d) quem ocupa a presidência e a sua forma de escolha; e e) quem propõe e define a pauta dos Conselhos (CUNHA, 2009, FARIA, 2007).

## **5 – REFERENCIAL TEÓRICO**

### **5.1 – Breve reflexão da institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas**

Embora, a maioria dos conselhos tenham sido implementados nos municípios a partir do momento em que passaram a ser legalmente exigidos como condição para o repasse de recursos da assistência social aos Municípios, Estados e Distrito Federal, conforme art. 30, da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, eles já existiam em outros formatos: (1) Conselhos comunitários (final da década de 1970) e (2) Conselhos populares (final da década de 1970 e parte da década de 1980).

As instituições são composições lógicas, que segundo a forma e o grau de formalização que adotam podem ser leis, normas, princípios, etc. Essas lógicas significam “a regulação de uma atividade humana, caracterizam uma atividade humana e se pronunciam valorativamente com respeito a ela, esclarecendo o que deve ser o que está prescrito, e o que não deve ser, isto é, o que está proscrito e o que é indiferente” (BAREMBLITT, 2002, p. 24-25).

Para desempenhar sua função de regulação da vida humana as instituições se materializam-se em dispositivos concretos que são as organizações (BAREMBLITT, 2002). As organizações, por sua vez, são a materialização das instituições sob a forma de um estabelecimento, organização ou entidade, assumindo uma configuração mais complexa ou mais simples.

São grandes ou pequenos conjuntos de formas materiais que põem em efetividade, que concretizam as opções que as instituições distribuem, que as instituições enunciam. Isto é, as instituições não teriam vida, não teriam realidade social se não fosse através das organizações. Mas as organizações não teriam sentido, não teriam objetivos, não teriam direção se não estivessem informadas como estão, pelas instituições (BAREMBLITT, 2002, p.30).

Em um dos estudos realizados por Avritzer (2008) o autor faz referência a uma variedade de instituições participativas expressa através de desenhos institucionais diferenciados, que variam dentre outros, por três aspectos: no modo como a participação é organizada nesses espaços; na maneira como o poder público se relaciona com a participação e no modo como a legislação exige do poder público a implementação ou não da participação.

Dentre eles, o orçamento participativo constitui uma “forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação”; os planos diretores municipais, através da obrigatoriedade das audiências públicas; e por último, os conselhos gestores de políticas públicas que constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação paritária de sujeitos da sociedade civil e do poder público (AVRITZER, 2008, p. 44).

Neste sentido, os Conselhos Gestores são espaços instituídos de participação da sociedade civil nas políticas públicas e na administração, no caso específico deste estudo, da assistência social. São instituições materializadas em espaços concretos que regulam as relações do poder público e da sociedade civil, por meio de uma série de regras e normas, estabelecendo quais ações são permitidas ou proibidas. A institucionalização dos conselhos abrange legislações federais, estaduais e municipais, além dos regimentos internos, que determinam a composição dos conselhos, a deliberação e o voto, a forma de escolha dos conselheiros, suas

atribuições e deveres, o âmbito da sua atuação, os procedimentos para a tomada de decisão, dentre outros princípios.

O desenho institucional é um dos fatores que possibilita compreender os avanços e limites de experiências participativas na promoção da gestão democrática. Nesse contexto, entender o desenho institucional dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas é importante para entender o maior ou menor sucesso da experiência pela capacidade de realização prática dos princípios da democracia deliberativa, como: pluralismo, igualdade de participação e deliberação coletiva acerca das decisões de interesse público (LÜCHMANN, 2002).

No estudo realizado por Barros (2010) baseado em outros autores que fazem análise dos conselhos gestores de políticas públicas é demonstrado que, tais espaços não estão atendendo às expectativas da sociedade civil de formular políticas públicas em parceria com o poder público. Nesse sentido, os autores destacam a existência de uma lacuna ao que é colocado na lei e o que é realmente concretizado.

De acordo com Gohn (2000), a operacionalização incompleta dos conselhos gestores de políticas públicas se dá devido à falta de tradição participativa da sociedade civil nesses espaços. Além disso, a autora destaca a

curta trajetória de vida dos conselhos e, portanto, a falta exercício prático (ou até a sua inexistência); e ao desconhecimento – por parte da maioria da população – de suas possibilidades (deixando espaço livre para que 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) (GOHN, 2000, p. 180).

No entanto, o sucesso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas na formulação e implementação de políticas públicas com a participação da sociedade está relacionado não somente ao desenho institucional, mas também à maneira como se articulam leis, normas e regras e a dinâmica do cotidiano nesses espaços.

## **6 - RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **6.1 - Análise do desenho institucional do Conselho Municipal de Assistência Social**

#### **6.1.1 - Alterações na Lei de criação e no Regimento Interno**

Uma forma de averiguar a democratização do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é analisar a Lei de criação e o Regimento Interno (RI), bem como suas alterações. As alterações desses documentos irão possibilitar

conhecer as condições normativas e o potencial democrático e deliberativo do conselho, no sentido de torná-lo mais ou menos democrático no processo de decisão.

Ao analisar cronologicamente a Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social (Lei 1.104/1995), constatou-se que este foi institucionalizado na década de 1990, especificamente em 1995, logo após a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), regulamentada em 1993. É importante destacar que a maioria dos conselhos municipais só foi implementada nos municípios a partir do momento em que passaram a ser legalmente exigidos, como condição para o repasse de recursos financeiros da União aos estados e municípios.

A Lei nº 1.104 de 07 de dezembro de 1995, que cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências, sofreu alterações, no ano de 2005, com a aprovação da lei que atualmente rege o CMAS, isto é, a Lei nº 1.712, de 15 de dezembro de 2005. No que diz respeito ao Regimento Interno, é importante destacar, que as suas alterações foram feitas no sentido adaptar as suas regras e normas à lei atual.

O Regimento Interno, que rege a implementação, estrutura e funcionamento do conselho, deve seguir as normas e regras da Lei nº 1.712/2005. Assim, a lei estabelece que é responsabilidade do próprio conselho a elaboração e aprovação do seu Regimento Interno (Art. 3; Inciso VIII). Cunha (2009) explica que esse fato dá liberdade ao conselho no âmbito do seu regimento para alterar as suas regras de funcionamento e de seu processo deliberativo.

As principais alterações feitas na lei de criação do CMAS dizem respeito à composição do conselho (diminuindo o número dos representantes da sociedade civil e do poder público); a forma de escolha dos representantes do poder público; o tempo de mandato; e a presidência.

No segmento do governo, a primeira lei de criação do CMAS definia que esse segmento fosse representado por cinco (5) membros indicados pelo Governo Federal e um (1) membro de outras esferas de Governo (União e Estado), a convite do Prefeito Municipal. Atualmente, além de diminuir esse segmento para cinco (5) membros, a lei determina que o poder público seja representado por um membro de cada Secretaria Municipal, sendo: Assistência Social, Educação, Saúde, Finanças e Cultura, Esportes, Lazer e Patrimônio. A forma de escolha que antes era

responsabilidade somente do Prefeito passou a ser função também dos titulares das pastas respectivas dos órgãos do governo municipal.

Em relação ao segmento da sociedade civil os representantes eram divididos entre: creches; escolas especializadas; albergues e asilos; instituições de atendimento as crianças e idosos e/ou adolescentes; entidades ou associações comunitárias; sindicatos e entidades patronais; sindicatos e entidades dos trabalhadores; associações de portadores de deficiências; associações da criança e do adolescente; associações de idosos; associações dos assistentes sociais; associação dos sociólogos; e associações dos psicólogos. A primeira lei determinava que das treze (13) instituições, entidades e associações, fossem escolhidas seis (6) para ser membro representante no CMAS.

Atualmente, a Lei nº 1.712 de 2005, simplificou essa representação de acordo com a função, sendo dividida entre entidades de usuários ou de defesa de direitos dos usuários de Assistência Social; entidades prestadoras de serviços da área de Assistência Social; e entidades de trabalhadores da área de Assistência Social.

Em relação ao mandato dos conselheiros, tanto da sociedade civil quanto do poder público, foi incluída na lei atual que os membros do CMAS podem ser reconduzidos uma única vez, por igual período, o que não estava especificado anteriormente na primeira lei de criação do conselho.

A presidência do CMAS não estava prevista na primeira lei de criação. Atualmente, a lei define que o conselho seja presidido por um de seus integrantes buscando aplicar o princípio da alternância de comando, possibilitando que a presidência se reveze entre poder público e sociedade civil.

Esses dados demonstram a importância, tanto da lei de criação quanto do Regimento Interno do CMAS, em acompanhar o processo democrático brasileiro que se encontra sempre em constante construção. Apesar de ter diminuído em número, os representantes do poder público e da sociedade civil, percebe-se por meio das alterações na lei que o Conselho Municipal de Assistência Social caminha para uma política mais democrática no processo de decisão.

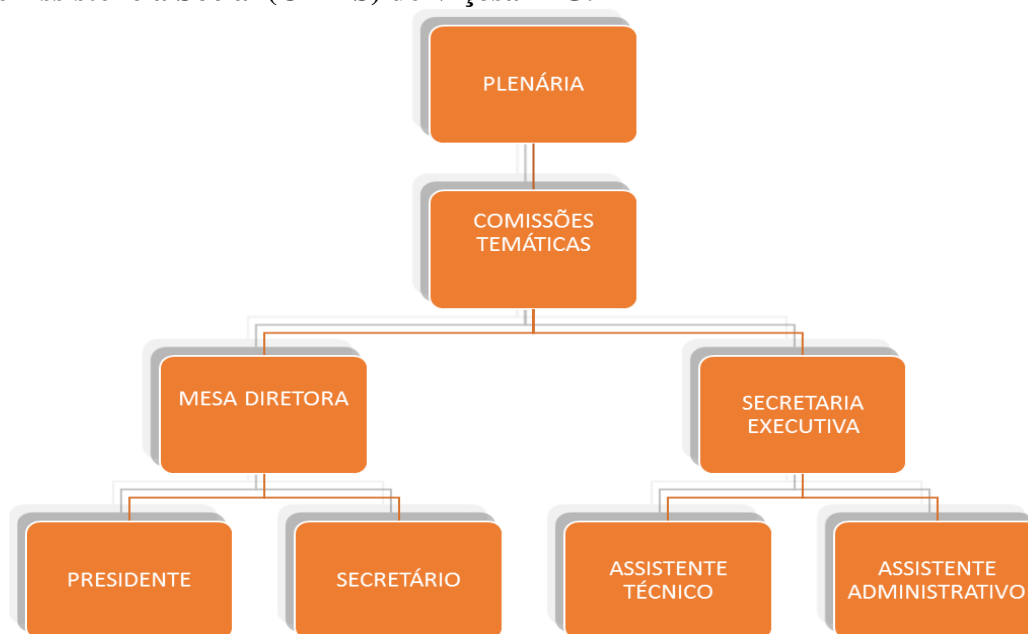
A partir dessas informações foi possível entender que ao menos teoricamente, no que diz respeito às regras de funcionamento, tais mudanças podem ser consideradas importantes, para o aprofundamento da democracia, no sentido de

buscar maior abertura destes espaços em relação à participação da sociedade civil e uma melhor distribuição do poder entre a sociedade civil e o poder público.

### 6.1.2 - Estrutura e dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)

O desenho institucional do conselho inclui como uma das suas regras aquela que trata da estrutura organizacional que orienta seu funcionamento. De acordo com a Lei 1.712/2005 (Lei de criação) e o Regimento Interno (RI), integram a estrutura do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS): a Plenária, a Mesa Diretora, as Comissões Temáticas, e a Secretaria Executiva, conforme ilustra a Figura 1. Além disso, o RI prevê a organização de Conferências, realizadas de dois em dois anos.

**Figura 1: Organograma da Estrutura de funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Viçosa-MG.**



Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei nº 1712/2005 e no Regimento Interno.

Em relação às deliberações do CMAS, a Lei de criação e o Regimento Interno estabelecem que estas aconteçam por meio de Plenária. A Plenária é instância de deliberação máxima, constituída pela reunião dos seus membros. A Plenária é pública e reunir-se-á ordinariamente, uma vez por mês, por convocação de seu presidente, ou extraordinariamente, mediante convocação do presidente ou por requerimento da maioria dos seus membros. Nem a Lei de criação e nem o RI

estabelece o horário em que as Plenárias devem acontecer, o que não leva em consideração o fato daquele conselheiro que trabalha e não pode participar das reuniões pelo fato de não ser liberado no horário. Além disso, também não há previsão nesses documentos sobre a participação da sociedade civil não organizada nas reuniões.

Para Bohman (1996), “a deliberação pública é um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontrariam resolução sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas” (BOHMAN, 1996, p. 27). Assim, o fato das Plenárias serem públicas sustenta o caráter democrático do conselho em relação a “publicidade”, pois, como coloca o autor, esse é um dos três pressupostos básicos<sup>2</sup> necessários para assegurar o processo democrático. A publicidade estabelece que o espaço onde as deliberações e o processo de decisão irão ocorrer deve ser público e coletivo, expressando transparência, visibilidade e controle (BOHMAN, 1996).

No entanto, a não inclusão da possibilidade da participação de membros externos às reuniões não deixa claro sobre a sua participação, o que pode limitar a “igualdade” proposta pelo mesmo autor. A igualdade deve ser suficientemente efetiva para garantir a inclusão de todos os cidadãos nas deliberações, bem como a exclusão de influências de poder, pois esta última afeta o caráter igualitário e democrático das deliberações, o que significa que todo cidadão deve ter a mesma chance de estar presente e falar, isto é, a mesma oportunidade nos processos de discussão e decisão (BOHMAN, 1996).

Outro aspecto importante da Plenária é a produção da ata durante as deliberações. As reuniões se iniciam sempre com a leitura, discussão e aprovação da ata da Plenária anterior. Em seguida, são apresentadas as questões de pauta pelo presidente do CMAS. Apesar da ata ser um documento oficial das Plenárias, Tatagiba (2002) afirma que ela não pode ser tratada como um documento meramente burocrático, mas sim, como um indicador do processo democrático dos conselhos que registra as posições políticas, conflitos, consensos e propostas (TATAGIBA, 2002, p. 79). As atas podem se transformar em,

---

<sup>2</sup> O terceiro pressuposto proposto pelo autor é a “não-tirania”. Esta pressupõe que processos deliberativos sejam construídos de forma a garantirem que as decisões serão alcançadas com base em razões convincentes (BOHMAN, 1996).

instrumentos de reconhecimento dos conselheiros a respeito de sua própria ação. Para tanto, [...] as atas não podem ser muito resumidas para que não se restrinjam a “meros documentos burocráticos”, mas sejam “sinalizadores de posições políticas, conflitos, consensos e propostas”. Além disso, propõe que, após sua aprovação, seja distribuída uma cópia da ata para cada conselheiro, facilitando o acompanhamento dos assuntos pendentes e a comunicação com sua entidade (TATAGIBA, 2002, p. 79).

É relevante então, destacar a importância da ata como forma de documento que deve ser redigido durante as Plenárias, pois além de ter caráter público, podendo ter acesso por qualquer cidadão, é como um registro de controle para acompanhar as discussões e decisões tomadas pelo gestor municipal.

Outros órgãos que fazem parte da estrutura do CMAS são a Mesa Diretora e a Secretaria Executiva. A Mesa Diretora terá composição paritária, ocupada pelo presidente, vice-presidente, primeiro secretário e segundo secretário, eleitos pela maioria simples de voto dentre os membros em pleno exercício, com mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução por igual período para o mesmo cargo. No caso de impedimento ou vacância de algum de seus cargos, tanto do poder público, quanto da sociedade civil, este não é preenchido pelo vice ou suplente, e sim é realizada uma Plenária para um novo processo de escolha, por voto ou aclamação.

Destaca-se a atuação do Presidente do CMAS, uma vez que Cunha (2009) e Tatagiba (2002), dentre outros autores, identificam a sua importância pelas suas funções e atribuições. Dentre outras funções, ao presidente incube representar o Conselho, judicialmente e extrajudicialmente; convocar e presidir as reuniões; cumprir e zelar pela efetivação das deliberações; e definir a pauta (os temas que terão prioridade na agenda), com os demais da Mesa Diretora e da Secretaria Executiva. A forma de escolha e a definição de quem pode se candidatar a presidente é importante para que se entenda o grau de democratização no CMAS.

Qualquer membro do conselho, tanto sociedade civil, quanto poder público, pode se candidatar à Mesa Diretora, o que indica a possibilidade de rotatividade entre os membros na ocupação desses cargos e a consequente democratização do CMAS, pois como coloca o Regimento Interno:

Dentro do princípio da igualdade de oportunidades, o CMAS poderá adotar o posicionamento da alternância na Mesa Diretora, entre a sociedade civil e o governo, cabendo metade do tempo total do mandato para cada representação (Regimento Interno CMAS, 2006).

Uma vez que em uma sociedade complexa como a atual é materialmente impossível a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a eleição, enquanto regra da maioria, se configura como princípio fundamental da democracia. A representatividade escolhida por eleição pode ser uma democracia ilusória, mas também sem as eleições não se teria mais nenhuma democracia, nem aparente (BOBBIO, 2009).

Contudo, diante de uma sociedade cada vez mais complexa, conseqüentemente com problemas sociais mais difíceis de serem resolvidos e a necessidade de disponibilidade de tempo para resolvê-los, a questão democrática fica comprometida, tornando difícil uma atuação mais efetiva e eficaz, no sentido de que satisfaça razoavelmente o montante de problemas e demandas sociais (LÜCHMANN, 2002). Para Bobbio (2009) o motivo é histórico, uma vez que o tempo para a qual a sociedade democrática foi idealizada era menos complexa do que a realidade atual.

A Secretaria Executiva é um órgão interno, coordenado por uma Secretária Executiva, e que está diretamente subordinada à Presidência e à Plenária, prestando apoio técnico e administrativo necessário ao funcionamento do CMAS. As suas atribuições vão desde a inscrição das entidades e organizações da assistência social até o acompanhamento das reuniões do conselho e arquivamento dos documentos produzidos nas reuniões e outros eventos.

O Regimento Interno estabelece que a pauta de cada reunião deve ser organizada pela Mesa Diretora, juntamente com a Secretaria Executiva, comunicando-a a todos os conselheiros no ato da convocação no prazo mínimo de 5 (cinco) dias para a realização da reunião. Esse fato assegura ao conselheiro o acesso a informações relacionadas aos conteúdos das pautas com antecedência. Além da pauta prevista, a Plenária poderá fazer alterações, dependendo da urgência ou relevância do assunto.

Nesse caso, percebe-se que os conselheiros do CMAS não participam diretamente do processo de definição da pauta, mas de possíveis alterações. Considerando que a relevância dos temas que compõem a agenda e quem a propõe são fatores que indicam o potencial de inclusão e de democratização dos conselhos, como propõe Cunha (2009), o Conselho Municipal de Assistência Social não cumpre

esse papel. Num processo democrático, é preciso considerar a importância da proposição de temas por parte dos conselheiros em conjunto com a Mesa Diretora e a Secretaria Executiva, uma vez que estará incluindo temas de interesse daqueles que possivelmente serão afetados pelas decisões e que tradicionalmente têm sido excluídos dos processos deliberativos tradicionais.

Assim, a ideia de igualdade deliberativa, relevante para o processo deliberativo, implica igual possibilidade de apresentação de temas à agenda, tendo os conselheiros a mesma oportunidade de apresentar suas razões, propor soluções para os problemas, ter voz efetiva nas decisões, como estratégia para que setores antes excluídos venham a influenciar no processo de produção de políticas públicas (TATAGIBA, 2002, CUNHA, 2009).

O Regimento Interno também prevê a estrutura das reuniões, indicando a sequência e o tempo previsto das atividades, o processo deliberativo, as formas de decisão, dentre outros aspectos. Para a exposição do tema o conselheiro terá 10 minutos e, em seguida, para a discussão será assegurado o tempo de dois (2) minutos para cada membro do conselho falar, por ordem de inscrição. De acordo com essa regra, os conselheiros ficam limitados a fazer inscrição para falar, o que acaba restringindo a sua participação ativa.

As deliberações serão tomadas por maioria simples dos votos, em que cada conselheiro terá direito a um único voto, com exceção nos casos de alteração do regimento interno e decisões quanto ao fundo e orçamento, quando o quórum mínimo será de 2/3 (dois terços) de seus membros. As manifestações do CMAS ocorrem por meio de resoluções, deliberações, recomendações e pareceres.

De acordo com Tatagiba (2002), as decisões dos conselhos devem ter a forma de resolução e devem ser publicadas em Diário Oficial. Esse aspecto resultaria na ampla publicidade dos atos e decisões do conselho. No entanto, essa regra não é explícita na Lei de criação ou no Regimento Interno do CMAS.

A Lei de criação e o Regimento Interno também estabelecem que a Secretaria de Assistência Social seja responsável pela garantia de espaço físico e das condições de infraestrutura (recursos materiais e humanos, etc.) para o pleno funcionamento do CMAS. Essa regra, se, por um lado, tem o intuito de assegurar a previsão de recursos necessários para que o conselho efetivamente funcione, por outro lado coloca o

“conselho em situação de dependência do gestor, o que pode ser fator de constrangimento às suas ações” (CUNHA, 2009, p. 224), além de também de significar o bloqueio do potencial crítico e democrático do CMAS (TATAGIBA, 2002).

Essa condição vai ao encontro da reflexão de Lüchmann (2002),

Localizados (os conselhos) dentro da estrutura político-administrativa estatal, os Conselhos acham-se geralmente subordinados à coordenação (presidência) do Secretário da pasta, apresentando, portanto um alto grau de dependência da máquina pública, seja no que se refere aos recursos materiais e humanos necessários para o desenvolvimento das atividades, seja no que diz respeito à chamada de reuniões, ao estabelecimento das pautas, às informações e ao conhecimento dos problemas e recursos de maneira geral (LÜCHMANN, 2002, p. 18).

Embora sejam financiados por recursos públicos, os conselhos não são do governo e nem da sociedade civil, mas constituem espaços públicos de cooperação para a formulação de políticas públicas (TATAGIBA, 2002).

Por último, as Comissões Temáticas podem ser de caráter permanente ou eventual, com a finalidade de subsidiar as decisões da Plenária no cumprimento de suas competências, bem como da Mesa Diretora. A composição será definida pela Plenária, sendo dirigida por um coordenador, sendo que todos os conselheiros, titulares ou suplentes, deverão compor, como membros, pelo menos uma Comissão Temática.

As Comissões Temáticas são fundamentais na organização dos conselhos, pois possibilitam o melhor acesso a informações, bem como o aprofundamento das deliberações e o posicionamento informado acerca de determinados temas, podendo assim contribuir para reduzir a assimetria informacional, a existência de processo decisório hierárquico, e as condições de igualdade, que são destacadas pela teoria da democracia deliberativa (CUNHA, 2009).

Caso o conselho sinta a necessidade, poderá convidar entidades, autoridades, cientistas e técnicos para colaborarem nos estudos ou participar de Comissões Temáticas. Essa participação pode ser significativa, pois o saber técnico também é importante para a tomada de decisões, desde que a sociedade civil seja entendida como sujeito indispensável na tomada de decisões, na formulação e implementação de políticas públicas, já que é ela a detentora da realidade cotidiana.

### **5.1.3 - Composição**

O desenho institucional dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas inclui, além das regras relacionadas à sua estrutura organizacional, que orienta o seu funcionamento, aquelas que tratam da composição que encaminha para a democracia.

As regras que determinam a composição do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) são relevantes por permitir identificar os sujeitos que participam e compartilham do poder decisório, bem como as possíveis limitações de participação. Uma regra básica, em relação à composição do CMAS, diz respeito à participação via representação paritária entre segmentos da sociedade civil organizada e do poder público. O CMAS cumpre essa regra no que diz respeito à questão numérica, sendo constituído por cinco (5) representantes da sociedade civil e cinco (5) representantes do poder público, com seus respectivos suplentes. Os conselheiros terão mandato de dois (2) anos, permitida uma única recondução por igual período.

Em relação ao poder público, a Lei de criação estabelece os órgãos que irão representar esse segmento e que terão assento no conselho, sendo um membro de cada Secretaria Municipal, indicados pelo Prefeito ou pelos titulares das pastas respectivas dos órgãos do governo municipal.

No caso da sociedade civil, a Lei de criação e o Regimento Interno não preveem quais entidades terão assento no conselho, mas sim o tipo de segmento, de acordo com sua função, o que faz com que a composição dos representantes da sociedade civil apresente variação nos seus membros. Os segmentos previstos são: duas (2) entidades de usuários ou de defesa de direitos dos usuários de Assistência Social; duas (2) entidades prestadoras de serviços da área de Assistência Social; e duas (2) entidades de trabalhadores da área de Assistência Social.

Lüchmann (2002) chama a atenção para o fato de que a participação da sociedade civil, sendo efetivada por meio de entidades, limita a participação individual dos sujeitos, embora possa considerar que essa representação por entidades acabe, em muitos casos, em uma participação particular quando não existe a sua legitimação. Além disso, o termo “sociedade civil” abrange um conjunto bastante diferenciado de organizações, entidades, grupos de interesses, ONGs, e, reduzindo-se há um só segmento, acaba-se homogeneizando diferentes interesses.

Como não existe uma norma que prevê as entidades que irão compor o CMAS, o Regimento Interno estabelece que seja nomeada uma Comissão responsável para o processo de escolha das entidades, e assim as entidades que terão assento no CMAS serão eleitas em foro próprio. Nesse caso, é a entidade quem indica qual de seus membros integrará o CMAS, sendo que o conselho não tem intervenção nenhuma nesse processo de escolha.

Essa paridade parece decorrente do processo de lutas e articulações da sociedade civil que se forjaram a partir do contexto autoritário e atravessaram a década de 80, desembocando, no momento da Constituinte, em várias articulações e mobilizações tendo em vista a implementação dos Conselhos (LÜCHMANN, 2002, p. 9).

Neste sentido, imbuídos de uma concepção de sociedade civil amplamente ancorada nos movimentos e articulações sociais, que apresentavam um teor crítico e democratizante, o formato paritário dos Conselhos acaba revelando, como ressalta Tatagiba (2000),

Uma certa “ingenuidade” forjada por uma compreensão mais homogeneizadora da sociedade civil, desconsiderando a sua fragmentação e heterogeneidade. Pode-se dizer, portanto, que essa regra de paridade revela, de certo modo, uma perspectiva maniqueísta nas concepções acerca da sociedade civil e do Estado (TATAGIBA, 2000 apud LÜCHMANN, 2002, p. 9).

Essa questão da paridade traz alguns limites à sociedade democrática, pois, como afirma Bobbio, “a sociedade real, sotoposta aos governos democráticos, é pluralista” (BOBBIO, 2009, p. 23). Na sua concepção a sociedade pluralista tem três características principais: a) nossas sociedades são complexas, tendo em vista a formação de esferas relativamente autônomas, tais como, sindicatos, partidos, grupos organizados e não-organizados; b) o melhor modo para organizar a sociedade é fazer com que o sistema político permita aos vários grupos/camadas sociais que se expressem politicamente, isto é, que participem – direta ou indiretamente – na formação da vontade coletiva; e c) representa a antítese de toda forma de despotismo, sendo que o totalitarismo corresponde à versão moderna de despotismo (BOBBIO, 2009).

A paridade expressa pela representação por entidades apresenta alguns limites quanto à oportunidade e ampliação da participação a um sujeito mais plural, pois, como aponta Lüchmann (2002), percebe-se uma redução dos cidadãos participativos, a partir da tendência natural de incorporação daqueles setores que apresentem maior

“legitimidade” de representação. Nesse caso, é importante abrir espaço para a participação de outros segmentos sociais para que participem na formação da vontade coletiva. Cunha (2009) destaca a relevância da participação de outros conselhos, de áreas afins (idosos, criança e adolescente), para melhor integração entre áreas de políticas públicas.

Assim, os princípios de uma sociedade democrática, que tem como base a maior distribuição do poder, abrindo as portas para a democratização da sociedade civil, acabam limitando a representação dos cidadãos nas políticas de assistência social, além de restringir as entidades que participam e que prevalecem sobre outros setores.

A Lei de criação prevê que os conselheiros terão mandato de dois (2) anos, permitida uma única recondução por igual período, permitindo assim o revezamento na representação, podendo outro membro ser conselheiro e participar do CMAS. De acordo com Cunha (2009), ao permitir a recondução do conselheiro possibilita-se que aquele que exerceu bem seu mandato possa ser reconduzido à função, mas, por outro lado, a baixa rotatividade pode levar à perpetuação de um mesmo sujeito como membro do conselho e, conseqüentemente, a sua profissionalização, o que compromete a renovação democrática desses espaços.

## **7 - CONCLUSÃO**

Os resultados da análise da Lei de criação e do Regimento do Conselho Municipal de Assistência Social confirmaram que o desenho institucional, que conforma o conselho, enquanto conjunto de regras, normas e critérios, é fundamental para a efetivação dos princípios democráticos. O caráter deliberativo do conselho é uma conquista legal da assistência social e que está sempre em construção com o intuito de fortalecer os conselhos.

Quanto às deliberações, embora apresente limitações como a não definição do horário das reuniões e a não previsão da participação da sociedade civil não organizada nas reuniões, seu caráter público garante o caráter democrático do CMAS em relação à publicidade das discussões.

Em relação à representatividade, o princípio da igualdade de oportunidades estabelecido pelo Regimento Interno indica a possibilidade de rotatividade entre os

membros da sociedade civil na ocupação da função de conselheiro, bem como dos cargos da Mesa Diretora; promovendo, assim, a consequente democratização do Conselho Municipal de Assistência Social.

Apesar de a pauta poder ser alterada pelos conselheiros na Plenária, ela é prevista pela Mesa Diretora junto com a Secretaria Executiva, o que não está de acordo com o princípio da igualdade, pois num processo efetivamente democrático é necessário considerar a importância da proposição de temas por parte dos conselheiros, uma vez que estará incluindo temas de interesse daqueles que possivelmente serão afetados pelas decisões e que tradicionalmente têm sido excluídos dos processos deliberativos tradicionais.

Por último, pode-se concluir que analisar o desenho institucional, ou seja, as regras que determinam a estrutura e dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é relevante, pois possibilita identificar os sujeitos que participam e compartilham do poder decisório, bem como as possíveis limitações de participação. No entanto, para além das normas e regras estabelecidas na Lei de criação e no Regimento Interno, é preciso considerar como de fato o conselho funciona na prática.

## **8 - REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo; ALMEIDA, Debora Cristina de. Participação e (Re) distribuição nas Políticas Públicas em Minas Gerais. **Relatório de Pesquisa**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

BAREMBLITT, Gregório. **Compêndio de análise institucional e outras correntes: teoria e prática**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2002.

BARROS, Josie de Menezes. A institucionalização da participação: o conselho municipal de cultura de Santo André na transação da gestão municipal (2008/2009). **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 7, p. 81-96, junho/2010.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia – **Uma Defesa das Regras do Jogo**. 6ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2009.

BOHMAN, James. **Deliberação Pública: o pluralismo, a complexidade e democracia**. Cambridge: MIT Press, 1996.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos de Assistência Social (1997/2006)**, 2009. 371 f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

FARIA, Claudia. Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. A. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 121 – 148, 2007.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, p. 173 – 192, 2004.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos MetrÓpole**, n. 7, p. 9-31, 2002.

GOHN, Maria da Glória. O cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo. In: Cidadania. **Revista Motrivivência**, Florianópolis, ano XI, nº 14, p. 15 – 32, maio 2000.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

SOUZA, et. al. Análise documental e observação participante na pesquisa em saúde mental. **Revista Baiana de Enfermagem**, Salvador, v. 25, n. 2, p. 221-228, mai/ago. 2011.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

VIÇOSA. **Lei nº 1.712 de 15 de dezembro de 2005**. Modifica denominação de Secretaria e reformula o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social. Viçosa: MG, CMAS, 2005.

VIÇOSA. **Lei nº 1.104 de 07 de dezembro de 1995**. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Viçosa: MG, CAMS, 1995.

VIÇOSA. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa**. Regula o funcionamento do conselho. Viçosa: MG, CMAS, 2006.

## **ARTIGO 3 - PERFIL DOS CONSELHEIROS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL DO CMAS, VIÇOSA-MG.**

### **1- RESUMO**

Este artigo teve como objetivo examinar o perfil dos conselheiros representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Viçosa-MG, com a finalidade de compreender de que forma fatores, como sexo, escolaridade, faixa etária e vida associativa podem influenciar na participação dos conselheiros no CMAS. Para isso, foi utilizada a técnica da Pesquisa Documental e a Entrevista Aberta com os conselheiros. Os resultados revelaram que a presença feminina prevalece na constituição do CMA, na faixa etária entre 41 ou mais anos de idade, com um perfil altamente escolarizado, já que a maioria dos participantes possui ensino superior e/ou pós-graduação, além de fazer parte da população economicamente ativa (PEA). No que diz respeito à vida associativa dos membros do CMAS constatou-se uma baixa rotatividade dos conselheiros, o que acaba levando à monopolização destes na tomada de decisões. Além disso, os dados demonstram que os conselheiros têm pouca ligação com espaços associativos, revelando um engajamento fraco, pouco poder de articulação e de mobilização no CMAS.

**Palavras-chave:** Sociedade Civil; Perfil; Gestão.

### **1- ABSTRACT**

This article aims to examine the profile of the counselors who represent the civil society on the Municipal Council of Social Assistance (MCSA) of Viçosa-MG, in order to comprehend how factors such as gender, education, age and community life can influence the participation of counselors in MCSA. For this, we used the Documentary Research and the Open Interview techniques with the counselors. The results revealed that the female presence prevails in the constitution of the MCSA. The counselors are 41years old or, with a highly educated profile, since most participants have higher education and / or graduate, in addition to part of the economically active population (EAP). About the members of MCSA's community it was found a low turnover of counselors, which ultimately leads to a monopolization of these decision-making. In addition, the data show that the counselors have a little connection with associative spaces, revealing weak engagement and little power of articulation and mobilization in MCSA.

**Keywords:** Civil society; Profile; Path of Life.

### **3 - INTRODUÇÃO**

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas passaram a fazer parte da agenda política brasileira nas décadas de 1970 e 1980, efetivada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), também chamada “Constituição Cidadã”, com

o intuito de promover a participação da sociedade civil no processo de decisões políticas em diversas áreas de interesse da sociedade, entre elas, a social. A ideia era a de aproximar a sociedade civil do poder público, promovendo, ao menos teoricamente, o potencial de efetividade da participação da sociedade civil nas decisões políticas.

Os conselhos são criados por lei específica, seja ela estadual, do Distrito Federal ou municipal (BRASIL, 2014). No caso da assistência social, foi instituída a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que, em seu artigo 16, ressalta que os conselhos são instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo, de caráter permanente e composição paritária com 50% de representantes do poder público e 50% de representantes da sociedade civil.

Estudar a participação, bem como a delimitação dos aspectos envolvidos na sua consolidação, não é uma tarefa fácil, devido à sua natureza prática, complexa e dinâmica. As autoras Lüchmann e Almeida (2010) colocam que a literatura internacional aponta que um dos aspectos mais importantes da participação nos espaços democráticos diz respeito ao perfil socioeconômico dos conselheiros.

Além dos aspectos socioeconômicos dos conselheiros, considerou-se indispensável examinar também a interação deles em outros espaços de participação, uma vez que estes, tendo o poder de decidir sobre a formulação e implementação de políticas públicas, torna-se necessário compreender de que forma esses fatores podem influenciar as suas decisões.

De acordo com Filho (2014), quanto maior o envolvimento dos participantes em espaços participativos, grupos sociais, associações, partidos políticos e lideranças, mais consciente e crítica poderá ser sua atuação, enquanto conselheiro municipal. No entanto, outros autores, no decorrer da discussão, acrescentam que esse fato também pode levar à naturalização da participação dos conselheiros, traduzindo a sua atuação nos seus interesses particulares.

Considerando essa importância, esse artigo tem como objetivo geral examinar o perfil dos representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Viçosa-MG. Especificamente: caracterizar os conselheiros representantes da sociedade civil, considerando os dados socioeconômicos como sexo, escolaridade, faixa etária e ocupação principal dos conselheiros; identificar o

número de gestões nas quais o conselheiro já foi membro (considerando sua atuação no CMAS); a sua atuação em conselhos do município com outra temática e/ou em outros espaços de participação, como associações, cooperativas ou entidades; e filiação partidária.

#### **4 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para descrever o perfil dos conselheiros representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Viçosa-MG, foi utilizada a técnica da Pesquisa Documental e a Entrevista Aberta, respectivamente.

Nesse estudo, a Pesquisa Documental permitiu descrever informações sobre os conselheiros, no que diz respeito a dados socioeconômicos, como sexo, escolaridade, faixa etária e ocupação principal. A partir do levantamento de dados no arquivo da Secretaria Municipal de Assistência Social, foi localizada pela Secretaria Executiva do CMAS uma ficha individual de cada conselheiro da assistência social com as seguintes informações: nome completo, data de nascimento, estado civil, local de trabalho, escolaridade, área de formação, endereço, telefone e outras informações pessoais que não são de interesse nesse estudo. De acordo com Souza et. al. (2011), documentos são registros escritos que proporcionam informações para a compreensão dos fatos e relações; ou seja, consiste em identificar, verificar e apreciar os documentos com uma finalidade específica (SOUZA, et. al., 2011).

A Entrevista Aberta possibilitou obter informações específicas de cada conselheiro representante da sociedade civil, no que diz respeito a sua entrada no conselho e formas de representatividade do segmento ou entidade que representa. Minayo (2009) explica que a entrevista é entendida no sentido de comunicação verbal de informações sobre determinado tema científico. A entrevista, como fonte de informações, forneceu dados construídos no diálogo com o conselheiro entrevistado e a reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia.

O roteiro de entrevista foi elaborado pensando-se em questões que buscassem responder aos objetivos dessa pesquisa e que também evitassem influenciar os conselheiros em suas respostas. Dessa forma, foram desenvolvidas questões abertas que permitiram identificar o número de gestões nas quais o conselheiro já foi membro (considerando sua atuação no CMAS); a sua atuação em conselhos do

município com outra temática, bem como em outros espaços de participação, como associações, cooperativas ou entidades; e filiação partidária.

Para fazer as entrevistas, foi realizado um primeiro contato com os conselheiros por meio de visitas às reuniões do conselho para explicação do objetivo da pesquisa e para identificar o interesse ou não da participação desses conselheiros na pesquisa. Posteriormente, para a realização das entrevistas foi feito o contato direto com os conselheiros por telefone e foram agendados com antecedência os horários e os locais desejados pelos participantes, de acordo com a disponibilidade de cada um. Nesse contato, foi explicado novamente o objetivo do estudo e disponibilizado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), possibilitando maior flexibilidade e conforto para os conselheiros.

## **5 - POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

No Brasil, a forma “conselhos” passou a fazer parte da agenda política na década de 1970 e 1980, efetivada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) ou “Constituição Cidadã”. A fim de se adaptar os modelos de participação vigentes à nova realidade social brasileira, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas foram propostos com o intuito de promover a participação da sociedade civil no processo de decisões políticas em diversas áreas de interesse da sociedade, entre elas, a social.

Com a promulgação da CF/88, o Estado tomou para si a responsabilidade de “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça” àqueles que se encontra em situação de vulnerabilidade. Pela primeira vez, a assistência social foi inserida na CF como política pública de direito para as famílias, o qual garante que “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988). A gestão da política de assistência social torna-se democrática e participativa, estabelecendo em uma de suas diretrizes, “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988).

Em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a assistência social foi regulamentada como política pública estabelecendo normas e

critérios para sua organização. A partir de então, a LOAS veio concretizar a área como direito do cidadão e dever do Estado, ao definir, dentre outros, o seguinte objetivo: “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice”. A sua organização está prevista no Artigo 5 com base nas diretrizes: descentralização político-administrativa, participação da população e municipalização (BRASIL, 1993, p.6).

A LOAS também reforça a participação da população por meio de organizações representativas, como conferências ou conselhos. Os conselhos estão instituídos no Artigo 16, como “instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil” (BRASIL, 1993, p.9).

As definições legais pertinentes à regulamentação da Política Pública de Assistência Social, no período entre 1993 e 2003, estão estabelecidas em três instrumentos principais: a LOAS, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993; o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998, e as Normas Operacionais Básicas – NOB/97 e NOB/98 (BRASIL, 2004).

Assim, em 2004, ao ser aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), foi reafirmada a diretriz da participação da população na formulação das políticas e no controle das ações, por meio de organizações representativas. Esse documento faz um importante reconhecimento ao destacar a família na centralidade da política de assistência social, para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programa e projetos (BRASIL, 2004).

A PNAS estabelece princípios e diretrizes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado em julho de 2005, pelo Conselho Nacional de Assistência Social por meio da NOB/SUAS. Trata-se de um “sistema descentralizado, participativo e não-contributivo, que organiza e regula as responsabilidades das esferas de governo e da sociedade civil em relação às políticas de assistência social”, por meio de diferentes possibilidades de participação como os conselhos, conferências, audiências públicas, ouvidorias, etc (BRASIL, 2004, p. 86).

O SUAS define que, “os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos” (BRASIL, 2004, p

40). Consequentemente, seu processo de gestão, prevê a “Matricialidade Sociofamiliar” como uma de suas bases organizacionais.

Isso se deve ao fato que as famílias estão condicionadas às transformações econômicas e sociais, de hábitos e de costumes, e ao avanço da ciência e da tecnologia. Por reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço de proteção e socialização primária, provedora de cuidados aos seus membros, mas que também precisa ser cuidada e protegida.

As transformações, de “ordem econômica, organização do trabalho, revolução na área da reprodução humana, mudança de valores e liberalização dos hábitos e dos costumes, bem como o fortalecimento da lógica individualista em termos societários”, ocorridas na sociedade resultaram em mudanças radicais na organização das famílias. Essas mudanças tornaram as famílias mais vulneráveis à pobreza, que podem estar relacionados a fatores econômicos, qualificações dos membros familiares, tipologias ou arranjos familiares e aos ciclos de vida das famílias (BRASIL, 2004, p.41).

Entre todas as instituições, a família e o Estado são considerados os mais importantes para o desenvolvimento da sociedade. Nesse sentido, os autores Carvalho e Almeida (2003), que a necessidade de proteger a família está diretamente relacionada à importância das funções que ela exerce, dentre as quais destacam a sobrevivência, a proteção e a socialização de seus membros, a transmissão do capital cultural, do capital econômico e da propriedade do grupo, bem como das relações de gênero e de solidariedade entre gerações. A importância do Estado, por sua vez, se deve ao fato de ele ser instituído como regulador das relações públicas e responsável pelas demandas econômicas, políticas e sociais.

Assim, essa perspectiva de análise, reforça a importância da PNAS para a proteção das famílias, como direito de cidadania. Dentro do princípio da universalidade, objetiva-se a manutenção e extensão de direitos, em sintonia com as demandas e necessidades articulares expressas pelas famílias. No que se refere ao Conselho de Assistência Social, foco desse estudo, a NOBs/SUAS reforça sua vinculação ao órgão da administração pública responsável pela coordenação da

política de assistência social, que deve assegurar as condições de seu funcionamento, inclusive com previsão de dotação orçamentária própria. Além disso, trata com melhor distinção as atribuições e competências dos conselhos nos diferentes níveis de governo.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) reúne representantes do poder público e da sociedade civil para discutir, estabelecer normas e fiscalizar a prestação de serviços sociais públicos e privados no Município. Portanto, o Conselho de Assistência Social, se constitui como uma das possibilidades de efetivação da participação da sociedade civil em interação com o Estado na formulação, no controle e na fiscalização da política de assistência social, cujas ações são implementadas tanto pelo poder público quanto por organizações da sociedade civil. A ideia da participação da sociedade civil nas decisões políticas, não é a de substituir as ações do Estado, mas sim de promover um trabalho em rede para discutir questões que dizem respeito à vida da população e que venham a impactá-la de forma direta ou indireta.

Entretanto, para que essa participação aconteça efetivamente é preciso que a sociedade civil seja atuante e conheça suas atribuições. Os representantes da sociedade civil devem legitimar as decisões tomadas nos conselhos municipais e dessa forma, construir uma representação que contribua para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais e famílias.

## **6 - RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **6.1 - Caracterização do perfil dos conselheiros representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social**

Iniciou-se o trabalho com a descrição do perfil socioeconômico dos representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Viçosa-MG; em termos de sexo, idade, escolaridade, ocupação e estado civil.

#### **6.1.1 - Sexo**

Em relação ao sexo dos conselheiros, foi possível identificar por meio da análise do quadro de composição dos representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG que, dentre os 10 membros que

participam do conselho atualmente, 7 conselheiros (70%) são do sexo feminino e 3 (30%) são do sexo masculino. A partir desses dados, verifica-se que a presença feminina equivale a mais do que o dobro da participação masculina no CMAS.

A seguir, na Tabela 1, foi feita uma breve descrição do número de mulheres em relação ao número de homens, em nível nacional e municipal, em comparação com os representantes da sociedade civil do CMAS.

**Tabela 1: Perfil do Brasil, Viçosa e CMAS conselheiros representantes da sociedade civil, segundo sexo, Viçosa/MG.**

Sexo	CMAS	VIÇOSA	BRASIL
Feminino	70	52,8	51,4
Masculino	30	47,2	48,6
Total	100	100	100

Fonte: Para os dados do Brasil, acessar o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013). Para os dados do município, acessar o Retrato Social de Viçosa V (2014), produzido pelo Centro de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Viçosa (CENSUS), sob coordenação do Professor Tancredo Almada Cruz. Os dados referentes ao conselho (CMAS) são dados da pesquisa (2015) coletados pela pesquisadora.

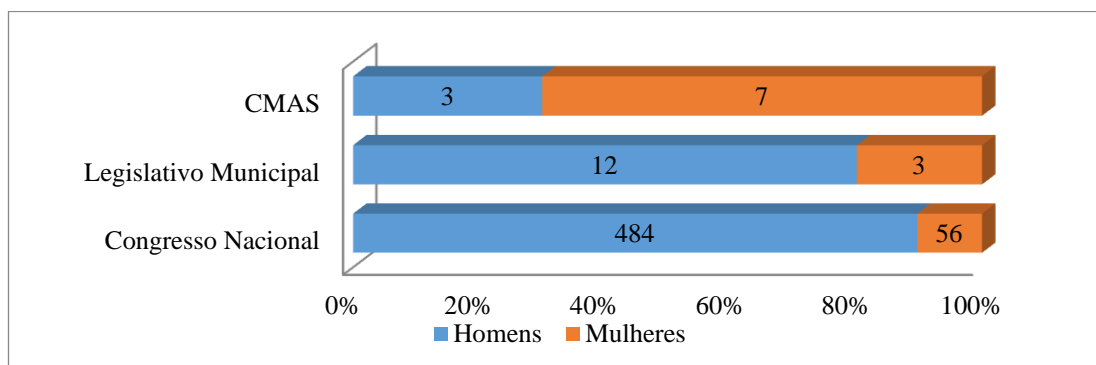
No que diz respeito ao sexo no Brasil, segundo dados da última pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) divulgada pelo IBGE, havia 103,5 milhões de mulheres e 97,87 milhões de homens, o que equivale à 51,4% e 48,6%, respectivamente. O censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2010, revelou a existência de 3,9 milhões de mulheres a mais do que homens (IBGE, 2013). O município de Viçosa-MG também reflete essa realidade, na cidade existem mais mulheres do que homens, sendo a população do sexo feminino calculada em 52,8% (37.498) e a masculina em 47,2% (33.471), conforme pontua Cruz (2014).

No entanto, a representação feminina na política não reflete essa realidade. No Congresso Nacional, considerando a representação política dos poderes legislativo e executivo, observa-se um padrão contrário, sendo esses espaços majoritariamente ocupados por homens (CEZARE, 2009).

De acordo com a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (2015/2018), dentre os 513 deputados eleitos para o ano de 2015, 51(9,9%) são mulheres e 462 (90,10%) são homens. No Senado, são 5 mulheres (18,5) e 22 (81,5%) homens. Assim, de 540 eleitos, 89,62% são homens, enquanto 10,37% são

mulheres (BACKES, 2015). De acordo com a Figura 2, o mesmo acontece com a representação política feminina no legislativo do município de Viçosa-MG, sendo que a ocupação por mulheres representa 20% dos parlamentares, enquanto os homens compõem 80% dos cargos (PMV, 2015).

**Figura 2: Representação Política do Conselho Municipal de Assistência Social, do Município de Viçosa/MG e do Congresso Nacional, segundo o sexo.**



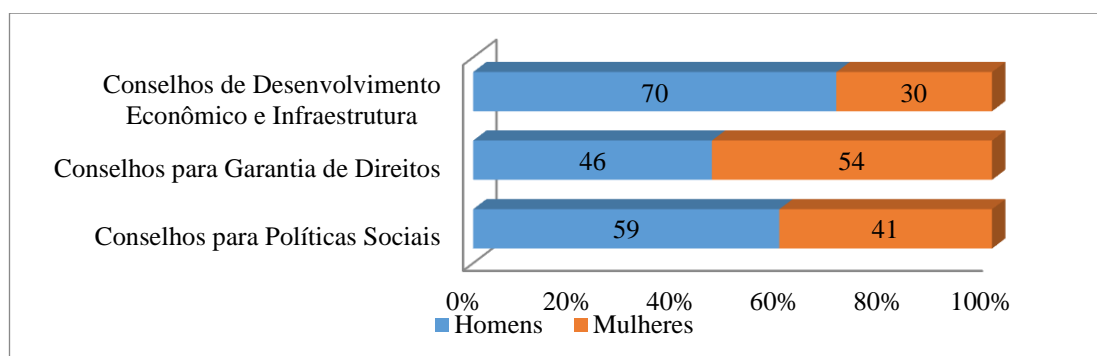
Fonte: Para os dados do Congresso Nacional, acessar a 55ª Legislatura (2015/2018) da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, da autora Ana Luiza Backes (2015). Para os dados do município, acessar o Retrato Social de Viçosa V (2014), produzido pelo Centro de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Viçosa (CENSUS), sob coordenação do Professor Tancredo Almada Cruz. Os dados referentes ao conselho (CMAS) são dados da pesquisa (2015) coletados pela pesquisadora.

É importante ressaltar que pela primeira vez na história os partidos cumpriram a cota de equidade de gênero nas candidaturas imposta pela Lei 9.504/97. No entanto, os dados demonstram que as candidatas não conseguiram se eleger e chegar ao poder. A legislação estimula a eleição de mulheres, tendo como exigência que 30% das candidaturas sejam femininas. Mas o ideal seria ter paridade entre homens e mulheres em todas as etapas do processo eleitoral. Para isso, em 2009 a redação foi alterada, determinando que não apenas reservassem 30% das vagas, preenchendo-as ou não, mas que tivessem de preencher 30% das candidaturas com candidatas mulheres (BACKES, 2015).

O fato de ter mais homens na representação política pode estar associado aos processos históricos e culturais que, tendo excluído ou restringido a presença das mulheres na vida e nos assuntos públicos, dificultam até os dias atuais a sua participação em partidos políticos e suas possibilidades de ganharem as eleições (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010).

Já com respeito à representação de homens e mulheres nos conselhos, em geral, percebe-se uma inversão na composição que pode variar de acordo com a temática. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelam que os conselhos voltados para políticas sociais e garantia de direitos parecem oferecer mais oportunidades para a participação das mulheres, visto que apresentam uma composição mais igualitária, em torno de 41% a 54% de mulheres, respectivamente (Figura 3). Já nos conselhos de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura e Recursos Naturais, a participação de homens fica em torno dos 70% (IPEA, 2013).

**Figura 3: Representação política nos conselhos para Políticas Sociais, Garantia de Direitos e Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura e Recursos Naturais, segundo o sexo, Brasil.**



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013).

Essa composição pode ser explicada pelo fato de que a participação política feminina, na maioria das vezes, está associada aos temas que lidam mais com o cuidado dos sujeitos, como é o caso dos conselhos de políticas sociais e garantia de direitos (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010). Além disso, a significativa presença feminina na representação política também pode estar relacionada “à inovação trazida por estas instituições quanto aos procedimentos de escolha de representantes e aos significados específicos que são atribuídos a este tipo de representação, se comparados à representação eleitoral” (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010, p. 87).

A presença de maior número de mulheres nos conselhos das áreas sociais pode estar associada, em parte, “à concepção sobre sua suposta competência intrínseca para os temas enquadrados como sociais e sua ética pautada nos princípios da “solidariedade” e “sensibilidade”, o substrato da lógica de atuação política nos conselhos” (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010, p. 92).

Com uma presença feminina mais expressiva nas esferas de poder, haveria o abrandamento do caráter agressivo da atividade política, que é visto como sendo inerentemente masculino. As mulheres trariam para a política uma valorização da solidariedade e da compaixão, além da busca genuína pela paz; áreas hoje desprezadas nos embates políticos, como amparo social, saúde, educação ou meio ambiente, ganhariam atenção renovada (MIGUEL, 2000, p. 259-260).

Em suma, de acordo com a literatura corrente (ORSATO; GUGLIANO, 2010, IPEA, 2013, MIGUEL, 2000, LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010, VENTURI, RECAMÁN; OLIVEIRA, 2004), a participação feminina está relacionada ao fato de as mulheres estarem mais ligadas à área social, sendo ainda consideradas as principais responsáveis pelos cuidados com a família ou com os mais vulneráveis (as crianças, os velhos, os doentes ou os mais pobres), o que torna a participação local uma função menos difícil de conciliar com suas funções domésticas.

Nesse cenário, ao analisar a composição do Conselho Municipal de Assistência Social do município de Viçosa-MG em relação ao sexo, os dados da pesquisa corroboram os estudos de Lüchmann e Almeida (2010) bem como Borba e Lüchmann (2010), que demonstram que as mulheres são a maioria nos conselhos, sendo que a maior representação está nos conselhos de políticas sociais, especificamente no conselho de assistência social.

Desse modo, confirma-se que a área de atuação do conselho parece ter influência nesse tipo de composição. Ao mesmo tempo, a maior inserção política feminina nesses conselhos demonstra uma importante participação das mulheres na área social.

Concorda-se, portanto, com Cunha (2009) ao afirmar que o conselho de assistência social é, em geral, um espaço importante para a participação política de mulheres, uma vez que propicia a sua inclusão deliberativa numa área em que têm participação massiva. “A maior expressão feminina nesses espaços mostra que eles acolhem uma parte da população que tem pouquíssima representação em instituições políticas tradicionais, como nos Legislativos dos diferentes níveis de governo” (CUNHA, 2009, p. 190) e conselhos de outras temáticas.

### **6.1.2 - Escolaridade**

No que diz respeito à escolaridade dos conselheiros representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG, os

dados indicam que nenhum deles é analfabeto, sendo que 2 (20%) conselheiros possuíam ensino fundamental completo, enquanto 7 (70%) tenham curso superior completo e 1 (10%) pós-graduação.

**Tabela 2: Perfil dos conselheiros representantes da sociedade civil, segundo nível de escolaridade, Viçosa/MG.**

Escolaridade	Quantidade	%
Analfabeto	0	0
1º grau completo	0	0
2º grau completo	2	20
3º grau completo	0	0
Ensino Superior	7	70
Pós-graduação	1	10
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados da Pesquisa (2015).

Os dados do perfil dos conselheiros comparativamente aos da população, mostram que os conselheiros do CMAS possuem maior estudo em relação à média da população brasileira. Dados do IBGE (2010) mostram que 49,3% da população brasileira não têm instrução ou não concluíram o ensino fundamental, enquanto 11,3% tem curso superior de graduação completo, ao contrário do perfil dos conselheiros, em que a maioria, (80%) tem ensino superior completo (Tabela 3).

**Tabela 3: Quadro comparativo dos conselheiros do CMAS e da população brasileira, segundo a escolaridade, Viçosa/MG.**

Escolaridade	Conselheiros (%)	População (%)
Sem instrução e fundamental incompleto	0	49,3
Fundamental completo e médio incompleto	20	14,7
Médio completo e superior incompleto	0	24,6
Ensino Superior Completo	80	11,3
Não determinado	0	0,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Para os dados da população brasileira acessar o Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados referentes aos conselheiros são dados da pesquisa (2015).

É importante destacar que a formação acadêmica dos conselheiros varia, sendo 3 formados em Assistência Social, 2 formados em Engenharia Florestal, 2 formados em Pedagogia e 1 formado em Letras, o que demonstra o interesse no campo social, não só pelos trabalhadores da área, mas também por outras formações.

**Tabela 4: Curso superior dos conselheiros do CMAS, Viçosa/MG.**

Curso Superior	Quantidade	%
Assistente Social	3	30
Engenharia Florestal	2	20
Letras	1	10
Pedagogia	2	20
Total	8	80

Fonte: Dados da Pesquisa (2015).

O estudo então revela um perfil altamente escolarizado dos conselheiros do CMAS em relação à população brasileira, isto é, os sujeitos que eles representam no processo de decisões políticas. Dentre outros aspectos, Filho (2014) relata que essa diferença pode ser explicada pela particularidade do município de Viçosa-MG, caracterizada por ser uma cidade universitária que tem alto índice de pessoas com nível de graduação concluída.

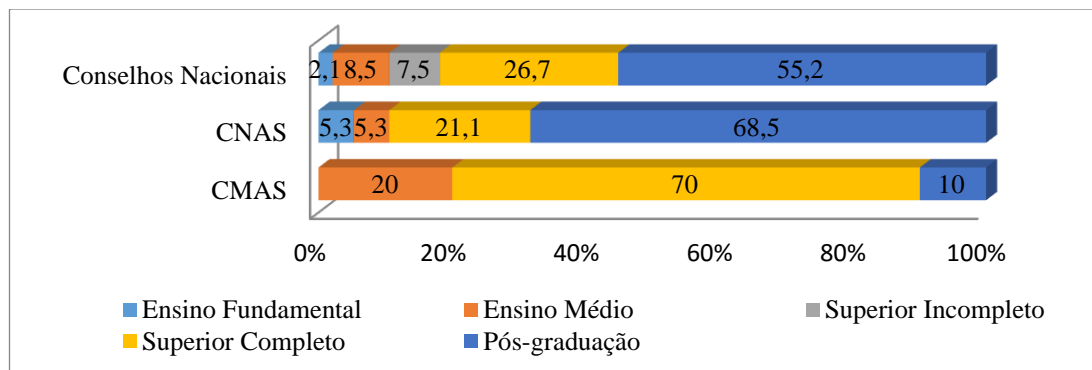
Em nível nacional, os dados do IPEA (2013) do Relatório de Pesquisa dos Conselhos Nacionais, evidenciam que o perfil e atuação dos conselheiros, em nível nacional<sup>3</sup>, é basicamente de pessoas com superior completo (82%) e cerca de 55% possuem pós-graduação. No Conselho Nacional de Assistência Social, 89,6% dos conselheiros representantes tanto da sociedade civil, quanto do governo possuem ensino superior ou pós-graduação (Figura 4).

Nesse caso, identifica-se diferença de perfil entre a população brasileira - usuárias da assistência social - e os representantes da sociedade civil nos Conselhos Nacionais, nos Conselhos Nacionais de Assistência Social e no Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG. No nível municipal, os representantes da população local nas políticas públicas de assistência social apresentam nível socioeconômico superior no que diz respeito à escolaridade; ou seja, eles possuem maior grau de informação, capacitação técnica e política, comparativamente à média da população brasileira usuária da assistência social. Esse fato é descrito por diferentes autores na literatura brasileira (BORBA, LÜCHMANN, 2010, LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010, RAMOS, 2012, TATAGIBA, 2005, VAN

<sup>3</sup> A amostra desse estudo compôs dos conselhos de políticas sociais, garantia de direitos, desenvolvimento econômico e infraestrutura e recursos naturais (IPEA, 2013).

STRALEN at. al, 2006), em que relacionam a elitização<sup>4</sup> à reprodução desse fenômeno característico da representação política.

**Figura 4: Gráfico comparativo dos conselheiros do CMAS, do CNAS e dos Conselhos Nacionais, segundo o nível de escolaridade.**



Fonte: Para os dados dos Conselhos Nacionais e dos Conselhos Nacionais de Assistência Sociais, acessar o Relatório de Pesquisa Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. Os dados referentes ao conselho (CMAS) são dados da pesquisa (2015).

Os autores Abers e Keck (2008) demonstraram por meio de outros estudos<sup>5</sup> que os participantes que compõem os conselhos não são representativos das classes populares, uma vez que os dados referentes ao perfil destes apontam que a maioria tem nível superior e renda cinco vezes maior do que o valor do salário mínimo. Além disso, esse perfil tem relação direta com as organizações da sociedade civil, pois acreditam que a tomada de decisão sobre políticas públicas nos Conselhos Gestores exige saberes especializados e técnicos, pela complexidade dos assuntos, podendo ser entendidos apenas por especialistas.

Se a educação é determinante para a base de consolidação da cidadania ativa, os conselheiros dos CMAS, pelo nível de escolaridade que possuem, supostamente estão qualificados para defender os interesses do segmento (sociedade civil) que representam (ALAHDEF, 2012). Considera-se, pois, que esses representantes

<sup>4</sup> Elitismo, de acordo com Bobbio (1983), p. 385, refere-se que em cada sociedade, "o poder político pertence sempre a um restrito círculo de pessoas: o poder de tomar e de impor decisões válidas para todos os membros do grupo, mesmo que tenha de recorrer à força, em última instância".

<sup>5</sup> Os estudos citados pelo autor são: o *survey* de Santos Jr., Azevedo e Ribeiro, que mostra que 62% têm escolaridade acima do nível médio e 65% têm renda maior que cinco vezes o valor do salário mínimo (2004, p.30); o de Fuks (2002), em Curitiba, que descobriu que 91% ganhavam mais do que cinco vezes o valor do salário mínimo e 75% tinham alguma educação superior; o de Labra e Figueiredo (2002), realizado nos conselhos de saúde na região metropolitana do Rio de Janeiro, que apresentou resultados semelhantes (ABERS; KECK, 2008, p. 103).

tenham conhecimento dos seus direitos, formação de valores e atitudes para o respeito aos direitos e a vivência dos mesmos (SILVA; TAVARES, 2011).

No entanto, os autores Santos Jr., Azevedo e Ribeiro (2004, p.28) afirmam que,

*status* socioeconômico dos conselheiros não é necessariamente revelador de quem eles representam, pois seria razoável presumir que associações populares, cientes de que os conselhos deliberam sobre assuntos técnicos, procurassem indivíduos capacitados para representá-los.

De fato, a educação é apontada como um dos aspectos mais importantes do perfil socioeconômico do cidadão, na medida em que o conselheiro, com maior nível de escolaridade, “teria mais informação e maior capacidade para emitir opinião política; seria mais engajado e sentiria menos constrangimento para falar e participar de grupos e de associações; sentiria maior capacidade de influenciar o governo e mais confiança nos outros e em si próprio” (MILBRATH, 1972 apud LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010, p. 87).

No entanto, essa relação pode ter outra perspectiva, em que é demonstrado que ter “*status*” não é uma condição para ser cidadão atuante, pois todo e qualquer sujeito pode participar das decisões políticas, já que ninguém melhor do que eles para serem capazes de levantar os problemas e mudar a realidade em que vivem.

### **6.1.3 - Faixa Etária e Ocupação Principal**

Em relação à participação dos conselheiros segundo a faixa etária, pode-se observar a seguinte composição: nenhum conselheiro tem entre 21 e 30 anos de idade; dois (20%) tem entre 31 e 40 anos de idade; cinco (50%) tem entre 41 e 60 anos de idade; e três (30%) tem 60 anos ou mais (Tabela 5). Os dados demonstram que há uma concentração do número de conselheiros na faixa entre 41 ou mais anos de idade. Percebe-se assim, que há pouca participação e pouco interesse dos jovens nos debates de tomada de decisão.

De acordo com os dados do IPEA (2013), essa faixa etária também é predominante nos conselhos nacionais em geral. Ao observar os representantes eleitos no Congresso Nacional, foi possível notar que a faixa etária predominante é a mesma; ou seja, mais de 60% dos parlamentares tem entre 41 e 60 anos e, se considerar os representantes que têm mais de 41 anos, a quantidade ultrapassa os 85%.

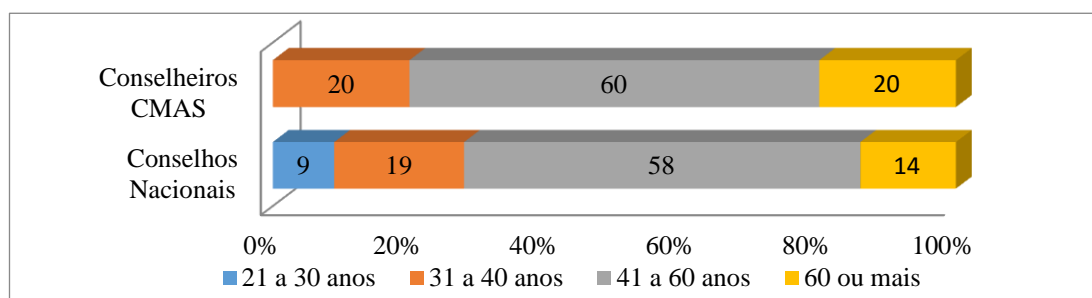
**Tabela 5: Perfil dos conselheiros representantes da sociedade civil, segundo a faixa etária e a ocupação principal, Viçosa/MG.**

Faixa etária	Quantidade	%
Até 30 anos	0	0
31 a 40 anos	2	20
41 a 60 anos	5	50
Mais de 60 anos	3	30
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100</b>
Ocupação Principal	Quantidade	%
Aposentado (a)	4	40
Setor Público	1	10
Setor Privado	4	40
Sem resposta	1	10
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados da Pesquisa (2015).

Considerando os dados apresentados, constatou-se que a maioria dos conselheiros representantes da sociedade civil está em fase madura, o que pode demonstrar a falta de interesse dos jovens nas questões políticas e administrativas. Esse perfil predominante em relação à idade também é encontrado em outros estudos, como os de Cezare (2009) e Ramos (2012).

**Figura 5: Gráfico comparativo dos conselheiros do CMAS e dos Conselhos Nacionais, segundo a faixa etária.**



Fonte: Para os dados dos Conselhos Nacionais, acessar o Relatório de Pesquisa Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros, dos Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. Os dados referentes ao conselho (CMAS) são dados da pesquisa (2015) coletados pela pesquisadora.

Poucos estudos foram realizados sobre a faixa etária da população que participa e se envolve nas questões políticas da sociedade. Um deles foi um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na década de 1997, sobre a participação sociopolítica nas metrópoles brasileiras. Essa pesquisa demonstrou que a participação sociopolítica é ligeiramente superior para os que estão

entre os 40 e 59 anos de idade, quando comparados com a faixa etária mais jovem. Os dados mostraram que 17% e 11% da população entre 18 e 39 anos, participam em sindicatos e em órgãos comunitários, respectivamente; enquanto que na população entre 40 e 50 anos, 19% participam de sindicatos e 14% em órgãos comunitários (IBGE, 1997).

Isso quer dizer que apesar da pesquisa do IBGE ter sido realizada há quase 20 anos, os dados se mostram atuais, uma vez que as entidades escolhem sujeitos que sejam mais maduros e experientes, de modo a terem melhor preparo para atender os assuntos tratados e participar das reuniões.

Pode-se considerar que o fato de o maior número de conselheiros entre a faixa etária de 41 anos ou mais prevalecer sobre os demais intervalos pode estar relacionado ao interesse desses sujeitos de permanecerem ativos e interessados pelas questões relativas à assistência social, aos cuidados dos mais vulneráveis, seja por interesse pessoal ou pela insegurança de, em algum momento, necessitar dos serviços prestados pelo setor público da área da assistência social. Estudos, como os de Labra e Figueiredo (2002), Ramos (2012), Van Stralen et. al (2006), Oliva et. al (2007), dentre outros, confirmam os resultados deste estudo, bem como a pesquisa realizada, em 1997, pelo IBGE.

A participação da população economicamente ativa (PEA) é maior do que a da não ativa (não PEA). Entre a PEA, os que mais participam no CMAS são os trabalhadores do setor privado, representando 40% (n=4) dos conselheiros, enquanto que os trabalhadores do setor público representam 10% (n=1) dos conselheiros do CMAS. Em relação à população não ativa, 40% (n=4) compõem o CMAS. Não foi possível obter dados sobre a ocupação principal de um conselheiro, pois não foi encontrada essa informação no CMAS, e durante a pesquisa, o mesmo veio a óbito.

Existe uma correlação entre a intensidade da participação e o *status* socioeconômico, que pode ser medida pelo tempo. De acordo com Burkhart et. al (1972) apud Lüchmann e Almeida (2010) para participação política é necessário ter tempo (reuniões, contatos, elaboração da pauta, dentre outras atividades), exigindo trabalho voluntário e compromisso pessoal.

Além disso, os autores ressaltam os custos emocionais que requerem a participação política, entre eles, as decepções pelo não retorno do dispêndio de alta energia e investimento; as hostilidades enfrentadas no mundo da política (oposições, ataques pessoais, discriminações, etc.); as

pressões e as ansiedades que pesam sobre os indivíduos nos processos de tomadas de decisões (LÜCHMANN; ALMEIDA 2010, p. 87).

A partir da análise desses autores, pode-se relacionar a pouca participação dos conselheiros do setor público com o fato das atividades do conselho ser, na maioria das vezes, conflituosas com o poder público, o que acaba sendo evitado por esses participantes para evitar discussões.

#### **6.1.4 - Número de gestões nas quais o conselheiro já foi membro no CMAS**

De acordo com Filho (2014), quanto maior o envolvimento dos participantes em espaços participativos, grupos sociais, associações, partidos políticos e lideranças, mais consciente e crítica poderá ser sua atuação enquanto conselheiro municipal. No entanto, outros autores, no decorrer da discussão, acrescentam que esse fato também pode levar à naturalização da participação dos conselheiros, podendo esse, traduzir a sua atuação nos seus interesses particulares.

Ao questionar o conselheiro entrevistado sobre há quantas gestões ele está atuando no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Viçosa-MG, obteve-se as seguintes respostas: três (30%) conselheiros estão na sua primeira gestão; três (30%) conselheiros estão na sua terceira gestão; um (10%) conselheiro está na sua segunda gestão; e um (10%) conselheiro está na sua quarta gestão (Tabela 6).

**Tabela 6: Número de gestões dos conselheiros representantes da sociedade civil no CMAS, Viçosa/MG.**

Nº de gestões no CMAS	Quantidade	%
Uma gestão	3	30
Duas gestões	1	10
Três gestões	3	30
Quatro gestões	1	10
Cinco gestões ou mais	1	10
Sem resposta*	1	10
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

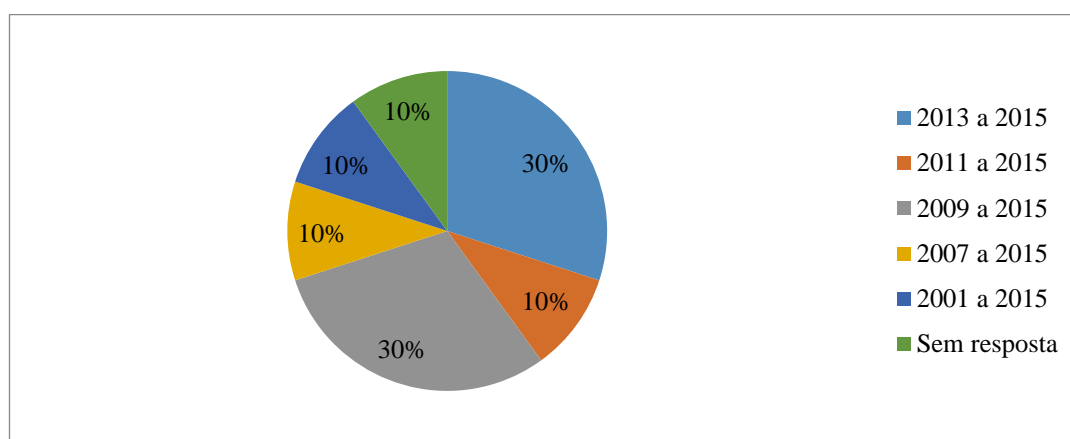
\*Não foi possível obter dados sobre o número de um conselheiro, pois durante a pesquisa o mesmo veio a óbito.

De acordo com as informações apresentadas na figura 6, constatou-se que 60% dos atuais conselheiros representantes da sociedade civil da assistência social, já fez parte de duas ou mais gestões no respectivo conselho, revelando a monopolização

desses conselheiros nas tomadas de decisão, além da elitização dos seus membros. Três (30%) representantes foram conselheiros durante os anos de 2013 a 2015; um (20%) foi conselheiro durante os anos de 2011 a 2015; três (30%) representaram o conselho no intervalo entre os anos de 2009 a 2015; um (10%) representou o conselho nos anos de 2007 a 2015; e um (10%) é conselheiro desde 2001. Van Stralen (2006) revela que apesar de não poder generalizar sobre a baixa rotatividade nos conselhos, há evidência de que esse fenômeno acontece em vários municípios.

De acordo com a Lei Municipal nº 1.712 de 2005, o tempo de mandato dos conselheiros da assistência social de Viçosa-MG deverá ser de dois anos, permitida uma única recondução por igual período. Os dados obtidos nessa pesquisa demonstram que as normas não são cumpridas e, em sua maioria, os conselheiros participantes do CMAS foram reconduzidos por mais de duas gestões.

**Figura 6: Número de gestões dos conselheiros no CMAS, Viçosa, MG.**



Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Assim como a alta escolaridade, esse fenômeno pode levar o membro do conselho à elitização; ou seja, à “profissionalização” dos conselheiros expressa pela baixa rotatividade e pelo crescente distanciamento entre representados e representantes (VAN STRALEN et. al., 2006, p. 276). Cohn (2003) atribui a baixa rotatividade dos representantes do conselho à insuficiência do exercício democrático, no âmbito da própria sociedade civil, que permite que se cristalizem determinados sujeitos sociais como representantes dos distintos interesses econômicos e de demandas a partir de carências aí presentes.

O baixo exercício democrático na assistência social, constitui herança do próprio modelo de participação vivenciado, por muito tempo, pelo Brasil, que tinha

bases autoritárias, baseadas em formas de representação em que predominavam relações clientelistas ou populistas (GOHN, 2000). Prevalecia na relação entre os movimentos populares e o poder público uma postura de negociação, mas que visava à obtenção do máximo de ganhos para ambos os lados que atendessem a interesses dos grupos e nem sempre do conjunto da população que representavam (SANTOS, 2002).

Assim, a partir dos dados apresentados, constatou-se que a representatividade nos conselhos não é equitativamente distribuída, estando limitada a poucos sujeitos e, conseqüentemente, o conhecimento sobre a realidade local permanece restrito a um pequeno grupo, que acaba acomodando-se ou se sentindo incomodado com a frequência com que são convocados a assumir tal função (ALHADEF, 2012).

#### **6.1.5 - Atuação dos conselheiros em conselhos do município com outra temática ou em outros espaços de participação**

No que diz respeito à atuação dos conselheiros em outros espaços de participação ou em conselhos de outro tema no município de Viçosa-MG, constatou-se que três (30%) dos conselheiros já atuaram ou atuam em outros conselhos, além do Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG; enquanto seis (60%) foram conselheiros somente no CMAS (Tabela 7). Dentre os conselheiros que já participaram de outros conselhos, destaca-se o Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CMAE).

**Tabela 7: Participação dos conselheiros do CMAS em conselhos do município com outra temática, Viçosa/MG.**

<b>Participação em outros conselhos</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
<b>Sim</b>	3	30
<b>Não</b>	6	60
<b>Sem resposta</b>	1	10
<b>Total</b>	10	100

Fonte: Dados da Pesquisa (2015).

Chama-se a atenção para o fato de que os conselheiros são frequentemente convocados a se inserirem como representantes de diferentes políticas públicas no município de Viçosa-MG, o que conduz ao acúmulo de responsabilidades e a uma atuação sobrecarregada, além de restringir a oportunidade de que outro conselheiro

desenvolva essa função. Dos 10 entrevistados, três acumulam representatividade em outros conselhos municipais, o que indica que a população local não vivencia uma participação ativa na condução dos seus próprios interesses.

Restrita a poucos sujeitos da sociedade, a representatividade não é disseminada, e o conhecimento sobre a realidade local permanece restrito a pequeno grupo, que acaba acomodando-se ou se sentindo incomodado com a frequência com que são convocados a assumir tal função (ALHADEF, 2012, p. 104).

Quanto ao vínculo associativo, dos dez conselheiros entrevistados, sete (70%) não possuem participação em nenhuma esfera coletiva, quer seja associação, sindicato ou ONG; enquanto somente dois (20%) atualmente participam de duas entidades filantrópicas do município e de um (10%) não foi possível obter resposta. Dentre esses, um (10%) já participou de associação de bairro. Esses dados demonstram o baixo grau de associativismo dos conselheiros. Assim, esses conselheiros, que participam ou já participaram de entidades e associação, demonstram um maior engajamento em relação aos demais conselheiros não atuantes em outros espaços participativos.

Em relação à filiação partidária dos conselheiros, observou-se que três (30%) dos entrevistados relataram ter participado ou estarem inscritos em algum partido político, enquanto seis (60%) nunca se filiaram (Tabela 8). A filiação partidária reforça o baixo engajamento cívico dos conselheiros, uma vez que somente dois deles estão inscritos em algum partido político. Não existem dados disponíveis sobre o engajamento cívico na região ou mesmo no Estado de Minas Gerais, para fins de comparação.

**Tabela 8: Participação dos conselheiros do CMAS em outros espaços de participação como associações, Viçosa, MG.**

Participação em associações, cooperativas, ONG's ou entidades	Quantidade	%
Sim	2	20
Não	7	70
Sem resposta	1	10
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100</b>
Filiação em partidos políticos	Quantidade	%
Sim	3	30
Não	60	60
Sem resposta	1	10
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados da Pesquisa (2015).

Essas informações demonstram que os conselheiros representantes da sociedade civil têm pouca ligação com espaços associativos revelando um engajamento fraco, pouco poder de articulação e de mobilização, diferente de outros estudos, já realizados, como o de Barros (2010), que aponta para um alto vínculo associativo dos membros não governamentais.

Nessa perspectiva, pode-se entender a vida associativa dos cidadãos a partir de duas concepções. A primeira, apresentada por Carvalho e Felgueiras (2000) diz respeito ao fato de que, ao considerar o conselho como um espaço de participação de qualquer cidadão, independentemente do envolvimento em associações, entidades ou ONG's, o baixo grau de engajamento dos conselheiros, pode indicar, de fato, a capacidade do conselho em atrair a participação do cidadão comum, independentemente de sua experiência pretérita.

A segunda perspectiva, apresentada por Lüchmann (2013), a partir do entendimento de Warren (2001), propõe que dentre os benefícios democráticos da participação em outros espaços participativos, destaca-se o “desenvolvimento individual, seja nas dimensões social (melhoria de condições de vida) e política, promovendo o desenvolvimento de indivíduos mais informados, autônomos, cooperativos, críticos e participativos” (LÜCHMANN, 2013, p.9). Além disso, o autor complementa que essa participação impactaria nas esferas públicas, por meio da contestação, formação de opiniões e de julgamentos públicos; e, por outro lado, nas instituições políticas, ampliando e qualificando a representação política em direção ao aprofundamento democrático. Assim:

O associativismo é central, na medida em que se constitui como fenômeno que desloca as atribuições dos problemas e condições do plano pessoal para o plano sistêmico, requisito central para o desencadeamento de um movimento social. Assim, em associação, as pessoas desenvolvem sentidos e percepções da vida social que transcendem a dimensão de base individual e pessoal. Para fins dessa vertente, as principais funções democráticas dos movimentos sociais estão na sua capacidade de alterar a realidade social, seja no plano cultural, seja no plano institucional, no sentido de expor e lutar contra as relações de poder e de dominação que caracterizam as diferentes esferas e espaços da vida social. (LÜCHMANN, 2013, p. 5-6).

A baixa inserção dos conselheiros nos espaços cívicos de participação do município demonstra que a sociedade civil não exerce sua cidadania por meio das organizações sociais, uma vez que esta pode ser exercida pela reivindicação das

necessidades locais por meio desses espaços. Esses dados corroboram as afirmações acerca da chamada passividade do brasileiro que, de acordo com José Murilo de Carvalho, “(...) é a própria definição do não cidadão, do súdito que sofre conformado e alegre, as decisões do soberano (...)” como aponta Carvalho (1999, p. 36).

Quando os cidadãos são atuantes, ou seja, quando os cidadãos participam das decisões políticas, eles são capazes de mudar a realidade em que vivem. Por isso, destaca-se a fala de Baremlitt (2002), quando ele reforça que a autoanálise

Consiste em que as comunidades mesmas, como protagonistas de seus problemas, necessidades, interesses, desejos e demandas, possam enunciar, compreender, adquirir ou readquirir um pensamento e um vocabulário próprio que lhes permita saber acerca de sua vida, ou seja: não se trata de que alguém venha de fora ou de cima para dizer-lhes quem são, o que podem, o que sabem, o que devem pedir e o que podem ou não conseguir (BAREMBLITT, 2002, p. 17).

O ato de ser cidadão considera o homem não como um sujeito dotado de direitos e deveres na ordem política, mas como participante ativo do processo democrático. Não é o ato das práticas eleitorais que garante essa participação, mas sim a efetiva participação por meio da interação entre sociedade civil e Estado por meio dos Conselhos Gestores Municipais.

Assim, todos os sujeitos têm o dever de participar da vida em sociedade, exercendo a cidadania sobre as decisões. Nesse olhar não cabe a atitude passiva, em que os “outros” (no caso dos conselhos os representantes do poder público) decidam para os que vivem a situação ou problema em deliberação. A participação nos CMAS designa uma variedade de atividades, como participar das reuniões, votar, se candidatar à presidência, proceder às discussões de assuntos políticos, dentre outros. A participação no conselho refere-se a uma relação entre os sujeitos que fazem valer os seus interesses, aspirações e valores, construindo as suas identidades, afirmando-se como cidadãos de direitos e deveres.

## **7 - CONCLUSÃO**

O estudo realizado com o objetivo de descrever o perfil dos representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Viçosa-MG revelou um conselho elitizado formado principalmente por mulheres, economicamente ativas, com ensino superior e/ou pós-graduação e na faixa etária

entre 41 anos ou mais de idade. Nessa linha, os resultados demonstraram que existem diferenças, especialmente no que se refere à escolaridade entre o perfil dos representantes da sociedade civil do CMAS e da comunidade de Viçosa-MG, população a que representa.

A maioria dos conselheiros já fez parte de duas ou mais gestões no respectivo conselho, revelando a monopolização destes na tomada de decisão. Assim como a alta escolaridade, esse fenômeno pode levar o membro do conselho à elitização, ou seja, à “profissionalização” dos conselheiros expressa pela baixa rotatividade e pelo crescente distanciamento entre representados e representantes, levando conseqüentemente à insuficiência do exercício democrático no âmbito da própria sociedade civil, permitindo a cristalização de determinados sujeitos sociais, como representantes dos distintos interesses econômicos e de demandas a partir de carências aí presentes.

A pouca ligação com espaços de participação, como conselhos de outras temáticas, associações e partidos políticos, revela um engajamento fraco, pouco poder de articulação e de mobilização dos conselheiros no Conselho Municipal de Assistência Social.

Por fim, pode-se concluir que se, por um lado, os conselheiros devem ter conhecimentos técnicos que lhes proporcionem capacidade de discutir e opinar sobre os interesses e assuntos relacionados ao conselho do qual fazem parte; por outro lado, considera-se também relevante o conhecimento construído pelo saber local e o acesso à informação, garantindo que também sejam ouvidos os participantes que, embora não possuam educação formal, contam com experiência e sabedoria local, elementos que os tornam certamente conhecedores das questões mais relevantes para a comunidade em que vivem.

## **8- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABERS, Rebecca Neaera; KECK Margaret, E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.

ALHADEF, Patrícia de Pontes Teixeira Lima. **Participação e controle social: um estudo de caso sobre o conselho municipal de Assistência Social de Alquiraz,**

2012. 179f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade), Centro de Humanidades, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012.

BACKES, Ana Luiza. **A 55ª Legislatura (2015/2018)**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

BAREMBLITT, Gregorio. **Compêndio de análise institucional e outras correntes: teoria e prática**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2002.

BARROS, Josie de Menezes. A institucionalização da participação: o conselho municipal de cultura de Santo André na transação da gestão municipal (2008/2009). **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 7, p. 81-96, junho/2010.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação política nos Conselhos Gestores de políticas públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010.

BRASIL. **Constituição Federal da República**. Brasília: Governo Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993** – Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS - Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: DF, 1993.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília: DF, 2004.

BRASIL. Portal da Transparência. **Controladoria-Geral da União**. Conselhos Municipais e Controle Social. 2014. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 06 jan. 2016.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; ALMEIDA, Paulo Henrique de. Família e Proteção Social. *São Paulo em Perspectiva*, v. 17, n. 2, p. 109 – 122, 2003

CARVALHO, José Murilo. O motivo endêmico no imaginário social brasileiro. In: Dulce C. Pandolfi et al. (Orgs). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; FELGUEIRAS, Débora. Orçamento participativo no ABC – Mauá, Ribeirão Pires e Santo André. São Paulo: **Pólis**, 2000.

CEZARE, Juliana Pellegrini. **Conselhos Municipais e Governança: uma análise do conselho de representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense do Município de Santo André- SP**, 2009. 176f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública), Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2009.

CRUZ, Tancredo Almada (Coord.). **Retrato social de Viçosa V**. Viçosa, MG: CENSUS, 2014.

CUNHA, E. S. M. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos de Assistência Social (1997/2006), 2009**. 371 f. Tese (Doutorado em Ciência Política),

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

FILHO, Reinaldo Antônio Bastos. **Percepção dos conselheiros municipais de saúde de Viçosa-MG sobre representação e o papel do conselho no contexto local**, 2014. 108 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014.

GOHN, Maria da Glória. O cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo. **Revista Motrivivência**, Florianópolis, ano XI, nº 14, p. 15 – 32, maio 2000.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**, 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 08 jan. 2015.

IBGE - **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais**. 2013.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselhos**. Relatório de Pesquisa, Brasília: IPEA, 2013.

LABRA, Maria Eliana; FIGUEIREDO, Jorge St. Aubyn de. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 537-547, 2002.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Impactos democráticos do associativismo: questões teóricas e metodológicas. In: **Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes**, 1., 2013, Araraquara. Resumos. Araraquara: UNESP, 2013. p. 1-19.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores Políticas Públicas. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 86-94 jan./jun, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. Política de interesses, política de desvelo: representação e 'singularidade feminina'. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p.253-67, 2001.

OLIVAL, Alexandre de Azevedo; SPEXOTO, Andrezza Alves; RODRIGUES, José Alesando. **Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia**. RER, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 04, p. 1013-1035, out/dez 2007.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Governança democrática e poder local**. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. **Caderno Metrópole**, n. 07, p. 97–112, 2002.

SILVA, Aida Maria Monteiro; TAVARES, Celma. A cidadania ativa e sua relação com a educação em direitos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v.27, n.1, p. 13-24, jan./abr, 2011.

SOUZA, et. al. Análise documental e observação participante na pesquisa em saúde mental. **Revista Baiana de Enfermagem**, Salvador, v. 25, n. 2, p. 221-228, mai/ago. 2011.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, p. 209-213, nov. 2005.

VAN STRALEN, Cornelis Johannes; LIMA, Ângela Maria Dayrell de Lima; SOBRINHO, Delcio da Fonseca; SARAIVA, Leonor do Espírito Santo; VAN STRALEN, Terezinha Berenice de Sousa; BELISÁRIO, Soraya Almeida. Conselhos de saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 11, n. 3, p. 621-632, 2006.

VIÇOSA. Prefeitura Municipal de Viçosa (PMV). **Legislação**. Disponível em: <<http://www.vicosamg.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. de 2016.

## **ARTIGO 4: ANÁLISE DO ESTILO DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VIÇOSA-MG**

### **1 - RESUMO**

Esse estudo buscou comparar o estilo de participação dos representantes da sociedade civil em relação aos representantes do poder público no contexto do CMAS. Para isso, optou-se por um recorte teórico tomando-se por referência a concepção de interação verbal entre os conselheiros. Com base no estudo da interação, foi feito uso de alguns “Marcadores Discursivos”, que possibilitaram compreender a intensidade da participação no conselho. Os dados revelaram que a paridade no CMAS está reduzida à dimensão numérica, já que os conselheiros representantes do poder público raramente participam das reuniões do conselho. As falas dos conselheiros demonstraram que, mesmo apresentando pouca diferença entre os segmentos, a sociedade civil detém maior número de falas nas deliberações. Do ponto de vista do menor ou maior acesso do controle das decisões pelos conselheiros, os marcadores informação/reação, consulta facultativa e obrigatória, elaboração/recomendação, cogestão, delegação e autogestão demonstraram que, no CMAS, não existe apenas um grau de participação, já que no decorrer das deliberações foi identificado o controle das decisões em diferentes graus. Concluiu-se então que a prática da participação está ainda em construção e que a presença dos conselheiros é condição necessária, mas não suficiente para que haja a participação dos conselheiros e o exercício efetivo da influência política, já que, mesmo com menos representantes presentes nas reuniões, o poder público tinha maior poder de vocalização.

**Palavras-chave:** CMAS, sociedade civil, participação, Marcadores Discursivos.

### **2 - ABSTRACT**

This study aimed to compare the participation of representatives of civil society's type in relation to the government officials on the MCSA. For this, we chose a theoretical cut taking as reference the conception of verbal interaction between counselors. Based on the study of the interaction, it was used some "Discourse Markers" that allowed to understand the intensity of participation on the MCSA. The data revealed that the parity in MCSA is reduced to the numerical dimension, since the government representatives counselors rarely participate in the Council's meetings. The counselors' speeches have shown that, even with little difference between the segments, the civil society has a greater number of speeches in the deliberations. In the point of view of the lower or greater access control of decisions by the counselors, the information/reaction, optional consultation and mandatory development / recommendation, co-management, delegation and self-management markers have shown that in the MCSA there isn't only one level of participation, since in the course of the proceedings has been identified a control of decisions at different levels. Therefore, it was concluded that the practice of participation is still under construction and that the presence of the counselors is necessary but not

sufficient, to prevent the participation of counselors neither the effective exercise of political influence, since, even with fewer representatives present in meetings, the government power had more power vocalization.

**Keywords:** CMAS, civil society participation, markers Discourse.

### 3 - INTRODUÇÃO

As políticas públicas como instrumentos do governo para o desenvolvimento de ações nas áreas sociais, econômicas, culturais, ambientais, dentre outras, com vistas à promoção do bem-estar e à melhoria das condições de vida da sociedade, devem promover o alcance dos resultados estabelecidos nas metas de suas formulações. O desafio de um governo democrático é promover a formulação e implementação dessas políticas com a participação da comunidade, o que, no Brasil, se dá a partir dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Desde a Lei Orgânica de Assistência Social, os conselhos de assistência social são previstos como estruturas permanentes, vinculadas ao gestor (geralmente o órgão responsável pela política no estado e no município), com natureza deliberativa e composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil, que têm como objetivo possibilitar a participação da sociedade, por meio de entidades e associações civis, na formulação da política e no controle de suas ações. Sua natureza, composição e objetivos indicam a possibilidade de analisá-los sob a ótica da interação verbal, uma vez que a participação dos conselheiros nas reuniões do CMAS se dá na interação, na qual a cada palavra de um conselheiro os demais devem corresponder a sua palavra de forma a responder a uma questão, tirar uma dúvida ou discutir um assunto.

O CMAS é responsável por discutir, estabelecer normas e fiscalizar a prestação de serviços sociais públicos e privados no Município, focando nas questões que dizem respeito à vida da população e que venham a ter impacto sobre ela de forma direta ou indireta. Segundo Brasil (2007, p. 19), os CMAS são definidos “como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), como instância deliberativa e participativa, permite que hajam discussões e sejam tomadas decisões,

representando um importante espaço para a formulação e para o controle de suas ações que influenciam a política de assistência social. Nesse contexto, esse estudo buscou comparar o estilo de participação dos representantes da sociedade civil em relação aos representantes do poder público no contexto do CMAS.

#### **4 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para este estudo se fez necessário o estudo de possibilidades teóricas que dessem ancoragem à coleta de dados em interação verbal, visto que as atividades de trabalho dos conselheiros se dão, em sua maioria, por meio da linguagem em interação verbal. Optou-se por um recorte teórico tomando-se por referência, a concepção de interação verbal presente na teoria de Bakhtin (1995), a qual é apresentada a seguir.

Conforme o referido autor, na linguagem do cotidiano, o sujeito faz uso da linguagem verbal e não-verbal para se comunicar. A linguagem verbal integra a fala e a escrita (diálogo, informações no rádio, televisão ou imprensa, etc.). A linguagem não-verbal se constitui de todos os outros recursos de comunicação, como imagens, desenhos, símbolos, músicas, gestos, dentre outros. A língua é vista como um fenômeno social, histórico e ideológico, por consequência, “a comunicação verbal não poderá jamais ser compreendida e explicada fora desse vínculo com a situação concreta” (BAKHTIN, 1995, p. 124). Em outras palavras, a linguagem em sua realidade é uma forma de interação carregada de história e vivência.

Para Bakhtin (1995) uma das formas mais importantes da interação verbal é o diálogo. O autor postula uma concepção de linguagem dizendo que ela é dialógica; ou seja, toda palavra e toda enunciação possui caráter de duplicidade, no qual a presença do outro é fundamental e cujo contexto social não pode ser ignorado:

A verdadeira substância da língua não é constituída por um sistema abstrato de formas linguísticas nem pela enunciação monológica isolada, nem pelo ato psicofisiológico da sua produção, mas pelo fenômeno social da interação verbal, realizada através da enunciação ou das enunciações. A interação verbal constitui assim a realidade fundamental da língua (BAKHTIN, 1995, p. 123).

Sobre o processo de interação, Kerbrat-Orecchioni (2006) explica que:

Para que haja troca comunicativa, não basta que dois falantes (ou mais) falem alternadamente; é ainda preciso que eles *se* falem, ou seja, que estejam ambos “engajados” na troca e que deem sinais desse engajamento mútuo, recorrendo a diversos procedimentos de validação interlocutória (KERBRAT-ORECCHIONI, 2006, p. 8).

Para a autora, a interação é muito mais do que dois ou mais sujeitos falando, pois é por meio da relação com o outro que o sujeito se expressa e que, por sua vez, despertará no outro o desejo de corresponder a tais práticas.

Ao abordar a participação dos conselheiros nas reuniões do CMAS, é preciso levar em consideração que ela se dá na interação, na qual a cada palavra de um conselheiro os demais devem corresponder a sua palavra de forma a responder a uma questão, tirar uma dúvida ou discutir um assunto. Assim, a interação no CMAS pressupõe a presença do outro, com quem interage e, ao mesmo tempo, se constrói a partir da fala do outro.

O sujeito constrói a sua fala com seu modo particular de reflexão sobre o mundo e sobre a realidade social. O sujeito também constrói o processo de produção tendo por base outros discursos, outros textos, envolvendo um diálogo com outras pessoas, com o mundo e com suas experiências pessoais. Assim, tudo o que se escuta ou se lê, tudo o que se estuda e se aprende fica guardado como experiências que se adquirem no cotidiano (BAKHTIN, 1995).

No caso do CMAS, implica considerar a interação como um processo de engajamento que envolve o sujeito como um todo, na qual estão empenhados em ações, cujos significados negociem umas com as outras.

Para Bakhtin e Volochinov (1995, p. 109):

O diálogo com o outro – o que remete à ideia de sujeito social, histórico e ideologicamente situado em um determinado contexto, que obviamente é constituído a partir de relações estabelecidas com o outro. Evidencia-se também o fato de que as interações não acontecem fora de um contexto social e histórico mais amplo e que a situação histórica e social é o lugar onde se dão interações entre os sujeitos e que esta relação interlocutiva concretiza-se no trabalho conjunto; e a noção de que a língua é heterogênea e, por isso, marcada pela presença do outro, ou seja, a língua não é homogênea, nem tampouco um sistema pronto e acabado. Assim, é possível compreender que os sujeitos vão se interagindo uns com os outros, formando um grande elo de interação.

Esta perspectiva vê a linguagem como uma forma de interação, como uma prática social, uma vez que o sujeito, ao falar, deixa na pronúncia de seu texto vestígios significativos de seu lugar na sociedade, de seus conceitos familiares e de suas vivências de mundo. É preciso saber que em situações naturais de uso da linguagem interage-se com alguém, constituindo o processo de participação em si.

Para a análise das interações entre os conselheiros no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) foi utilizada a Análise da Conversação.

A Análise da Conversação surgiu na década de 1970, com o intuito de disponibilizar um instrumento que possibilitasse a compreensão das ações cotidianas dos elementos de uma comunidade. Posteriormente, passou a ser aplicada de maneira mais específica à conversação. “De caráter empírico, qualitativo e descritivo, trata-se de uma investigação das práticas e atividades conversacionais através da análise de *corpora* constituídos por manifestações reais e espontâneas de conversação” (SILVA, 2011, p. 4). A Análise Conversacional possibilita descrever os mecanismos linguísticos e comunicativos, por meio dos quais os sujeitos organizam seus atos de conversação.

#### **4.1 – Métodos e técnicas de pesquisa**

Para comparar o grau e estilo de participação dos representantes da sociedade civil em relação aos representantes do poder público foram realizadas Observações Diretas e Registro das falas no decorrer das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). De acordo com Michel (2009), na observação direta não participante, também chamada de passiva, o observador toma contato com a comunidade, grupo ou realidade estudada, mas sem integrar-se a ela, permanecendo oculto ao grupo, atuando como espectador (MICHEL, 2009).

A Observação Direta corresponde a uma técnica de coleta de dados que permite registrar os acontecimentos no contexto realmente vivido, nesse caso as deliberações do CMAS. A Observação não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se desejam estudar. Ajuda a identificar e obter provas a respeito de situações sobre as quais os sujeitos não têm consciência ou não percebem, mas que orientam seu comportamento (MARCONI; LAKATOS, 2007).

As reuniões não foram gravadas, visto que os conselheiros não autorizaram qualquer registro, quer seja em áudio ou fotográfico. Assim, para registrar as falas durante as reuniões, que foram monitoradas por um período de 5 meses (5 reuniões), de julho a novembro de 2015, foram feitas anotações importantes no sentido de marcar a presença dos distintos conselheiros envolvidos em uma dada conversação,

conforme Apêndice B. Tomando como base o estudo da interação e para analisá-la, esse estudo delimitou alguns “Marcadores Discursivos”.

Risso *et. al.* (1996) consideram os “marcadores discursivos como elementos presentes no discurso oral, com a função de participar da organização textual das informações ao longo da fala e de dar pistas ao interlocutor do assunto a que o falante se refere” (RISSO *et. al.*, 1996, p. 32). Nesse estudo, os “Marcadores Discursivos” foram considerados as situações dialógicas em que se estabelece algum tipo de relação entre os falantes.

A reunião consta de 3 momentos: Leitura e aprovação da ATA da reunião anterior; Informes Gerais; e Ordem do Dia. Antes das reuniões foi feita uma leitura flutuante; ou seja, foi realizado o primeiro contato direto com a pauta do dia a ser analisada, com o intuito de conhecer os informes e ordem do dia, visando delimitar a temática a ser abordada e ações-indicadores que demonstrem a forma de participação e representatividade dos conselheiros, para atendimento às demandas e interesses da população. Posteriormente, durante as reuniões foi feito uso da análise da conversação, considerando os marcadores discursivos, apresentados na Tabela 9.

Os marcadores informação/reação, consulta facultativa e obrigatória, elaboração/recomendação, cogestão, delegação e autogestão para analisar a participação no Conselho Municipal de Assistência Social foram baseados e adaptados a partir da definição do autor Bordenave (2013) e Peruzzo (1998), sendo um desafio para este estudo avaliar se são adequados à dinâmica do fenômeno estudado ou não. Do ponto de vista do menor ou maior acesso ao controle das decisões pelos sujeitos, esses marcadores possibilitaram compreender a intensidade da participação, possível de ser alcançada no conselho. Nesse sentido, as observações e registro das reuniões foram importantes instrumentos por possibilitar o registro em tempo real; ou seja, como realmente é pronunciada pelo conselheiro evitando a distorção ou falhas que podem ter nas atas.

**Tabela 9: Marcadores Discursivos considerados na relação entre os falantes**

1. Presença dos conselheiros;
2. Frequência com que os conselheiros falam (se e quando os conselheiros falam durante as deliberações);
3. Intervenção e/ou assunto que o conselheiro interfere para falar;
4. Com quem o conselheiro fala (para quem é direcionada a fala);
5. Quem inicia as falas das deliberações;
6. Temas que geraram debates;
7. Segmento que apresentou posições divergentes e demandas;
8. Temas para votação;
9. Informação/reação (os conselheiros são informados sobre as decisões já tomadas, podendo eles questionar a decisão tomada, que por sua vez pode ser ou não considerada);
10. Consulta facultativa (os conselheiros podem ou não ser consultados para a resolução de algum problema);
11. Consulta obrigatória (os conselheiros são consultados para a resolução de algum problema, mesmo que a decisão final pertença ao superior);
12. Elaboração/recomendação (apresentação de propostas e formulação de alternativas que influenciam nas decisões e de demandas que representam interesses para a população);
13. Cogestão (as decisões são compartilhadas entre todos os conselheiros por meio de eleição);
14. Delegação (os conselheiros têm autoridade de decidir sem precisar consultar seus superiores);
15. Autogestão (no caso do conselho, esse grau não vai acontecer, pois, o CMAS já está instituído por uma série de regras e normas, estabelecidas por legislações federais, estaduais, municipais, além do regimento interno).

Fonte: Elaborado pela autora a partir das ideias de Bordenave (2013).

Além das observações das reuniões do CMAS, foi utilizada a técnica da Pesquisa Documental a partir do levantamento de dados no arquivo da Secretaria do Conselho Municipal de Assistência Social. De acordo com Souza et. al. (2011), documentos são registros escritos que proporcionam informações para a compreensão dos fatos e relações; ou seja, consiste em identificar, verificar e apreciar os documentos com uma finalidade específica (SOUZA, et. al, 2011). Para isso, a Pesquisa Documental foi composta da análise do Regimento Interno, das pautas, das ATAS, do Livro de Presença e demais documentos importantes, que possibilitaram recolher informações úteis para o tema em estudo.

## **5 – REFERENCIAL TEÓRICO**

### **5.1 - Da democracia à participação**

Reflexo de uma longa história de lutas e conquistas pela maior participação da sociedade civil, a Constituição Federal de 1988 inovou ao incorporar a participação dos cidadãos por meio de organizações representativas na formulação e implementação das políticas públicas. Era o fim do regime militar e o início do

processo de redemocratização do país legitimado institucionalmente a partir da Carta Constitucional.

Com isso, ao menos teoricamente, houve a intensificação da participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas, por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. No intuito de servir como instrumento dialógico de participação, em que permite os cidadãos contribuir na identificação e formulação de políticas públicas, de modo que favoreçam a realidade da própria comunidade à qual pertençam, os conselhos surgiram como proposta de incluir sujeitos da sociedade civil para atuarem como representantes, pois, já que estão mais próximos do cotidiano da sociedade, espera-se que tenham maior representatividade para atuar em nome dos interesses da sociedade.

Entretanto, os autores Lavalle et al (2005) afirmam que

A simples existência da representação não garante a representatividade ou necessariamente a sua correspondência àqueles que estão sendo representados. Por sua vez, a força da representatividade não pode ser realizada pela remoção da autonomia dos representantes (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2005 apud KIYOTA, 2007, p. 77).

A atual democracia leva a discussão sobre a realidade da “participação”, que acontece no Conselho Municipal de Assistência Social, por meio da representação da sociedade civil e do poder público. Ao se tornar representante, o conselheiro passa a falar e agir em nome do outro. Assim, se é tarefa específica dos conselheiros o encaminhamento de demandas e a representação de interesses, eles “não detêm o monopólio da ação política democrática” (BENEVIDES, 1991, p. 30).

Segundo Westphal (1992), um dos grandes problemas da participação é a representatividade, pois muitos representantes de organizações ou entidades comparecem ao conselho sem consultar suas bases, falando em seu nome e não em nome do grupo e tão pouco compartilha as decisões tomadas nas reuniões com eles. (WESTPHAL, 1992).

Assim, a representatividade de cada membro do conselho é o que faz uma reunião verdadeiramente representativa como um todo; ou seja, é o que define a representação. Um representante não é representativo se atua no interesse de uma minoria ou dele próprio, e sim quando ele almeja os interesses da maioria, pois, os representantes precisam legitimar esses interesses, mesmo que estes tenham sido construídos por uma minoria.

## 5.2 - A participação enquanto direito

Em termos do processo político de conquista de direitos, pode-se verificar que a participação tem acompanhado as formas históricas pelas quais a sociedade foi passando. Entretanto, para além da conquista do direito, a participação se efetiva, ao mesmo tempo em que se constrói, no decorrer da atuação dos conselheiros, enquanto tais, em seu mundo cotidiano. Para tanto, foi necessário a compreensão do significado do termo participação, aplicado às inter-relações entre os vários sujeitos envolvidos, no decorrer do processo interativo em que se estabelecem as negociações entre os representantes do poder público e da sociedade civil, nas reuniões dos conselhos gestores. Isto é, do ato de participar, de se envolver e compartilhar das decisões atribuídas ao Conselho Municipal de Assistência Social.

Na definição clássica de Pedro Demo (2009), participação é definida como “conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo (...) não existe participação suficiente, nem acabada (...) ou participação completa” (DEMO, 2009, p.18). É processo porque compreende o desenvolvimento de ações contínuas no tempo e no espaço (DIAS, 2007).

Para Cecília Peruzzo (1998), a participação pode se apresentar de três formas: “participação passiva”, “participação controlada” e “participação-poder”. A primeira reflete o “conformismo e a submissão do povo, a falta de interesse e o seu consentimento implícito em relação às decisões tomadas pelo Estado”; a segunda é a “participação concedida pelo Estado, como a que ocorre no planejamento participativo”; e a terceira é a participação popular que reside na “partilha do poder, na intervenção autônoma, ativa e consciente do povo, livre de qualquer tipo de manipulação, expressando-se pela cogestão ou pela autogestão” (JUCÁ, 2007, p. 51-52).

A participação cidadã garante a inserção da sociedade civil nos espaços participativos, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que ocorre por meio da interação dos participantes. No caso desse estudo, que trata da participação popular, o processo de participação, utilizando a proposta de Bordenave (2013), pode ocorrer em níveis distintos, dependendo do grau de controle dos sujeitos sobre as decisões e o quão importantes são as decisões das quais eles podem participar. A

seguir, na Tabela 10, serão apresentados sete graus de participação propostos pelo autor, que podem ser alcançados em uma organização, do ponto de vista do menor ou maior acesso ao controle das decisões pelos sujeitos e que podem ser utilizados como parâmetros para a análise da participação dos cidadãos nos conselhos.

**Tabela 10: Graus de participação**

<b>Grau de participação</b>	<b>Descrição</b>
1º “Informação/informação reação”	Os administradores informam os demais sobre as decisões já tomadas. Esses podem reagir à decisão tomada, que por sua vez pode ser considerada pelos administradores à decisão inicial, enquanto outras vezes essa reação não é tolerada.
2º “Consulta facultativa”	A administração pode, quando “quiser e se quiser”, consultar os membros da organização para dar críticas e sugestões para a resolução de algum problema.
3º “Consulta obrigatória”	Os membros devem ser consultados em certos momentos, mesmo que a decisão final pertença ainda aos superiores.
4º “Elaboração/recomendação”	Os membros elaboram propostas e recomendam medidas que a administração aceita ou rejeita, mas sempre obrigados a justificar sua posição.
5º “Cogestão”	Nesse caso a administração é compartilhada mediante mecanismos de codecisão e colegialidade.
6º “Delegação”	Os membros têm autonomia em certos campos antes reservados aos administradores. Só que para que se tenha delegação real os delegados devem possuir completa autoridade, sem precisar consultar seus superiores para tomarem as decisões. Aqui, não existe diferença entre administradores e administrados.
7º “Autogestão”	Na qual o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa.

Fonte: Bordenave (2013).

Estas não foram, entretanto, as únicas concepções teóricas sobre o termo, pois, ao final deste percurso pôde-se entender que a concepção de participação é complexa e extremamente abrangente, já que a participação pode ocorrer em graus distintos, dependendo do grau de controle dos sujeitos sobre as decisões e o quão importantes são as decisões das quais eles podem participar.

## **6 - RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Conforme apresentado anteriormente, a composição do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) diz respeito à participação via representação paritária, sendo constituído por cinco (5) representantes da sociedade civil e cinco (5) representantes do poder público e seus respectivos suplentes, com mandato de dois (2) anos, permitida uma única recondução por igual período.

De acordo com Tatagiba (2002), essa composição paritária entre sociedade civil e poder público é “considerada uma condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes nos conselhos, garantindo dessa forma a legitimidade e o equilíbrio nas decisões” (TATAGIBA, 2002, p. 57).

No entanto, ao analisar o Livro de Presença do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), constatou que essa paridade no CMAS está reduzida à dimensão numérica imposta pelas leis federal, estadual e municipal e pelo regimento interno, já que os conselheiros representantes do poder público raramente participam das reuniões do conselho, conforme é apresentado na Tabela 11.

**Tabela 11: Presença dos conselheiros nas reuniões do CMAS, Viçosa/MG.**

	Poder Público (quantidade/%)		Sociedade Civil (quantidade/%)		Total
	Conselheiro	Participante externo	Conselheiro	Participante externo	
<b>Reunião 1</b>	2	2	5	0	9
<b>Reunião 2</b>	0	2	10	0	2
<b>Reunião 3</b>	1	1	4	0	6
<b>Reunião 4</b>	3	1	7	0	0
<b>Reunião 5</b>	2	2	9	0	13

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Com base nos dados apresentados na Tabela 11, foi possível confirmar que os conselheiros representantes do poder público pouco participam das reuniões do CMAS, sendo que dos dez (10) conselheiros, entre titular e suplente, estavam presentes nas reuniões 1, 2, 3, 4 e 5, dois, nenhum, um, três e dois conselheiros representantes do poder público, respectivamente. Isso aponta para uma resistência do poder público em legitimar o conselho, como espaço de decisão política.

Sobre isso, Tatagiba (2002) argumenta que a ausência dos conselheiros do poder público demonstra a falta de interesse deles em participar regularmente das atividades do conselho, bem como a pouca importância que o Estado atribui à sua participação nas deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social (TATAGIBA, 2002), ao contrário do conjunto de conselheiros da sociedade civil que está mais presente, o que parece mostrar que esse segmento começa a considerar o conselho como um espaço de relação com o poder público para a tomada de decisão, isto é, como meio de manifestação e de negociação de interesses.

Nessa lógica, Cunha (2009) explica que essa ausência do poder público nas reuniões também pode indicar a redução da valorização dos conselhos, como espaços políticos decisórios. Além disso, de acordo com Tatagiba (2002), quando os conselheiros não participam das reuniões, as deliberações e decisões acabam não sendo compartilhadas entre os segmentos, já que as posições do poder público nem sempre são levadas para o conhecimento do conselho, assim como as discussões do conselho geralmente não são acompanhadas pelas agências estatais envolvidas.

Nesse sentido, essa política de esvaziamento produz um enfraquecimento do conselho que “apesar de suas prerrogativas legais, não consegue impedir que muitas questões importantes sejam decididas nos gabinetes dos altos escalões do governo, sob a influência dos interlocutores tradicionais” (TATAGIBA, 2002, p. 63).

No entanto, como mostra os estudos de diferentes autores (LÜCHMANN, 2002, GOHN, 2000, MORAIS, 2015), para uma participação efetiva nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, a paridade não deve ser expressa somente pela composição numérica, já que a concepção de participação é complexa e extremamente abrangente, podendo ocorrer em graus distintos, dependendo do grau de controle dos sujeitos sobre as decisões e do quão importantes são as decisões das quais eles podem participar.

Uma das formas mais importantes da interação verbal é o diálogo. Bakhtin (1995) postula uma concepção de linguagem dizendo que ela é dialógica; ou seja, toda palavra e toda enunciação possui caráter de duplicidade, no qual a presença do outro é fundamental e cujo contexto social não pode ser ignorado.

Assim, visto que as atividades de trabalho dos conselheiros se dão, em sua maioria, por meio da linguagem em interação verbal, buscou-se registrar as falas dos conselheiros representantes da sociedade civil e do poder público, apontando a frequência com que falam, as decisões tomadas, as demandas e propostas, as discussões e conflitos.

Sobre o processo de interação, Kerbrat-Orecchioni (2006), explica que:

Para que haja troca comunicativa, não basta que dois falantes (ou mais) falem alternadamente; é ainda preciso que eles *se* falem, ou seja, que estejam ambos “engajados” na troca e que deem sinais desse engajamento mútuo, recorrendo a diversos procedimentos de validação interlocutória (KERBRAT-ORECCHIONI, 2006, p. 8).

Para a autora, a interação é muito mais do que dois ou mais sujeitos falando, pois é por meio da relação com o outro que o sujeito se expressa e que, por sua vez, despertará no outro o desejo de corresponder a tais práticas.

Para produzir e sustentar um diálogo, dois ou mais sujeitos devem partilhar um mínimo de conhecimento comum. De acordo com Marcuschi (2006), existem dois tipos de diálogo: diálogo assimétrico e diálogo simétrico. O primeiro diz respeito àquele em que um dos participantes tem o direito de iniciar, orientar, dirigir e concluir a interação e exercer pressão sobre os outros participantes, isto é, situações em que alguns dos participantes da interação encontram-se numa posição social superior em relação aos demais; e o segundo diz que vários participantes têm supostamente os mesmos direitos à autoescolha da palavra, do tema a tratar e decidir sobre seu tempo.

Ao considerar as falas dos conselheiros percebeu-se que, mesmo que apresentando pouca diferença nas falas dos segmentos, a sociedade civil apresenta maior número de falas nas deliberações, pelo fato de esse segmento ter maior registro de falas nas reuniões. Além disso, como a presidente é representante da sociedade civil, é ela quem conduz as atividades do conselho, o que lhe dá capacidade de interferir a qualquer momento. Cabe destacar, que para a reunião 2, a pauta estava voltada para a eleição da nova gestão do conselho, o que justifica o baixo número de falas registradas, já que foi considerada somente a discussão dos demais temas (Tabela 12).

**Tabela 12: Número de falas de cada segmento nas reuniões, Viçosa/MG.**

	Poder Público	Sociedade Civil	Total
Reunião 1	32	28	60
Reunião 2	5	19	24
Reunião 3	27	39	66
Reunião 4	38	35	73
Reunião 5	48	59	107

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

No entanto, considerando a baixa presença dos conselheiros do poder público nas reuniões percebe-se que a sociedade civil tem baixo poder de vocalização em relação a esse segmento, pois a sociedade civil, em todas as reuniões, representava

mais da metade dos presentes. Contudo, para melhor entendimento da interação dos membros foi analisada a qualidade das deliberações com o intuito de identificar a forma como as falas foram manifestas pelos conselheiros.

Ao analisar as reuniões constatou-se que praticamente todas (exceto na reunião 2) as deliberações foram iniciadas sempre pela presidente ou por um membro externo do poder público, dando continuidade a fala de algum conselheiro de ambos os segmentos. De acordo com Fuks e Perissinotto (2006) isso ocorre, em parte, devido ao papel central que o conselheiro tem ocupado na mesa diretora que, na condição de presidente do conselho, frequentemente inicia o debate referente aos assuntos em pauta nas reuniões.

Os autores Fuks e Perissinotto (2006) explicam que a dinâmica da reunião pode estar relacionada com o fato de que tanto a presidente quanto o poder público exercem o poder do cargo ocupado e dos recursos cognitivos que possuem para iniciarem as deliberações e, assim, liderarem as discussões, apresentando os assuntos da pauta, esclarecendo questões de ordem técnica e divulgando informações governamentais. Assim, os representantes da sociedade civil e do poder público podem participar do processo de interação das reuniões que se dá por meio da linguagem, apresentando sugestões ou contestando determinado assunto, contribuindo para a tomada de decisões (FUKS; PERISSINOTTO, 2006).

Do ponto de vista do menor ou maior acesso do controle das decisões pelos conselheiros, os marcadores informação/reação, consulta facultativa e obrigatória, elaboração/recomendação, cogestão, delegação e autogestão possibilitaram compreender a intensidade da participação que pode ser alcançada no conselho.

A maioria dos temas apresentados pela presidente caracterizou-se por ser uma informação. A presidente iniciava a sua fala informando aos conselheiros sobre as decisões já tomadas pelas Comissões Temáticas ou pela Secretaria de Assistência Social, podendo os participantes começar um diálogo ou não. De acordo com Bordenave (2013), mesmo que não pareça, esse ato de fala já constitui certa participação dos conselheiros nas políticas de assistência social, pois não é frequente o caso de autoridades (nesse caso o poder público) se darem sequer o trabalho de informar aos que sempre estiveram marginalizados às decisões políticas.

No entanto, durante as deliberações os conselheiros podem reagir às informações recebidas, podendo intervir na decisão tomada, que, por sua vez, pode ou não ser considerada. No primeiro caso, a decisão inicial pode ser reconsiderada tomando novos caminhos ou mesmo provocando a reflexão em busca de melhores alternativas. Já no segundo caso, as falas dos conselheiros não são levadas em consideração, assim como não influenciam na decisão final.

De acordo com os dados, praticamente todos os temas da pauta<sup>6</sup> geraram diálogo entre os conselheiros dos segmentos, sendo dúvidas, aceitação, contestação, sugestão, demanda, denúncia, além de complemento e dispersão para outros assuntos. Isto é, ao apresentar o tema inicial os conselheiros alternaram as suas falas nas discussões.

Corroborando Bakhtin (1995) em que uma das formas mais importantes da interação verbal é o diálogo, ao interagir por meio da linguagem verbal, os representantes da sociedade civil e do poder público se mostraram como participantes ativos das deliberações, já que a cada palavra de um conselheiro os demais correspondem de forma a corresponder uma questão, tirar uma dúvida ou discutir determinado assunto.

Um grau de participação de maior acesso é a consulta facultativa e a obrigatória. Na consulta facultativa, os conselheiros podem ou não ser consultados, solicitando críticas, sugestões, propostas ou para a resolução de algum problema. Já na consulta obrigatória os conselheiros devem ser consultados sobre determinados temas, mesmo que a decisão final pertença à Secretaria de Assistência Social ou ao poder público municipal.

Dos temas deliberados nas reuniões identificou-se que dois (2) se caracterizavam como consulta facultativa e três (3) como consulta obrigatória. Na consulta facultativa, nem sempre os conselheiros reagiram, bem como, quando foi apresentada alguma sugestão ou opinião, que não foi determinante para influenciar a decisão inicial. Por outro lado, já na consulta obrigatória, os conselheiros foram obrigatoriamente consultados sobre a decisão a ser tomada, sendo que, em duas situações, suas opiniões foram consideradas.

---

<sup>6</sup> Dos temas deliberados nas reuniões, apenas um não gerou debate por se tratar de um tema que já havia sido discutido em reuniões anteriores, sendo a informação repassada com o intuito de manter os conselheiros informados.

Nessa linha, Habermas (1995) propõe que a legitimidade da política não está ligada apenas à expressão da vontade geral, mas também ao processo de deliberação coletiva, em que todos os possíveis afetados pelas decisões políticas possam participar do debate público (HABERMAS, 1995 apud AVRITZER, 2000).

No que diz respeito à elaboração/recomendação é considerada a apresentação de propostas e formulação de alternativas que influenciam nas decisões e de demandas que representam interesses para a população, podendo ser aceita ou não, mas sempre sendo obrigado a justificar sua posição.

Foram identificadas quatro (4) propostas apresentadas pela presidente – formação de comissão para definição de critérios para subvenção, adequação das entidades na assistência social ou outra secretaria, publicidade das atas em diferentes meios de comunicação e palestra do SUAS para o poder público e demais interessados – o que demonstra que, além de liderar as discussões, o cargo também atribui a essa conselheira a liderança no processo decisório do conselho.

Além disso, dos diferentes temas (pelo menos 19), apresentados nas reuniões, em três (3) foram identificadas posições divergentes dos conselheiros, tanto da sociedade civil quanto do poder público em relação à fala anterior. O que acontecia nesse momento era um processo de discussão e avaliação no qual os diferentes aspectos de uma determinada proposta foram contestados e pesados pelos conselheiros a fim de construir uma decisão em acordo com os interesses da coletividade. Em geral, os números foram baixos, o que sugere que as discussões no CMAS caracterizam-se por consensos, ao invés do debate de ideias e conflitos de interesses.

Percebe-se, assim, que em relação aos demais temas dezesseis (16), o consenso prevaleceu entre os conselheiros. Sobre isso, Cunha (2009) afirma que,

A ausência de contestação pode indicar a existência de consensos quanto aos temas em deliberação ou a pouca capacidade argumentativa de alguns dos segmentos, o que levaria à concordância ou mesmo ao receio de posicionamento. Assim, os debates circundariam em torno de pontos de vista muito semelhantes, com pequenas alterações que não expressariam confrontos significativos (CUNHA, 2009, 125).

Assim, divergências de opinião e confronto de ideias parecem não estar presentes no cotidiano do conselho, o que vai contra a colocação de Tonella (2004) ao afirmar que os conselhos são espaços de negociação em que os conselheiros, no processo de discussão, devem manifestar suas diferenças. O debate de ideias e a

confrontação de propostas contribuem para a participação ativa dos conselheiros, bem como para o aprofundamento das reflexões e para a melhoria do convívio democrático.

No entanto, apesar de poucas manifestações de contestação em certos momentos das deliberações contrapondo a proposta inicial apresentada pela presidente, os representantes da sociedade civil e do poder público são conselheiros aparentemente ativos, não por contestar as decisões, mas por participarem do debate.

No processo deliberativo, em que as decisões podem afetar toda sociedade, impõe-se que todos os segmentos devam ter igual oportunidade de participar; ou seja, de apresentar suas razões, para que os resultados sejam alcançados a partir da troca de argumentos e razões que possam ser mutuamente aceitáveis, havendo a possibilidade da alteração das preferências dos participantes e a possibilidade de se alcançar resultados por meio de consensos, acordos ou pelo voto (CUNHA, 2009).

Foram identificados os temas deliberados nas reuniões do CMAS. Nas reuniões, diferentes assuntos que não constavam na pauta foram deliberados pela presidente e pela secretaria de assistência social, sendo então discutidas pelos demais conselheiros. Desses temas, dois foram demandas da sociedade civil que solicitou à presidente que informasse aos conselheiros presentes sobre a reunião com o Prefeito em que deliberaram a questão do superávit de 2014 e sobre o andamento do processo seletivo. Conforme solicitado, a presidente falou do resultado da reunião em que o Prefeito propôs a resolução do problema em determinado prazo, que deveria ser acompanhado pelo conselho. Em seguida, a secretária da assistência social fez um breve comentário sobre o assunto e não havendo oposição dos conselheiros deu-se continuidade a pauta.

Além disso, foi possível perceber que durante a deliberação de determinados temas surgiram denúncias (especificamente em relação à prestação de serviços de certas entidades e a burocratização do poder público no que diz respeito às demandas do conselho), no contexto da fala de conselheiros da sociedade civil, gerando debate entre os segmentos. As discussões encaminharam para a reflexão dos conselheiros e possíveis propostas para discussões posteriores.

Mesmo apresentando uma minoria de demandas e denúncias nas falas dos conselheiros nas reuniões, o CMAS caracteriza-se por ser um espaço de deliberação

sobre a política de assistência social, na qual os representantes do poder público e da sociedade civil podem incluir temas ausentes na pauta para discussão, podendo se expressar livremente com opiniões, sugestões, ideias, contestações, concordando ou discordando das falas, dentre outros.

Pode-se constatar então que as falas dos conselheiros estão relacionadas à apresentação de temas, dúvidas e suas opiniões e não à expressão de demandas ou denúncias.

No grau de participação, denominado de delegação, os conselheiros têm autoridade de decidir sem precisar consultar seus superiores. Dos temas deliberados, quatro (4) – eleição de conselheiros, eleição da mesa diretora do conselho, proposta de palestra sobre o Sistema Único de Assistência Social e a publicidade das atas do conselho - caracterizam-se por se tratar de uma delegação, podendo estes ser decididos, sem consulta prévia do poder público.

Percebe-se que os temas que dizem respeito propriamente à política de assistência social sempre são impostos pela respectiva secretaria ou pelo poder público municipal, o que demonstra que os temas que o conselho tenha autoridade para decidir sem uma consulta prévia estão relacionados à questão da dinâmica de funcionamento do conselho.

Na cogestão as decisões são compartilhadas entre todos os conselheiros mediante mecanismos de codecisão e colegialidade. Ao considerar os temas encaminhados para votação identificou-se que todos foram aprovados sem maiores contestações. Esperava-se que, no conselho, o processo de votação levasse à manifestação de preferências, precedido por processos públicos de exposição e debate de ideias que contribuíssem para a formação e/ou a mudanças das preferências, o que possibilita a ação reflexiva e cooperada (BOHMAN, 1996, GUTMANN; THOMPSON, 2004, citado por CUNHA, 2009). Esse seria o maior grau de participação no Conselho Municipal de Assistência Social. Nesse espaço, a sociedade civil deveria assumir o papel de cogestora da administração pública, à medida que pode opinar, discutir e deliberar sobre as ações da gestão municipal.

Ao analisar a participação como proposto nesse estudo, do ponto de vista do menor ou maior acesso ao controle das decisões pelos conselheiros, as falas dos conselheiros demonstraram que no Conselho Municipal de Assistência Social não

existe apenas um grau de participação, já que no decorrer das deliberações foi identificado o controle das decisões em diferentes graus.

A autogestão, no caso do conselho, não pode acontecer, pois o CMAS já está instituído por uma série de regras e normas, estabelecidas por legislações federais, estaduais, municipais, além do regimento interno.

## **7 - CONCLUSÃO**

Esse artigo tratou da questão da participação dos conselheiros no Conselho Municipal de Assistência Social, em termos da presença, da capacidade de vocalização dos segmentos, quem iniciou as falas, temas que geraram debates, segmento que apresentou posições divergentes e demandas para debate, bem como a capacidade de influência no processo decisório.

Apesar do importante avanço da institucionalização desse espaço de interação da sociedade civil e do poder público, a prática da participação está ainda em construção. Assim, para enfrentar os desafios da participação, é essencial reforçar o papel do Estado democrático em atuar na proteção das camadas mais necessitadas, de forma a contribuir para a criação de oportunidades de sua ascensão e participação na herança social.

Nesse sentido, pode-se concluir que a institucionalização e a presença dos conselheiros são condições necessárias, mas não suficientes, para que haja a participação dos conselheiros e o exercício efetivo da influência política, já que, mesmo com menos representantes presentes nas reuniões, o poder público tinha maior poder de vocalização.

É importante destacar, também, a falta de interesse dos conselheiros do poder pública, expressa pela ausência dos seus representantes, que não participam regularmente das atividades do conselho. No entanto, estudos que considerem a participação do poder público são necessários para entender essa dinâmica de atuação.

Percebe-se, portanto, que o conselho é dependente do poder público para sua legitimação e, conseqüentemente, a formulação de políticas públicas ainda seguem o modelo “top-down”, quando as ações são de “cima para baixo”, ao invés de serem de “baixo para cima” como proposto pelos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Entende-se, também, que no Conselho Municipal de Assistência Social não existe apenas uma forma de participação dos conselheiros nas decisões políticas, podendo essa variar de uma forma menos intensa que vai desde a presença dos representantes até uma forma mais intensa, quando os cidadãos compartilham o poder de decisão com as autoridades, tendo àqueles a liberdade de tomarem decisões sobre as questões levantadas. Por fim, pode-se concluir que a concepção de participação é mais complexa do que foi discutido, apresentando matizes que exigem melhor exploração e aprofundamento.

## **8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 49, p 25-48. 2000.

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovich. A interação verbal. In: BAKHTIN. M. **Marxismo e filosofia da linguagem** (Tradução: Michel Lahud e Yara Frateschi Vieira). 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1995.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Representação e democracia direta: elementos fundamentais. In: **A cidadania ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática S.A., p. 24-48, 1991.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social**. 4ª Secretaria de Controle Externo. Brasília: TCU, 2007.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos de Assistência Social (1997/2006)**, 2009. 371 f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. 176 p.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

GOHN, Maria da Glória. O cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo. **Revista Motrivivência**, Florianópolis, ano XI, nº 14, p. 15 – 32, maio 2000.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**, 2007. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Fundação Edson Queiroz, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2007.

KERBRAT-ORECCHIONI, Catherine. **Análise da conversação**. Tradução: Carlos Piovezano Filho. São Paulo: Parábola, 2006.

KIYOTA, Norma. **A representação dos agricultores familiares em espaços institucionais de participação social no Sudoeste do Paraná**, 2007. 204 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 2007.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**, 2002. 216 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, p. 77-142, 2007.

MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Análise da conversação**. 5. ed. São Paulo: Ática, 2006. 94 p.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa em ciências sociais**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MORAIS, Jordana de Souza; BIFANO, Amélia Carla Sobrinho. Conselhos municipais e participação da sociedade civil. In: BIFANO, Amélia Carla Sobrinho; TEIXEIRA, Tatiana Silva (Orgs) **Políticas Públicas e sua efetivação local**. 1ª ed. Viçosa: UNIEDHS, 2014.

PERUZZO, Cicilia Krohling. **Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania**. 2. ed. Petrópolis, Vozes, 1998.

RISSO, M.S. “Agora... o que eu acho é o “seguinte””: um aspecto da articulação do discurso no português culto falado. In: CASTILHO, A.T. (Orgs) **Gramática do português falado**. 2ª ed. Campinas: Editora da Unicamp/FAPESP, v. 3, p31-60, 1996.

SILVA, Sérgio Duarte Julião da. A tradução das estratégias de conversação. **PROFT em Revista**, v. 1, n. 1, p. 1-26, 2011.

SOUZA, et. al. Análise documental e observação participante na pesquisa em saúde mental. **Revista Baiana de Enfermagem**, Salvador, v. 25, n. 2, p. 221-228, mai/ago. 2011.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

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

WESTPHAL, M. F. **Participação popular e políticas municipais de saúde: Cotia e Vargem Grande Paulista**. São Paulo, 1992, Tese (Livre docência em Saúde Pública), Faculdade de Saúde Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

## **ARTIGO 5: A REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA AUTORIZAÇÃO À RELAÇÃO REPRESENTANTE E REPRESENTADO**

### **1 - RESUMO**

Este artigo busca analisar as características e desafios de representatividade do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Viçosa-MG, considerando a legitimação da autorização e as relações entre representantes e representados. Os resultados mostraram que a forma de escolha utilizada pelas entidades para a seleção dos conselheiros é feita preferencialmente por meio de indicação, sem interferência dos representados. Os relatos dos conselheiros evidenciaram uma fragilidade na representação e no vínculo entre representantes e representados, uma vez que, na maioria das vezes, a representação está diretamente relacionada aos interesses particulares de cada entidade, fazendo com que os conselheiros se esqueçam do segmento que realmente representam, além de nem sempre ter o acompanhamento de sua atuação por parte das entidades que representam. Além disso, os temas que mais aparecem na pauta evidenciam que o poder público tem maior capacidade de agenda, sendo as deliberações mais pontuais, com prevalência de questões administrativas. Assim, conclui-se que ainda é um desafio para o CMAS o fortalecimento das relações de representatividade, de forma que os conselheiros defendam os interesses do coletivo, o que exige uma maior proximidade e identificação dos representantes com seus representados, de forma a atender suas necessidades e demandas.

**Palavras-chaves:** Representação; Representatividade; Interesse Coletivo.

### **2 ABSTRACT**

This article seeks to analyze the representation of characteristics and challenges of the Municipal Council of Social Assistance (MCSA) of Viçosa-MG, considering the legitimacy of the authorization and the relationship between representatives and represented. The results showed that the choice used by the entities for the selection of the counselors is made, preferably, by an indication without interference of represented. The reports of the counselors showed an weakness representation and link between representatives and represented, since, most of the time, the representation is directly related to the particular interests of each entity, making counselors forget the segment that they actually besides they not always have the monitoring of their performance by the entities they represent. Moreover, the issues that most appear on the agenda show that the government has a larger capacity of agenda, which in the resolutions are most specific, with a prevalence of administrative issues. Wherefore, it is concluded that the strengthening of relationships' representation is still a challenge for the MCSA, so that counselors defend the interests of the collective, which requires a greater proximity and an identification of representatives with their constituents in order to meet their needs and demands.

**Keywords:** Representation; Representativeness; Collective interest.

### **3 - INTRODUÇÃO**

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são exemplos de reconfiguração nas práticas políticas no Brasil, enquanto espaços que trazem novos desafios e perspectivas para a teoria democrática, não só pelo fato de terem se tornado espaços institucionalizados de participação, mas também por instituírem novas práticas de representação política (SANTOS, 2002).

Nesse sentido, não é pelo fato de os Conselhos Gestores de Políticas Públicas serem participativos, isto é, terem como fundamento a participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas, que, em seus mecanismos, não seja necessária à representação desse segmento por sujeitos representantes. Na perspectiva clássica do autor Pitkin (1967), representação política, diz respeito a “agir em nome de”, um sujeito se torna representante para atuar em nome do segmento que representa.

Isso se deve ao fato de que a sociedade contemporânea é caracterizada pela diversidade e complexidade, com crescimento desordenado das cidades e multiplicação dos problemas e desigualdades sociais. Resultado disso é que as soluções se tornam mais difíceis de serem alcançadas, o que impossibilita a participação de todos os cidadãos nas deliberações, prevalecendo a democracia por meio da representação.

Uma das características da democratização pela representação é a forma como os conselheiros são escolhidos por sua entidade para participar dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Nesse sentido, nesses espaços de participação, os representantes podem ser escolhidos de maneiras diferentes e variadas, em forma de indicação ou eleição ou outras formas específicas, que podem ser determinadas e utilizadas por cada entidade.

Embora a forma de escolha dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) seja importante para a legitimidade da sociedade civil, a representação não pode ser considerada somente por esse processo de autorização. É preciso considerar também, a relação entre representante e representado; ou seja, a relação estabelecida entre os conselheiros da sociedade civil com suas entidades, que representam.

Assim, quando o representante se coloca no papel de falar em nome de outros, ele deve representar a opinião do coletivo, dos sujeitos que representa e não a sua opinião individual. Para isso, ele precisa desenvolver maneiras de se informar sobre as opiniões do seu segmento, sobre o tema a ser debatido e decidido, levando até eles as informações sobre as discussões das quais participa, prestando contas da sua atuação. Contudo, os representados também precisam subsidiar os representantes com informações, opiniões e discussões realizadas naquele grupo e cobrá-lo quanto à sua atuação. O representante deve defender os interesses do seu segmento sem deixar de reconhecer as necessidades e demandas de outros segmentos (SERAFIM; SANTOS, 2009).

No entanto, a qualidade dessa representação é um grande desafio para o CMAS, pois, como bem explica Dowbor et al (2008), a falta de representatividade é comum e pode deslegitimar os conselhos, enfraquecendo seu papel na definição das políticas públicas frente aos outros espaços, ou pode resultar na elaboração de políticas que não contemplem as demandas dos setores que representam.

Nesse sentido, diante das questões apresentadas, esse artigo pretendeu analisar as características e desafios de representatividade do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Viçosa-MG, considerando a legitimação da autorização e das relações entre representantes e representados. Especificamente: identificar as formas de autorização<sup>7</sup> dos representantes, ou seja, como está sendo legitimada a autorização dada aos conselheiros do CMAS; analisar a relação do representante com o representado, isto é, como se dá a relação do conselheiro com a entidade que representa, examinando se há discussão da pauta antes da reunião, bem como se há a prestação de contas após as reuniões no que diz respeito às políticas de assistência social; identificar os temas inseridos nas pautas.

#### **4 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para analisar as características e conflitos de representatividade do Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG, foi utilizada a técnica da Entrevista Aberta (Apêndice A) e a Observação Direta e Registro das falas (Apêndice B), no decorrer das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

---

<sup>7</sup>Neste trabalho, o termo é entendido como o “ato em que alguém concede permissão ou consentimento a um terceiro para falar e agir em seu nome” (DOWBOR et al, 2008, p.15).

Segundo Minayo (2009), entrevista é entendida no sentido de comunicação verbal de informações sobre determinado tema científico. Como fonte de informações, pode fornecer dados construídos no diálogo com o indivíduo entrevistado e a reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia. Neste estudo, a Entrevista Aberta permitiu obter informações específicas de cada conselheiro representante da sociedade civil entrevistado, no que diz respeito a sua entrada no conselho e formas de representatividade.

O roteiro de entrevista foi elaborado pensando-se em questões que buscassem atender aos objetivos da pesquisa e que também evitassem influenciar os conselheiros em suas respostas. Dessa forma, foram desenvolvidas questões abertas que descrevessem como foi o processo de escolha na entidade para se tornar representante, o interesse em participar do CMAS, como era a relação entre o conselheiro e a entidade que representava e se o conselheiro sentia que efetivamente representa as demandas e interesses da comunidade e população local.

Para fazer as entrevistas, foi realizado um primeiro contato com os conselheiros por meio de visitas às reuniões do conselho para explicação do objetivo da pesquisa e para identificar o interesse ou não da participação desses conselheiros na pesquisa. Posteriormente, para a realização das entrevistas foi feito o contato direto com os conselheiros por telefone e agendado com antecedência os horários e os locais desejados pelos participantes, de acordo com a disponibilidade de cada um. Nesse contato, foi explicado novamente o objetivo do estudo e disponibilizado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), possibilitando maior flexibilidade e conforto para os conselheiros.

Também foi realizada Observações Diretas e Registro das falas no decorrer das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). A Observação Direta corresponde a uma técnica de coleta de dados que permite registrar os acontecimentos No contexto realmente vivido. A Observação não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se desejam estudar. Ajuda a identificar e obter provas a respeito de situações sobre as quais os sujeitos não têm consciência ou não percebem, mas que orientam seu comportamento (MARCONI; LAKATOS, 2007).

As reuniões não foram gravadas, visto que os conselheiros não autorizaram qualquer registro, quer seja em áudio ou fotográfico. Assim, foram monitoradas cinco meses (5 reuniões) para registro das falas dos conselheiros e feitas anotações importantes no sentido de marcar a presença dos distintos conselheiros envolvidos em uma dada conversação.

## **5 - REFERENCIAL TEÓRICO**

### **5.1 - Representação e Representatividade: diferenças e concepções teóricas**

Nesta seção buscaram-se apresentar os elementos teórico-conceituais sobre as diferenças e concepções teóricas dos termos “representação” e “representatividade”, considerando ser importante para a pesquisa no sentido de se entender como se dá a legitimidade dos conselheiros representantes no Conselho Municipal de Assistência Social.

#### **5.1.1 - Democracia e Representação Política**

Anteriormente, foi exposto que a iniciativa de criar os espaços institucionais de participação da sociedade civil nas decisões políticas foi uma reivindicação da população que, até o momento, era pouco representada nos seus interesses e demandas. Com a institucionalização desses espaços, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, o intuito era de que a sociedade civil tivesse representantes mais próximos do cotidiano da população, tendo, assim, maior representatividade para atuar em nome dos interesses da sociedade.

O termo “democracia” pode se apresentar sob perspectivas diversas, sendo muitas as diferenças e concepções teóricas<sup>8</sup>. Etimologicamente, a palavra “democracia” tem origem grega (demos = povo e kratos = poder) e, em sentido amplo, o termo significa “o governo do povo”,

Por democracia entende-se uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e oligarquia (BOBBIO, 2000, p. 7).

---

<sup>8</sup> Dentre estes pensadores destacou-se nesse estudo Bobbio, Locke, Rousseau e outros estudiosos do termo.

Nas suas diferentes vertentes, enquanto Locke defende a democracia representativa, definida pelo poder que deve ser exercido pelos representantes eleitos pelo povo, Rousseau argumenta, de forma contrária à representação política, propondo a democracia participativa, em que o poder deve ser exercido diretamente pelos cidadãos (BOBBIO, 1998, p. 322). Rousseau (2010) refere-se à representatividade como uma ideia absurda, originária da sociedade civil corrompida, não podendo haver democracia se essa não for direta, sendo as leis que não forem ratificadas pelo próprio povo consideradas nulas.

A Democracia direta é caracterizada pela “participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes” (ROUSSEAU, 2010, p. 30). Assim, para que exista democracia direta, em que o sujeito participe ele mesmo nas deliberações que lhes dizem respeito, é preciso que entre os sujeitos deliberantes e a deliberação não exista nenhum intermediário (ROUSSEAU, 2010). E não é isso que acontece nas sociedades, sendo preciso um sujeito ou representante para representar a população, comunidade, bairro ou grupo, pois, como afirma Bobbio (2009), em uma sociedade complexa como a atual, essa forma de democracia é materialmente impossível.

Para que a democracia direta seja considerada uma boa democracia, algumas condições são propostas,

Uma grande simplicidade de costumes que previna a multiplicidade de assuntos e as discussões espinhosas (...) igualdade nas categorias e nas fortunas, sem o que a igualdade não poderia substituir muito tempo nos direitos e autoridade (...) pouco ou nenhum luxo (ROUSSEAU, 2010, p. 71).

Ao contrário disso, a sociedade dos dias atuais é caracterizada pela sua complexidade, diversidade, com múltiplos problemas de difícil solução, o que impossibilita a participação de todos os cidadãos nas deliberações, ou seja, a democracia direta.

Nesse sentido, o próprio autor reconhece a impossibilidade da realização da democracia direta, quando descreve que:

Uma verdadeira democracia jamais existiu nem existiria. É contra a ordem natural que um grande número governe e que o pequeno seja governado. Não se pode conceber que o povo permaneça constantemente junto para se ocupar de negócios públicos, e vê-se facilmente que não poderia estabelecer comissões para isso sem mudar a forma de administração (ROUSSEAU, 2010, p. 71).

Destarte, a partir de Rousseau, a democracia representativa ganha forma como alternativa da democracia direta, na proposta em que o povo deve eleger representantes. Assim, o que existe é uma busca do melhor regime possível que considere os direitos humanos (ROUSSEAU, 2010).

A expressão democracia representativa se refere ao,

Estado no qual as deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que delas fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade (BOBBIO, 2009. p.56).

Bobbio (2009) afirma, então, que não é possível dividir a democracia direta e a democracia representativa, como se fossem duas alternativas excludentes, em que uma é escolhida e a outra é descartada. Elas são dois sistemas alternativos, no sentido de que onde existe uma existe a outra, pois cada uma delas pode ocorrer em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências, uma vez que são perfeitamente compatíveis entre si.

Assim, democracia direta e democracia representativa podem se integrar reciprocamente, conformando a democracia deliberativa, que diz respeito aos mecanismos de representação política, em que existe o desenvolvimento dos sujeitos, como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, por meio de diálogos interativos realizados no decorrer dos processos de participação, na formulação e elaboração de políticas públicas (GOHN, 2003, p. 42).

A partir dessa discussão, para este trabalho, entende-se que a democracia deliberativa é a que acontece nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, pois, a participação dos conselheiros nas reuniões do conselho se dá na interação, isto é, no diálogo no qual a cada palavra de um conselheiro, os demais devem corresponder de forma a discutir o tema em pauta, responder uma questão, tirar uma dúvida, concordar ou discordar.

Além disso, é possível perceber que a democratização do Estado se fortalece por meio da representação da sociedade civil em espaços políticos, por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Assim, um Estado democrático é aquele que luta contra o poder descendente, aquele que vem de cima para baixo, em nome

do poder ascendente, que vai de baixo para cima, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído, este último caracterizado como democracia pluralista<sup>9</sup>.

### **5.1.2 - Representação e Participação**

Ao refletir sobre “representação e representantes”, logo se pensa nos políticos eleitos, como presidente, deputado, prefeito e vereador. No entanto, neste trabalho, foram considerados os representantes que falam em nome de um segmento, como os conselheiros de políticas públicas, que representam a sociedade civil por meio de entidades. Nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, espaços de participação, os representantes da sociedade civil são escolhidos de diversas maneiras para representar a sociedade civil nas suas demandas e interesses (SERAFIM; SANTOS, 2009).

A relação entre participação e representação vem despertando o interesse e a necessidade de tratamento analítico mais aprofundado, uma vez que, na visão de Lüchmann (2008), esses dois instrumentos têm feito predominar um viés dualista devido aos diferentes modelos democráticos, pois o primeiro conforma o eixo analítico das teorias da democracia participativa, enquanto o segundo está associado com as teorias da democracia representativa.

Considerando o sentido básico de participação (auto representação) e de representação (tornar presente algo que está ausente), fica claro a diferença de cada um nos diferentes modelos democráticos (PITKIN, 1967). De um lado, tem no modelo representativo que a participação fica restrita ao processo eleitoral, enquanto do outro, no modelo participativo, o critério de legitimidade está ancorado na ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidas a elas por meio do debate público (LÜCHMANN, 2008).

Com efeito, no plano teórico, as diferenças com relação ao modelo da democracia representativa são marcantes, já que incorpora a participação da população no processo de discussão e de tomada de decisões políticas. Tendo em vista a inevitabilidade da representação (na participação), a efetividade destes princípios de controle social vai ocorrer depõe meio de diferentes práticas de participação e representação (p&r), cujas características, no tocante à representação, visam a superar os limites da representação eleitoral (LÜCHMANN, 2007, p. 144).

---

<sup>9</sup> Uma sociedade pluralista é caracterizada por ser constituída por vários centros de poder. A teoria pluralista toma em consideração o poder monocrático, isto é, o poder concentrado em uma única mão, e sustenta que a solução contra esse tipo de poder é o poder distribuído (BOBBIO, 2009).

A partir dessa análise, é possível entender que a democracia independente de ser representativa ou participativa, se concretiza indo além do simples conceito teórico, pois a participação por meio da representação vai além do simples fato de votar, já que, ao representar o sujeito como representante incorpora sua participação no processo de discussões e de tomada de decisões políticas.

Nesse contexto, a representação no Conselho Municipal de Assistência Social por entidades está ancorada na legitimidade dessas em promover, de diferentes formas, a defesa de variadas causas sociais e demandas de grupos e setores historicamente excluídos dos processos de decisão política. Para Nascimento (2008), essa representação é uma questão de legalidade; ou seja, o vínculo com o Conselho Municipal de Assistência Social, enquanto representatividade, é uma questão de legitimidade.

Assim, uma representação legítima requer uma participação ativa por parte dos representantes e representados (LÜCHMANN, 2008). A representação legítima e inclusiva impõe responsabilidades tanto para os representantes quanto para os cidadãos,

Estes precisam estar dispostos e aptos a mobilizar uns aos outros para participar ativamente tanto do processo de autorização quanto do de prestação de contas. Os representantes devem ouvir essas discussões públicas e as diversas demandas, permanecer conectados com os eleitores e expor as razões de suas ações e avaliações em termos que retomem aquelas discussões. Essa mobilização e essa conectividade podem ser promovidas ou obstadas pelo desenho das instituições representativas (YOUNG, 2006, p. 156).

Assim, a qualidade e a legitimidade da representação vão depender do grau de articulação e organização da sociedade civil, ou seja, da participação. O que está em jogo nesse conceito de representação é o que se entende por interesses e/ou desejos. Bobbio (2009) expressa que a democracia deveria ser caracterizada pela representação política enfatizando que o representante deve buscar os interesses do grupo, da nação, da coletividade, ao contrário da representação dos interesses, em que o representante busca os interesses particulares do representado.

O representante existe para falar em nome de outros sujeitos que, por algum motivo, não podem estar presentes para apresentar suas demandas e interesses e, por isso, delegam essa atividade a um sujeito escolhido. Assim, quando um sujeito, ou mesmo um conselheiro, se apresenta como representante de um segmento espera-se

que ele defenda os interesses do coletivo, já que não é possível que todos estejam presentes ou se manifestem. Para isso, é preciso que o representante desenvolva “maneiras de se informar sobre as opiniões do coletivo que representa sobre o tema a ser debatido e decidido, e levar ao coletivo as informações sobre as discussões das quais participa, prestando contas sobre sua atuação” (SERAFIM, SANTOS, 2009, p. 3).

## **6 - RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **6.1 Escolha dos representantes e relação representantes e representados**

Essa seção teve por objetivo analisar as características e desafios de representatividade dos conselhos, considerando a legitimação da autorização e as relações entre representantes e representados. Para isso, foram identificadas as formas de autorização<sup>10</sup> dos representantes; ou seja, como está sendo legitimada a autorização dada aos conselheiros do CMAS. Foi analisada também a relação do representante com o representado, isto é, como se dá a relação do conselheiro com a entidade que representa, analisando se há discussão da pauta antes da reunião, bem como se há a prestação de contas após as reuniões no que diz respeito às políticas de assistência social. Além, disso foi identificado o tipo de tema previsto nas pautas das reuniões e qual o conselheiro que sugeriu a inserção de determinado tema.

O CMAS é composto por representantes da sociedade civil e do poder público. A representação do segmento da sociedade civil no CMAS se dá por meio de entidades. Para uma entidade ter assento, com poder de voto no CMAS, ela precisa estar registrada no conselho como entidades de usuários ou de defesa de direitos dos usuários de assistência social; entidades prestadoras de serviços da área de assistência social; e entidades de trabalhadores da área de assistência social (Figura 7).

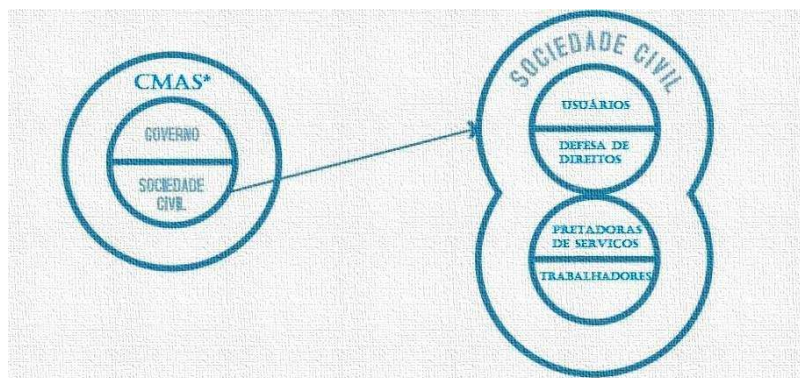
As atividades e programas de assistência social no município são executadas pelo poder público local, por intermédio da Secretaria Municipal de Política Social e pelas 28 entidades da sociedade civil registradas no Conselho Municipal de Assistência Social. Dessas, as entidades que tiveram representantes no conselho no período da pesquisa foram: APAE, APAS, CEI MARIA TEREZA, C.E.R.C.

---

<sup>10</sup>Neste trabalho, o termo é entendido como o “ato em que alguém concede permissão ou consentimento a um terceiro para falar e agir em seu nome” (DOWBOR et al, 2008, p.15).

CHAVES, REBUSCA, CTA, APONE, AVIRC e NASVIR. Uma vez que essas entidades obtêm assento no CMAS, elas passam a ter autorização para falar em nome dos interesses dos que estão ausentes.

**Figura 7: Composição do Conselho Municipal de Assistência Social, Viçosa/MG.**



Fonte: Adaptado dos autores Dowbor et al (2008).

O representante é escolhido para falar em nome de outros sujeitos que, por algum motivo, não podem estar presentes, para apresentar suas demandas e interesses e, por isso, confiam essa atividade a um sujeito escolhido. Assim, quando o conselheiro se apresenta como representante de uma entidade, organização ou usuário, espera-se que ele defenda os interesses do coletivo, já que não é possível que todos estejam presentes ou se manifestem (SANTOS; SERAFIM, 2009).

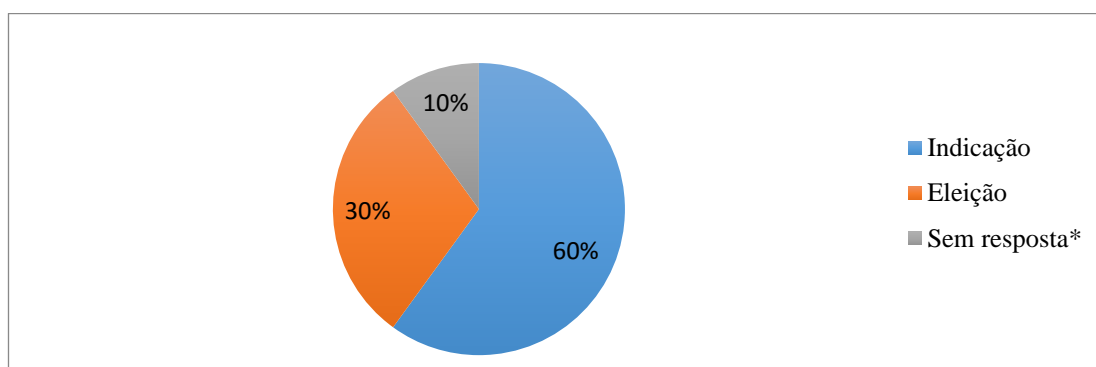
Ao analisar a composição do CMAS identifica-se que não existe uma norma que prevê as entidades que irão compor o CMAS. Desse modo, o Regimento Interno estabelece que seja nomeada uma Comissão responsável para o processo de escolha das entidades e, assim, as entidades, que têm assento no CMAS são eleitas em foro próprio. Nesse caso, é a entidade quem indica qual de seus membros integrará o CMAS, sendo que o conselho não tem intervenção nenhuma nesse processo de escolha. De acordo com essas informações, percebe-se que há um processo eleitoral específico para a seleção das entidades, mas não há uma forma compartilhada de escolha dos representantes entre essas entidades, o que acaba levando que cada uma desenvolva um processo diferente.

Assim, para um sujeito se tornar representante existem diversas formas de autorização utilizadas pelas entidades, que não necessariamente aquela realizada por meio de eleição. Os autores Serafim e Santos (2009) destacam a “representação

autorizada”, que diz respeito a diversas formas de autorização de representantes, seja eleitoral, seja porque os representados pensam que é o sujeito mais adequado para representá-los, ou porque sabe atuar em nome do grupo ou sabe negociar, é parte daquele grupo ou é filiado.

No caso do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), ao ser identificada a forma de escolha utilizada pelas entidades para a seleção dos conselheiros da sociedade civil, constatou-se que dos 10 representantes da sociedade civil, seis (60%) foram escolhidos por meio de indicação, enquanto três (30%) foram escolhidos pelo processo eleitoral (Figura 8).

**Figura 8: Forma de escolha dos conselheiros da sociedade civil pelas entidades que representa, Viçosa/MG.**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2015.

\* Não foi possível obter dados sobre a ocupação principal de um conselheiro, pois não foi encontrada essa informação no CMAS, e durante a pesquisa o mesmo veio a óbito.

Observou-se, então, que a escolha por indicação é a forma mais utilizada pelas entidades que têm assento na assistência social. Assim, é importante destacar que a maioria dos representados não participa diretamente da escolha dos seus representantes, uma vez que não existe um processo eleitoral específico, sendo a seleção dos conselheiros feita por meio de indicação pela entidade ou sua diretoria, ou mesmo pela obrigação em estar no conselho.

Sobre isso, a autora Kiyota (2007) afirma que,

mesmo que esta forma de indicação indireta possa, em alguns casos, acabar expressando o consenso dos representados, sobre quais pessoas deveriam representá-los, e que a eleição não seja um instrumento suficiente para que ocorra a responsabilização social, esta ausência de algum procedimento que amplie a participação dos representados na

seleção do representante faz com que se perca a oportunidade de se debater o espaço propriamente dito e a função deste componente neste espaço, dificultando análise futuras, tanto do espaço de participação, como da atuação deste ator como representante (KIYOTA, 2007, p. 158).

As falas dos representantes do CMAS comprovam o argumento dos autores ao indicar uma representatividade que se constrói no interior de cada entidade, pois, como demonstram os dados, as entidades que tiveram representantes no CMAS se deram em virtude de várias motivações, como confirma os relatos abaixo,

Por estar cursando na época a Faculdade de Serviço Social. Para **entender** melhor como funciona o **SUAS** – Sistema Único de Assistência Social e a **LOAS** - Lei Orgânica de Assistência Social (C1).

A entidade está diretamente ligada à Assistência Social e assim acho **interessante** participar para **saber o que acontece** (C2).

Para **colaborar** mais com a instituição na qual exercia funções como voluntário. Para adquirir maior **conhecimento** da legislação referente à assistência social, visando atender às suas exigências, e ao mesmo tempo **acompanhar** e **avaliar** a administração municipal neste aspecto (C3).

Tinha que participar. No início, foi por **obrigação**, depois comecei a gostar (C7).

Pela necessidade de **defender** a entidade no conselho, pois se tinha uma visão muito assistencialista, de doações (C4).

Porque, como representante da instituição onde trabalhava, seria **interessante** estar presente neste conselho. Por causa da instituição (C5).

Acredito na **mudança** através da **participação** (C6).

Entretanto, nos relatos dos representantes foi possível perceber que a sua inserção no CMAS se deve principalmente para representar a sua entidade, seja por interesse, seja para colaborar com ou defender a sua entidade, ou seja, por obrigação. Esse é um dado interessante, uma vez que demonstra uma atuação comprometida do conselheiro para com os objetivos da entidade que este representa, possibilitando a defesa de interesses particulares de cada entidade.

No entanto, essa representação diretamente relacionada aos interesses particulares de cada entidade faz com que os conselheiros se esqueçam do segmento que realmente representa, ou seja, a sociedade civil.

Nessa perspectiva Lacerda (1997) justifica,

a representatividade significa que os conselheiros devem atuar de acordo com as demandas do grupo ou entidade que representam, ampliando seu espaço de atuação para toda a sociedade, sem se distanciar do movimento

que o indicou. Quanto à legitimidade, assinala que os conselheiros devem ser indicados pelas entidades ou movimentos a que pertencem, mediante ampla discussão interna e com outros movimentos, na garantia de que essa indicação represente – de fato – as necessidades e vontades dessas pessoas e a capacidade de consensos pelo diálogo e pela negociação (LACERDA, 1997 apud WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006, 138).

Além disso, foi possível identificar que dos quatro (4) representantes de usuários, um (1) é membro da entidade que representa. De acordo com Cunha (2009), esse fato evidencia a fragilidade da participação desse segmento, seja diretamente, seja por meio de suas organizações.

Em tese, as entidades que escolhem seus representantes por meio do processo eleitoral seriam mais democráticas em relação às entidades que fazem isso por meio de indicação (AVRITZER; ALMEIDA, 2009). No entanto, a autora Urbinati (2006) apresenta uma nova concepção ao propor um novo olhar sobre a representação.

A autora considera que embora a autorização eleitoral tenha uma importância fundamental para legitimar a representação, ela não diz muito a respeito da verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática (URBINATI, 2006), tendo então, sido complementada por formas “não eleitorais”, mas legítimas, de exercício da atividade de representar (AVRITZER, 2007, p. 453-454).

Como destacam Lavallo, Houtzager e Castello (2006, p. 43),

como as organizações civis estão a desempenhar de *facto* e de *jure* um novo papel ativo na representação política, e tal papel é diferente ao desempenhado por partidos e sindicatos, isso cria dilemas acerca da sua representatividade. Em contraste com tais instituições, a grande maioria das organizações não utiliza mecanismos eleitorais para estabelecer sua representatividade, nem funciona sob a lógica de afiliação (...). Não existem modelos decantados histórica ou teoricamente para pensar como organizações civis podem construir uma representatividade de índole política por fora de tais mecanismos (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 43).

Verifica-se que mesmo que a eleição seja considerada o meio formal utilizado para a escolha dos representantes dos cargos públicos ou mesmo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, outros mecanismos de autorização também podem ser utilizados para legitimar a representação nos espaços de participação.

Embora a forma de escolha dos conselheiros do CMAS seja importante para a legitimidade da sociedade civil, a representação não pode ser considerada somente

pelo processo de autorização, pois, como afirma Macedo (2013), esse é um aspecto formal da representação, que indica apenas o consentimento dos representados com os representantes, não vinculando, porém, as decisões dos representantes ao interesse dos representados. Sendo assim, o próximo passo foi analisar a relação entre representante e representado, ou seja, a relação estabelecida entre os conselheiros da sociedade civil com suas entidades, as quais representam.

Uma crítica comum apresentada por diferentes autores (ABERS; KECK, 2008, TATAGIBA, 2002) diz respeito ao fato de que os representantes da sociedade civil apresentam uma fragilidade no vínculo entre representantes e representados. Isso vai contra a representatividade do segmento, pois, de acordo com Tatagiba (2002), quanto mais forte essa relação, maior a possibilidade de que diferentes interesses possam de fato se fazer representar no conselho.

**Tabela 13: Mecanismos de comunicação entre conselheiro e entidade, Viçosa, MG.**

	Sim	Não	Às vezes	Sem resposta	Total
<b>Consulta</b>	0	6 (60%)	3 (30%)	1 (10%)	10 (100%)
<b>Informa</b>	0	5 (50%)	4 (40%)	1 (10%)	10 (100%)

Fonte: Dados da Pesquisa, 2015.

De maneira geral, os dados demonstram que os conselheiros representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) não tem tido o acompanhamento de sua atuação por parte das entidades que representam. Mais da metade, seis conselheiros (60%) não consultam a entidade que representam antes da reunião, enquanto três (30%) dizem que às vezes fazem contato com a entidade.

Essa prática reforça o comprometimento com a defesa dos interesses particulares da sua entidade no espaço de interesses coletivos que se espera que seja o conselho. O trecho a seguir, extraído da transcrição da fala de um conselheiro, mostra claramente essa situação. Esse fato tem acontecido por diferentes motivos, como apresentado nas falas abaixo,

Geralmente, **não há tempo** ou disponibilidade de tempo dos envolvidos no assunto para uma reunião prévia; **quando necessário há contatos telefônicos** (C3).

Não (não tem comunicação). No **início** havia uma troca **sim** pelo fato da entidade ter tido muita dificuldade de se inserir na assistência social. **Atualmente não**, pois as discussões são mais específicas (C4).

Não existe comunicação. Quando necessário sim, depois da reunião (C6).

A partir das falas apresentadas foi possível perceber que as decisões do CMAS não são repassadas para as entidades que os conselheiros representam, assim como as entidades não são consultadas antes das reuniões possibilitando uma discussão antecipada e, conseqüentemente, uma decisão que de fato legitime as decisões. De acordo com Tatagiba (2002), isso acaba levando à baixa representação do conselho, que, apesar da sua legalidade, não consegue legitimar a representatividade dos representantes em relação aos representados.

Assim, os conselheiros tendem a defender no conselho suas próprias opiniões e não as propostas e posicionamentos resultantes da discussão com as entidades, sendo então que, muitas decisões importantes não são de fato decididas em coletividade, estando sob influência apenas dos representantes (TATAGIBA, 2002). Num regime democrático os representantes não devem afastar do cotidiano da sociedade, devendo estar permanentemente em contato com os cidadãos, mantendo uma relação contínua (URBINATI, 2005).

Assim, quando o representante se coloca no papel de falar em nome de outros, ele deve representar não sua opinião individual, mas a do coletivo, do segmento a que representa. Para isso, ele precisa desenvolver maneiras de se informar sobre as opiniões do seu segmento, sobre o tema a ser debatido e decidido, e levar a eles as informações sobre as discussões das quais participa, prestando contas da sua atuação. Contudo, os representados também precisam subsidiar os representantes com informações, opiniões e discussões realizadas naquele grupo e cobrar deles quanto à sua atuação (SERAFIM; SANTOS, 2009).

Alguns autores têm definido essa falta de vínculos entre representantes e representados como uma crise de representação política que acaba causando um descontentamento com a democracia e suas instituições, intensificado pela falta de atendimento das demandas da sociedade (BOBBIO, 2009, COSTA, 2007, MANIN, 1998, NOGUEIRA, 1998 apud SOUZA, 2012).

O representante deve defender os interesses do seu segmento sem deixar de reconhecer as necessidades e demandas dos outros segmentos. A representação requer um equilíbrio entre os interesses representados, a capacidade de negociação no conselho e o bem maior. “A verdadeira democracia reside no reconhecimento de

outros grupos, suas necessidades e legitimidade como cidadãos” (SERAFIM; SANTOS, 2009, p. 4).

Ao analisar as atas e as deliberações das reuniões do CMAS, foi possível delimitar as temáticas propostas e indícios da forma de participação e representatividade dos conselheiros para atendimento às demandas e interesses da população (Tabela 14). Assim, os temas que compõem a agenda, bem como quem (qual segmento) a propõe indicam a representatividade dos conselheiros.

Apesar de o Regimento Interno estabelecer que a pauta das reuniões fosse definida e organizada pela Mesa Diretora (considerando que a mesa diretora é paritária), juntamente com a Secretaria Executiva, estando aberta a modificações pelos demais conselheiros, os dados demonstram que é o poder público quem mais detêm a capacidade de agenda do CMAS.

**Tabela 14: Deliberações prevalentes no CMAS**

	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Total
Regimento Interno		X				1
Demonstrativo Financeiro/2014	X			X		2
Convênios				X		1
Subvenção	X	X	X	X	X	5
Superávit	X	X				2
Programas e projetos da Assistência Social			X		X	2
CRAS/CREAS				X		1
SUAS	X	X				2
Formação de Comissões	X	X	X		X	4
CNEAS (cadastro de entidades)	X	X	X			3
Proposta	X					1
Eleição	X	X		X		3
Conferências	X	X	X			3
Encaminhamento de documento			X			1
Visita às entidades					X	1
Processo seletivo ou concurso público		X			X	2
Demandas da comunidade						0
Textos para reflexão			X			1
Agradecimentos			X	X		2
Publicação das atas					X	1
Licitações		X	X			2
Infraestrutura		X			X	2
Avanços e conquistas		X		X		2

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Os dados da tabela 14 mostram que os temas que mais aparecem na pauta estão relacionados às questões de organização e funcionamento do CMAS, como subvenção, seguida da nomeação de comissões temáticas, cadastro de entidades, eleição dos conselheiros e conferência municipal. Uma possível explicação para o predomínio dos dois últimos temas pode estar relacionada ao fato de que a gestão 2013/2015 estava finalizando no mês de setembro e era necessário nomear novos conselheiros, sendo também o atual ano para a realização da conferência municipal. Os dados apresentados evidenciam que o poder público tem maior capacidade de agenda e consequente representatividade no CMAS, pois não existe nenhum tema inserido pelos conselheiros ou por sujeitos externos, no que diz respeito a demandas tanto das entidades quanto da sociedade civil.

A não inserção de temas pode estar relacionada à baixa representatividade dos conselheiros do CMAS, diferente do estudo realizado por Cunha (2009) em que a sociedade civil via o Conselho Municipal de Assistência Social, como um canal para se ter algum acesso às instâncias governamentais, seja para obter informações ou realizar demandas e denúncias, seja por não existir outra forma de participação social e interação.

Na maioria das vezes, os conselheiros estão subordinados às demandas pontuais e emergenciais das secretarias municipais, principalmente relacionadas aos procedimentos e prazos necessários à realização de convênios com programas estaduais e federais. A prevalência de questões administrativas pontuais é resultado da ausência de um planejamento das ações dos Conselhos que possa prever a agenda de discussões, o período das ações e seus respectivos impactos a curto, médio e longo prazo (SANTOS, 2002, p. 18-19).

Para Santos (2002) talvez o maior desafio dos conselhos esteja em criar uma dinâmica de funcionamento que permita aos conselheiros estabelecer uma agenda de decisões que não esteja subordinada à pauta da administração pública.

## **7 - CONCLUSÃO**

A democracia tende a incorporar novas concepções inerentes à participação da sociedade civil nas decisões políticas. A partir dos autores discutidos, foi possível entender que diante de uma sociedade complexa e dinâmica como a atual, não é possível que todos os cidadãos participem das decisões políticas, sendo a democracia representativa uma alternativa de participação. Assim sendo, não se pode entender a

participação e a representação separadamente, já que não existe uma dualidade entre os termos sendo que na prática elas se complementam.

É importante pensar que a representação vai além da simples escolha dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social, seja por eleição, seja por indicação, pois é indispensável considerar também a representatividade no que diz respeito à relação entre representante e representado.

Nessa relação entre os conselheiros e as entidades que se estabelece no CMAS não existe vínculos que de fato promova uma representatividade dos representantes, uma vez que atendia a questões administrativas pontuais, sem presença na agenda sobre as necessidades e demandas da sociedade, bem como sobre seus impactos, a curto, médio e longo prazo, por meio de um planejamento de suas ações com os representantes e representados. Assim, conclui-se que ainda é um desafio para o CMAS o fortalecimento das relações de representatividade, em que o representante deve defender os interesses do coletivo. Para isso, o conselheiro deve estar permanentemente em contato com os cidadãos e desenvolver maneiras de se informar sobre as opiniões do seu segmento, bem como levar a eles as informações sobre as discussões das quais participa.

## **8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABERS, Rebecca Neaera; KECK Margaret, E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, Leonardo; ALMEIDA, Debora Cristina de. Participação e (Re) distribuição nas Políticas Públicas em Minas Gerais. **Relatório de Pesquisa**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília. Editora UnB, 1998.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia – **Uma Defesa das Regras do Jogo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 6ª edição, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. 6ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

DOWBOR, Monika; HOUTZAGER, Peter; SERAFIM, Lizandra. **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos**. São Paulo: CEBRAP: IDS, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. 2. ed. Cortez Editora, São Paulo, 2003.

KIYOTA, Norma. **A representação dos agricultores familiares em espaços institucionais de participação social no Sudoeste do Paraná**, 2007. 204 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 2007.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação política e Organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 115-168, 2006.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista e cultura política**, São Paulo, n. 70, p. 139-221, p. 2007.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008.

MACEDO, Nayara. Democracia ao avesso: a relação entre representação e a promoção de desigualdades no Estado Democrático de Direitos. **Revista Simbiótica**, Ufes, v. Único, n.5, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, p. 77-142, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2008.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Porto Alegre: L&PM, 2010.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. **Caderno Metrôpole**, n. 07, p. 97-112, 2002.

SERAFIM, Lizandra; SANTOS, Agnaldo dos. Representação e representatividade nos espaços de participação. **Instituto Pólis**, 2008.

SOUZA, Cláudio André de. Pensar a democracia: desafios e reflexões sobre a representação política na contemporaneidade. Pindorama: **Revista Eletrônica Científica do IFBA**, v. 1, n. 2, p. 1-21, 2012.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v. 67, n. 67, p. 191-228, 2006.

WENDHAUSEN, Águeda L. P.; BARBOSA, Tatiane Muniz; BORBA, Maria Clara de. Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores. **Saúde e Sociedade**, v. 15, n. 3, p.131-144, set-dez 2006.

YOUNG, Marion Iris. Representação política, identidade e minorias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v. 69, p. 139-190, 2006.

## CONSIDERAÇÕES GERAIS

Com a redemocratização brasileira e a institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a relação do poder público com a sociedade civil ganhou contornos diferentes ao incorporar a participação direta dos cidadãos no exercício do poder. Assim, diante da ideia de aproximar a sociedade civil e o poder público e promover, ao menos teoricamente, o potencial de efetividade da participação da sociedade civil nas decisões políticas, esta pesquisa teve como objetivo analisar o processo de participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), além de sua representatividade, em termos dos aspectos relativos à efetividade das políticas na vida cotidiana das famílias, pelo atendimento de suas demandas e interesses.

Assim, para entender a relação da sociedade civil e do poder público no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) se fez necessário o estudo de possibilidades teóricas que dessem ancoragem à coleta de dados em interação verbal, visto que as atividades de trabalho dos conselheiros se dão, em sua maioria, por meio da linguagem em interação verbal. A fundamentação metodológica desse estudo se apresentou como uma possibilidade de marcar a presença dos conselheiros nas reuniões do CMAS.

Para tanto, buscou-se empregar diferentes técnicas para a construção dos dados como a Pesquisa Bibliográfica, a Pesquisa Documental, a Entrevista Aberta e a Observação Direta e Registro das falas dos conselheiros. Essas técnicas permitiram apresentar historicamente as transformações conceituais relativas ao conceito de “participação”, bem como os aspectos para sua consolidação; examinar em que medida o desenho institucional, que conforma o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), é fundamental para a efetivação dos princípios democráticos; caracterizar o perfil dos representantes da sociedade civil do CMAS; comparar o grau e estilo de participação dos representantes da sociedade civil em relação aos representantes do poder público, no contexto do CMAS e analisar as características e conflitos de representatividade do CMAS com relação às demandas recebidas da comunidade.

As reuniões não foram gravadas, uma vez que os conselheiros não autorizaram qualquer registro, seja em áudio ou fotográfico. Assim, para registrar as falas durante as reuniões, que foram monitoradas por um período de cinco meses (cinco reuniões), foram feitas anotações importantes no sentido de marcar a presença dos distintos conselheiros envolvidos em uma dada conversação.

O fato de as reuniões não serem gravadas dificultou o registro de detalhes importantes das falas dos conselheiros para posterior análise. A gravação das reuniões do CMAS seria importante para preservar o conteúdo original, bem como para ampliar o poder de registro das falas dos conselheiros e consequente registro dos “Marcadores Discursivos”, delimitados nesse estudo e considerados como as situações dialógicas em que se estabelece algum tipo de relação entre os falantes. Assim, para o registro das falas dos conselheiros a pesquisadora precisou ficar atenta às interações dos conselheiros durante as reuniões.

Os resultados da Pesquisa Bibliográfica mostraram que a prática da participação tem acompanhado as formas históricas pelas quais a sociedade foi passando. Assim, com o importante avanço da institucionalização do processo de participação nas decisões políticas por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, esse processo está sempre em construção, pois em uma sociedade cada vez mais complexa, como a atual, com problemas sociais mais difíceis de serem resolvidos, a questão democrática fica comprometida, tornando difícil uma atuação mais efetiva e eficaz, no sentido de que satisfaça razoavelmente o montante de problemas e demandas sociais.

A partir da análise da Lei de criação e do Regimento do Conselho Municipal de Assistência Social percebeu-se que o desenho institucional que conforma o conselho, enquanto conjunto de regras, normas e critérios, é fundamental para a efetivação dos princípios democráticos e que está sempre em construção com o intuito de fortalecer os conselhos. As normas e regras que determinam a estrutura e dinâmica de funcionamento do CMAS são relevantes por possibilitar identificar os sujeitos que têm o poder decisório, bem como as possíveis limitações e avanços da participação. No entanto, para além das normas e regras estabelecidas na Lei de criação e no Regimento Interno, é preciso considerar como de fato o conselho funciona na prática.

O estudo do perfil dos representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social revelou um conselho elitizado formado principalmente por mulheres, com ensino superior e/ou pós-graduação, na faixa etária entre 41 anos ou mais de idade e economicamente ativa (PEA). Os dados do perfil dos conselheiros mostram que os conselheiros do CMAS possuem maior estudo em relação à média da população brasileira. Revela ainda a monopolização dos conselheiros na tomada de decisão, já que a maioria dos participantes já fez parte de duas ou mais gestões no respectivo conselho. A baixa rotatividade dos conselheiros e o crescente distanciamento entre representados e representantes pode levar à elitização dos conselheiros e à insuficiência do exercício democrático no âmbito da sociedade civil. Se, por um lado, os conselheiros devem ter conhecimentos técnicos que lhes proporcionaram capacidade de discutir e opinar sobre os interesses e assuntos relacionados ao conselho do qual fazem parte; por outro lado, considera-se também relevante o conhecimento construído pelo saber local e o acesso à informação, garantindo que também sejam ouvidos os participantes que, embora não possuam educação formal, tenham experiência e sabedoria local, elementos que os tornam certamente conhecedores das questões mais relevantes para a comunidade em que vivem.

Em relação à participação dos conselheiros no CMAS, os dados demonstram que, apesar do importante avanço da institucionalização desse espaço de interação da sociedade civil e do poder público, a prática da participação está ainda em construção. Os conselheiros representantes do poder público pouco participam das reuniões do CMAS, o que aponta para uma resistência desse segmento em legitimar o conselho, como espaço de decisão política, bem como a pouca importância que o Estado atribui à sua participação nas deliberações do conselho.

Os “Marcadores Discursivos” presença, manifestada pelos conselheiros, frequência com que os conselheiros falam, intervenção e/ou assunto que o conselheiro interfere para falar, com quem o conselheiro fala, quem inicia as falas das deliberações, temas que geraram debates, segmento que apresentou posições divergentes e demandas, temas para votação e informação/reação, consulta facultativa e obrigatória, elaboração/recomendação, cogestão, delegação e autogestão utilizados neste estudo, para a análise das falas dos conselheiros, possibilitaram

compreender a intensidade da participação, que pode ser alcançada no conselho, do ponto de vista do menor ou maior acesso ao controle das decisões pelos sujeitos, podendo ser utilizados como referência para outros estudos.

Diante dessa análise, os dados demonstraram que não existe apenas uma forma de participação dos conselheiros nas decisões políticas, podendo essa variar de uma forma menos intensa que vai desde a presença dos representantes até uma forma mais intensa, quando os cidadãos compartilham o poder de decisão com as autoridades, tendo a liberdade de tomarem decisões sobre as questões levantadas.

Em relação à representação, percebeu-se que vai além da simples escolha dos conselheiros do CMAS, seja por eleição, seja por indicação, pois é indispensável considerar também a representatividade no que diz respeito à relação entre representante e representado. A relação entre os conselheiros e as entidades que se estabelece no CMAS demonstra que não existe vínculos que de fato promovam uma representatividade dos representantes, o que demonstra que ainda é um desafio para o CMAS o fortalecimento das relações de representatividade, em que o representante deve defender os interesses do coletivo. Para que ocorra a representatividade no conselho, o conselheiro deve estar permanentemente em contato com os cidadãos e desenvolver maneiras de se informar sobre as opiniões do seu segmento, bem como levar a eles as informações sobre as discussões das quais participa.

Para enfrentar os desafios da participação da sociedade civil nas decisões políticas é essencial reforçar o papel do Estado democrático em atuar na inclusão e proteção daqueles que possivelmente serão afetados pelas decisões e que tradicionalmente têm sido excluídos dos processos deliberativos tradicionais.

Diante dos resultados, esta pesquisa aponta para a importância de estudos que analisem a participação do poder público, de forma a entender a dinâmica de sua atuação e o distanciamento dos Conselhos Gestores.

## **ANEXOS**

## ANEXO A

### LEI N° 1.712/2005

#### **Modifica denominação de Secretaria e reformula o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social**

O Povo do Município de Viçosa, por seus representantes legais, aprovou e eu, em seu nome, sanciono e promulgo a seguinte Lei:

#### CAPÍTULO I - DOS OBJETIVOS

Art. 1º -A Secretaria Municipal de Ação Social passa a denominar-se Secretaria Municipal de Assistência Social.

Art. 2º - Fica criado o Conselho Municipal de Assistência Social– CMAS, órgão de deliberação colegiada, paritário, de caráter permanente e de âmbito municipal, vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Prefeito, têm mandato de 02 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

Art. 3º -Respeitadas as competências exclusivas do Legislativo Municipal, compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:

I-definir as prioridades e atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de Assistência Social, no âmbito municipal;

II- estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;

III-apreciar e aprovar o Plano e a Política Municipal de Assistência Social e fiscalizar a execução do Plano;

IV- apreciar e aprovar a programação orçamentária e a execução financeira do Fundo Municipal de Assistência Social e fiscalizar a aplicação dos recursos;

V - acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas do Município;

VI- apreciar e aprovar critérios de qualidade para o funcionamento das entidades e organizações de Assistência Social, públicas e privadas, fixando normas para a inscrição delas, no âmbito municipal;

VII-aprovar, após prévia apreciação, os critérios para celebração de contratos e convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de Assistência Social, no âmbito municipal;

VIII-elaborar e aprovar seu Regimento Interno;

IX-zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social;

X - convocar, ordinariamente, a cada 02 (dois)anos ou, extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social que terá a atribuição de avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

XI-acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados;

XII-apreciar e aprovar critérios de concessão e valor dos benefícios eventuais, tais como pagamento dos auxílios de natalidade e funerário, de responsabilidade dos municípios;

XIII-dar posse a seus membros, após sua escolha;

- XIV -inscrever entidades e organizações de Assistência Social;
- XV - apreciar e a provar a proposta orçamentária da Assistência Social, a ser encaminhada pela Secretaria responsável pela área de Assistência Social;
- XVI-divulgaras deliberações consubstanciada sem Resoluções do Conselho Municipal em jornal de circulação local ou em locais de fácil a cesso ao público.

## CAPÍTULO II - DA ESTRUTURA E DO FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

### SEÇÃO I – DA COMPOSIÇÃO

Art. 4º -O Conselho Municipal de Assistência Social terá composição paritária entre o Governo e a sociedade civil organizada será constituído de 10 (dez) membros efetivos, assim discriminados:

I– 05(cinco) representantes do Governo Municipal:

- a) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;
- b) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
- c) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- d) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Finanças
- e) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Cultura, Esportes, Lazer e Patrimônio.

II– 05 (cinco) representantes da sociedade civil:

- a) 02 (dois) representantes de entidades de usuários ou de defesa de direitos dos usuários de Assistência Social, no âmbito municipal;
- b) 02 (dois) representantes de entidades de prestadoras de serviço da área de Assistência Social, no âmbito municipal;
- c) 01 (um) representante de entidades dos trabalhadores da área de Assistência Social, no âmbito municipal.

§ 1º -Cada titular do Conselho Municipal de Assistência Social terá um suplente, oriundo da mesma categoria.

§ 2º -Cada membro poderá representar somente um órgão ou entidade.

§ 3º -Somente será admitida a participação no Conselho Municipal de Assistência Social de entidades juridicamente constituídas e em regular funcionamento.

§ 4º -Quando na sociedade civil houve ruma única entidade habilitada de cada categoria, admitir-se-á, provisória e excepcionalmente, enquanto novas entidades surjam, que o Conselho Municipal de Assistência Social preencha as vagas de titular e suplência com representantes da mesma entidade.

Art. 5º -Os membros titulares e suplentes do Conselho Municipal de Assistência Social serão nomeados pelo Prefeito Municipal, mediante indicação:

I-do representante legal das entidades, quando da sociedade civil;

II-do Prefeito ou dos titulares das pastas respectivas dos órgãos do governo municipal.

Art. 6º -A atividade dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social reger- se-á pelas disposições seguintes:

I- o exercício da função de conselheiro é considerado serviço público relevante e não será remunerado;

II- os membros do Conselho Municipal de Assistência Social poderão ser substituídos mediante solicitação da entidade ou órgão que representam, apresentada ao próprio Conselho, que encaminhará os novos nomes para nomeação imediata pelo Prefeito Municipal;

III- cada membro titular do Conselho Municipal de Assistência Social terá direito a um único voto na sessão plenária;

IV- as decisões do Conselho Municipal de Assistência Social serão consubstanciadas em resoluções;

V - o Conselho Municipal de Assistência Social será presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 02 (dois) anos, permitida uma única recondução, por igual período;

VI- o Conselho Municipal de Assistência Social buscará aplicar o princípio da alternância de comando, possibilitando que a presidência do Conselho se reveze entre o poder público e a sociedade civil, de tal sorte que cada representação cumpra a metade do tempo previsto para o período total de mandato do Conselho;

VII- os conselheiros serão excluídos do Conselho Municipal de Assistência Social e substituídos pelos respectivos suplentes em caso de faltas injustificadas a três reuniões consecutivas ou a seis reuniões intercaladas.

a) As possíveis justificativas só terão validade se aprovadas pelo plenário do Conselho.

## SEÇÃO II - DO FUNCIONAMENTO

Art. 7º -O Conselho Municipal de Assistência Social terá seu funcionamento regido por Regimento Interno próprio e obedecendo as seguintes normas:

I- plenário como órgão de deliberação máxima;

II- sessões plenárias realizadas, ordinariamente, a cada mês, conforme calendário anual previamente acordado e, extraordinariamente, quando convocadas pelo Presidente ou por requerimento da maioria de seus membros.

Art. 8º A Secretaria Municipal de Assistência Social prestará o apoio técnico e administrativo necessário ao funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social.

Art. 9º Para melhor desempenho de suas funções, o Conselho Municipal de Assistência Social poderá recorrer a pessoas e entidades, mediante os seguintes critérios:

I- consideram-se colaboradores do CMAS as instituições formadoras de recursos humanos para a Assistência Social e as entidades representativas de profissionais e usuários dos serviços de Assistência Social, sem embargo de sua condição de membro;

II- poderão ser convidadas pessoas ou instituições de notória especialização para assessorar o Conselho Municipal de Assistência Social em assuntos específicos.

Art. 10 -Todas as sessões do Conselho Municipal de Assistência Social serão públicas e precedidas de ampla divulgação.

Parágrafo único: As resoluções do Conselho Municipal de Assistência Social e os temas tratados em reuniões da mesa diretora e comissões serão objeto de ampla e sistemática divulgação.

Art. 11 -Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Viçosa, 15 de dezembro 2005

Raimundo Nonato Cardoso

Prefeito Municipal

(Apresente Lei foi aprovada em reunião da Câmara Municipal, no dia 13.12.2005)

## ANEXO B



### PREFEITURA MUNICIPAL DE VIÇOSA

PRAÇA DO ROSÁRIO, 6 - CEP: 36570-000 - VIÇOSA - MG

GABINETE DO PREFEITO

LEI Nº 1104/95

Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências.

O povo do Município de Viçosa, por seus representantes legais, aprovou e eu, em seu nome, sanciono e promulgo a seguinte Lei:

#### CAPITULO I DOS OBJETIVOS

Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, órgão deliberativo, de caráter permanente e âmbito municipal. *colegiada política*

Art. 2º - Respeitadas as competências exclusivas do Legislativo Municipal, compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:

I - definir as prioridades da política de assistência social; *social*

II - estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;

III - aprovar a Política Municipal de Assistência Social;

IV - atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de assistência social;

V - propor critérios para a programação e as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social e fiscalizar a movimentação e a aplicação dos recursos;

VI - acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos e entidades públicas e privadas do Município;

VII - definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados, no âmbito municipal;

VIII - definir critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de assistência social, no âmbito municipal;

IX - apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior;

X - elaborar e aprovar seu Regimento Interno;

XI - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

*VI* - elaborar em consonância com a PNAS Política Nacional de Ass. Social, na perspectiva do SU de Ass. Social e com as diretrizes estabelecidas

*se o aprovar as normas de funcionamento das  
mesas constitua comissão organizadora e o respectivo  
regulamento interno*

XII - convocar ordinariamente, a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

XIII - acompanhar e avaliar a <sup>gestão</sup> gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos <sup>benefícios</sup> aprovados nas Políticas de Ass. Social Nacional, Estadual, Federal e Municipal - encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos

## CAPITULO II DA ESTRUTURA E DO FUNCIONAMENTO

### SEÇÃO I DA COMPOSIÇÃO

Art. 39 - O CMAS terá composição paritária entre o Governo e a sociedade civil organizada, e será constituído de <sup>12</sup> 10 membros efetivos, assim discriminados: *com presidente eleito entre seus membros e reuniões convocadas a alternância do go- verno e da sociedade civil na presidência e na vice-presidência, a cada mandato, sendo p- nítida sua única second*

I - Seis representantes do Governo:

- a) cinco membros indicados pelo Governo Municipal;
- b) um membro representando as outras esferas de Governo (União e Estado), a convite do Prefeito Municipal.

II - Seis representantes da sociedade civil organizada, escolhidos por seus pares:

- a) representantes das creches; *educação*
- b) representantes das escolas especializadas;
- c) representantes dos albergues e asilos;
- d) representantes das instituições de atendimento a crianças e/ou adolescentes;
- e) representantes das entidades ou associações comunitárias;
- f) representantes dos sindicatos e entidades patronais;
- g) representantes dos sindicatos e entidades dos trabalhadores;
- h) representantes das associações de portadores de deficiências;
- i) representantes das associações da criança e do adolescente;
- j) representantes das associações de idosos;

l) representantes da associação dos assistentes sociais (caso exista ou venha a existir);

m) representantes da associação dos sociólogos (caso exista ou venha a existir);

n) representantes da associação dos psicólogos (caso exista ou venha a existir).

*de* Parágrafo primeiro - Somente será admitida a participação no CMAS de entidades juridicamente constituídas e em regular funcionamento.

*de* Parágrafo segundo - Cada titular do CMAS terá um suplente.

*de* Art. 49 - Os membros efetivos e suplentes do CMAS serão nomeados pelo Prefeito Municipal.

Parágrafo primeiro - Os representantes da sociedade civil serão indicados pelo Fórum Municipal dos Direitos Humanos e da Cidadania.

Parágrafo segundo - Os representantes do Governo Municipal serão de livre escolha do Prefeito. *de titulares da pasta*

Art. 59 - O mandato dos membros do CMAS será de dois anos, *permitida recondução, podendo ser substituído, a qual quer o tempo, a critério da sua representação*

Art. 60 - O CMAS será renovado, anualmente, em 50% de seus membros. *100% sem prazo*

*X* Parágrafo primeiro - O mandato de 50% dos membros da primeira gestão do CMAS será de um ano.

Parágrafo segundo - O Fórum Municipal dos Direitos Humanos e da Cidadania indicará quais membros terão mandato de um ano, na primeira gestão.

*E* Art. 70 - A atividade dos membros do CMAS reger-se-á pelas disposições seguintes:

*de interesse* I - o exercício da função de Conselheiros *de serviço público relevante e não será remunerado*

*de seus serviços prestados considerando todos os efeitos*

II - os Conselheiros serão excluídos do CMAS e substituídos pelos respectivos suplentes em caso de faltas injustificadas a três reuniões consecutivas ou a cinco reuniões intercaladas;

III - os membros do CMAS, representantes das entidades não-governamentais, poderão ser substituídos mediante solicitação do Fórum Municipal dos Direitos Humanos e da Cidadania ao Prefeito Municipal;

IV - cada membro <sup>titular</sup> do CMAS terá direito a um único voto na sessão plenária;

V - as decisões do CMAS serão consubstanciadas em resoluções.

## SEÇÃO II DO FUNCIONAMENTO

Art. 89 - O CMAS terá seu funcionamento regido por Regimento Interno próprio e obedecerá as seguintes normas:

I - o plenário é o órgão de deliberação máxima;

II - as sessões plenárias serão realizadas ordinariamente a cada mês e extraordinariamente quando convocadas pelo Presidente ou por requerimento da maioria de seus membros.

Art. 90 - A Secretaria Municipal de Ação Social prestará o apoio administrativo necessário ao funcionamento do CMAS.

Art. 10 - Para melhor desempenho de suas funções, o CMAS poderá recorrer a pessoas e entidades, mediante os seguintes critérios:

I - consideram-se colaboradoras do CMAS as instituições formadoras de recursos humanos para a assistência social e as entidades representativas de profissionais e usuários dos serviços de assistência social, sem embargo de sua condição de membro;

- O presidente



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VIÇOSA

PRAÇA DO ROSÁRIO, 5 - CEP: 36570-000 - VIÇOSA - MG

GABINETE DO PREFEITO

II - poderão ser convidadas pessoas ou instituições de notória especialização para assessorar o CMAS em assuntos específicos;

III - poderão ser criadas comissões internas, constituídas por entidades-membro do CMAS e outras instituições, para promover estudos e emitir pareceres a respeito de temas específicos.

Art. 11 - Todas as sessões do CMAS serão públicas e precedidas de ampla divulgação.

Parágrafo único - As resoluções do CMAS, bem como os temas tratados em reunião de diretoria e comissões, serão objetos de ampla e sistemática divulgação.


Art. 12 - O CMAS elaborará seu Regimento Interno no prazo de 60 (sessenta) dias após a promulgação desta Lei.

Art. 13 - Fica o Prefeito Municipal autorizado a abrir crédito especial para prover as despesas com a instalação do Conselho Municipal de Assistência Social.

Art. 14 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 15 - Revogam-se as disposições em contrário.

Viçosa, 07 de dezembro de 1995

  
Geraldo Eustáquio Reis  
Prefeito Municipal

(A presente Lei foi aprovada em reunião da Câmara Municipal, no dia 05.12.95)



## ANEXO C

# REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VIÇOSA

### CAPÍTULO I – DA NATUREZA

Art. 1. – O Conselho Municipal de Assistência Social, doravante denominado CMAS, instituído pela Lei número 1712/2005, tem o seu funcionamento regulado por este regimento.

### CAPÍTULO II – DA ESTRUTURA E DO FUNCIONAMENTO

Art.2.–Integram a estrutura do CMAS:

I–Plenária

II–Mesa Diretora

III–Comissões Temáticas permanentes ou temporárias

IV – Secretaria Executiva

#### Seção I – Da Plenária

Art. 3. – A Plenária é instância deliberativa do CMAS, constituída pela reunião dos seus membros.

Art. 4. – Compete à Plenária:

I – deliberar sobre os assuntos de sua competência e os encaminhados à apreciação e deliberação do CMAS, especialmente os inscritos na Lei nº 2331/2013 e na legislação da assistência social vigente;

II – buscar consenso em caso de empate na votação de alguma matéria a ser deliberada;

III – aprovar a criação e dissolução de Comissões Temáticas, definindo competências, composição, procedimentos e prazo de duração;

IV – orientar, quando necessário, o reordenamento de programas, projetos, serviços e benefícios, através de normas e resoluções;

V – deliberar sobre a execução do plano de aplicação do Fundo Estadual de Assistência Social, bem como sobre a aplicação dos recursos existentes nos demais setores públicos destinados à área da assistência social;

VI – eleger a Mesa Diretora, de forma paritária;

VII – modificar o Regimento Interno, com o quorum mínimo de 2/3 (dois terço) dos seus membros.

Art. 5. – A Plenária reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês, por convocação de seu presidente, ou extraordinariamente, mediante convocação do presidente ou de um terço de seus membros, observado, em ambos os casos, o prazo mínimo de 5 (cinco) dias para a realização da reunião.

Parágrafo Primeiro – As convocações para as Plenárias serão encaminhadas aos conselheiros titulares e suplentes.

Parágrafo Segundo – As datas das reuniões ordinárias do CMAS serão estabelecidas em calendário anual previamente acordado e sua duração será a necessária, podendo

ser interrompida para prosseguimento em data e hora estabelecidas pelos presentes.  
Parágrafo Terceiro – As Plenárias serão públicas e instaladas, em primeira convocação, com a presença da maioria simples de seus membros e, em segunda convocação após 15 (quinze) minutos, com a presença de pelo menos 4 (quatro) membros.

Parágrafo Quarto – A Plenária será presidida pelo presidente do CMAS, substituindo-o o vice-presidente ou secretário, nesta ordem.

Art. 6. – Na medida em que haja disponibilidade de recursos, o CMAS promoverá, periodicamente, reuniões ampliadas e/ou descentralizadas, buscando a participação de entidades e órgãos envolvidos na área de assistência social.

Art. 7. – A Mesa Diretora, paritária, juntamente com a Secretaria Executiva, organizará a pauta de cada reunião, comunicando-a a todos os conselheiros no ato da convocação.

Parágrafo Primeiro – Em caso de urgência ou relevância, a Plenária poderá alterar a pauta. Parágrafo Segundo – Os itens constantes da pauta deverão ter afinidade com a competência legal do Conselho.

Parágrafo Terceiro – Relatórios e pareceres devem ser elaborados por escrito e entregues à Secretaria Executiva antes da Plenária, em tempo hábil para serem processados e incluídos na pauta.

Art. 8. – Os trabalhos da Plenária obedecerão a seguinte ordem:

I – verificação do quorum para instalação dos trabalhos;

II – apreciação e votação da ata da plenária anterior;

III – apresentação das justificativas de ausências;

IV – aprovação da pauta;

V – apresentação apenas dos pontos a serem discutidos na plenária e que necessitarão posteriores deliberações e encaminhamentos, incluindo-se aí aqueles oriundos das Comissões Temáticas;

VI - apresentação de informes.

Art. 9. – A apreciação das matérias obedecerá à seguinte sistemática:

I – O presidente concede a palavra ao relator ou expositor, o qual apresentará seu relatório por escrito e oralmente, utilizando no máximo 10 (dez) minutos, sem apartes;

II – Terminada a apresentação do relator ou do expositor, a matéria será colocada em discussão, sendo assegurado o tempo de 2 (dois) minutos para cada membro do Conselho usar a palavra, por ordem de inscrição;

III – O presidente poderá conceder prorrogação do prazo estabelecido no inciso II (dois), por solicitação do conselheiro em uso da palavra;

IV – considerando necessário, o presidente pode submeter à discussão e votação matéria relevante, sem designar o relator.

Parágrafo único – A leitura de parecer do relator poderá ser dispensada, a critério da relatoria, se cópia do parecer tiver sido distribuída previamente a todos os conselheiros junto à convocação da reunião.

Art. 10 – As deliberações serão tomadas por maioria simples dos votos, salvo nos casos de alteração do regimento interno e decisões quanto ao fundo e orçamento, quando o quorum mínimo será de 2/3 (dois terços) de seus membros.

Parágrafo Primeiro - A votação será aberta ou secreta, conforme decisão da plenária, e cada membro titular terá direito a um único voto.

Parágrafo Segundo – Os votos divergentes poderão ser expressos na ata da reunião a pedido do membro que o proferiu.

Parágrafo Terceiro – A matéria constante na pauta mas não deliberada permanece nas pautas das reuniões subseqüentes até a sua deliberação.

Art. 11 – O conselheiro que não se julgar suficientemente esclarecido sobre determinado assunto poderá pedir vista da matéria.

Parágrafo único – O prazo de vista será até a data da próxima reunião, mesmo que mais de um conselheiro o solicite, podendo, a juízo da Plenária, ser prorrogado por mais de uma reunião.

Art. 12 – Será lavrada ata de cada reunião contendo exposição resumida dos trabalhos, conclusões e deliberações, sendo assinada pelo presidente e conselheiros presentes e arquivada na Secretaria Executiva do CMAS.

Parágrafo único – As assinaturas dos conselheiros presentes em cada reunião serão colhidas em livro próprio.

Art. 13 – As manifestações do CMAS se darão através de resoluções, deliberações, recomendações e pareceres.

Art. 14 – É facultado aos conselheiros, bem como a qualquer interessado, o pedido de reexame, por parte dos conselheiros, de qualquer resolução exarada na reunião anterior, justificando possível ilegalidade, incorreção e inadequação técnica, administrativa ou financeira.

Seção II – Da Mesa Diretora

Art. 15 – A Mesa Diretora paritária terá mandato de 1 (um) ano, permitida uma recondução por igual período para o mesmo cargo, e será composta por:

I – presidente;

II – vice-presidente;

III – Primeiro secretário;

IV – Segundo secretário.

Parágrafo único – Os cargos do inciso I ao IV serão eleitos pela maioria simples de votos dentre os membros em pleno exercício, em plenária com pauta especificamente programada para a escolha da Mesa Diretora, a qual deverá ter assegurada divulgação prévia a cada um dos conselheiros.

Art. 16 – A forma de escolha da Mesa Diretora ficará a critério da Plenária.

Art. 17 – Dentro do princípio da igualdade de oportunidades, o CMAS poderá adotar o posicionamento da alternância na Mesa Diretora, entre a sociedade civil e o governo, cabendo metade do tempo total do mandato para cada representação.

Parágrafo único – No caso específico da Mesa Diretora quando acontece vacância ou impedimento em algum de seus cargos, seja ele de representação civil ou

governamental, este cargo não é preenchido pelo vice ou suplentes: faz-se, em Plenária, um novo processo de escolha por voto ou aclamação, para o preenchimento do mesmo.

Art. 18 – Compete à Mesa Diretora, na função de coordenadora das ações político-administrativas do CMAS:

I – dispor sobre as normas e atos relativos ao funcionamento administrativo do Conselho;

II – observar e fazer cumprir este Regimento Interno;

III – tomar decisão em caráter de urgência, “ad referendum” da Plenária;

IV – elaborar, em conjunto com a Secretaria Executiva, a pauta das reuniões;

V- apreciar matéria em caráter de urgência, a seu critério, excepcionalmente, submetendo sua decisão à deliberação da próxima plenária do CMAS.

Art. 19 – Ao presidente do CMAS incumbe, sem prejuízo de outras atribuições previstas em lei ou regulamento:

I – cumprir e zelar pela efetivação das decisões da Plenária do CMAS;

II – representar judicial e extrajudicialmente o Conselho;

III – convocar e presidir as reuniões do Conselho;

IV – submeter a pauta à aprovação da Plenária;

V – participar das discussões e votações na Plenária nas mesmas condições dos outros conselheiros.

VI – praticar os atos necessários ao exercício das tarefas administrativas, assim como os que resultem de deliberação da Plenária;

VII – assinar resoluções, pareceres e correspondências em geral do Conselho;

VIII – delegar competências, desde que previamente submetidas à aprovação da Plenária;

IX – submeter, à apreciação da Plenária, a programação orçamentária e a execução físico-financeira do Conselho;

X – submeter à apreciação da Plenária e/ou da Mesa Diretora, os convites para representar o CMAS em eventos externos, oficializando a representação.

XI – divulgar assuntos deliberados pelo Conselho;

XII – decidir sobre questões de ordem;

XIII – desenvolver as articulações necessárias para o cumprimento das atividades da Mesa Diretora.

Art. 20 – Ao vice-presidente incumbe:

I – substituir o presidente em suas ausências, e, em caso de vacância, até que se faça um novo processo de escolha;

II – Auxiliar o presidente no cumprimento de suas atribuições;

III – exercer as atribuições que lhe forem conferidas pela Plenária.

Art. 21 – São atribuições do Primeiro Secretário:

I – secretariar as plenárias do Conselho;

II – responsabilizar-se pelas atas das plenárias junto à Secretaria Executiva;

III – substituir o vice-presidente em suas ausências, e o presidente na falta de ambos ou em caso de vacância até que o Conselho escolha novo titular;

IV – encaminhar à Secretaria Executiva a execução das medidas aprovadas pela Plenária;

V – examinar os processos a serem apreciados pela Plenária, dando cumprimento aos despachos neles proferidos;

VI – prestar, na Plenária, as informações que lhe forem solicitadas pelo presidente ou por conselheiros;

VII – orientar e acompanhar os trabalhos da Secretaria Executiva.

Art. 22 – São atribuições do Segundo Secretário:

I – substituir o Primeiro Secretário em suas ausências, com todas as atribuições inerentes ao cargo;

II – substituir o Primeiro Secretário nos casos em que este venha a substituir interinamente o vice-presidente ou o presidente;

III – completar o mandato do Primeiro Secretário, até que se faça um novo processo de escolha.

Seção III – Das Comissões Temáticas

Art. 23 – Integram a estrutura do CMAS as Comissões Temáticas, de caráter permanente ou eventual.

Parágrafo Primeiro – As Comissões Temáticas têm por finalidade subsidiar as decisões da Plenária no cumprimento de suas competências, bem como da Mesa Diretora, quando solicitado.

Parágrafo Segundo – Todos os conselheiros, titulares ou suplentes, deverão compor, como membro, pelo menos uma Comissão Temática.

Parágrafo Terceiro – A composição das Comissões Temáticas será definida pela Plenária, sendo dirigidas por um coordenador escolhido entre seus membros.

Parágrafo Quarto – O conselheiro deverá justificar sua ausência, por escrito, às reuniões da Comissão Temática.

Art. 24 – Ao coordenador da Comissão Temática compete:

I – coordenar a reunião da Comissão;

II – designar um dos membros para, com o apoio da Secretaria Executiva, fazer a súmula da reunião;

III – solicitar à Secretaria Executiva o apoio necessário ao funcionamento da respectiva Comissão;

IV – apresentar e encaminhar à Plenária e à Mesa Diretora, a súmula contendo as propostas, pareceres e recomendações da Comissão para deliberação.

Art. 25 – O CMAS poderá convidar entidades, autoridades, cientistas e técnicos para colaborarem nos estudos ou participarem de Comissões Temáticas.

Parágrafo único – consideram-se colaboradores do CMAS, dentre outros, instituições de ensino, pesquisa e cultura, organizações não-governamentais, especialistas e profissionais da administração pública e privada, além de prestadores de serviço e usuários da assistência social.

Art. 26 – As Comissões Temáticas do CMAS, no que for pertinente, poderão interagir com comissões de outros Conselhos, visando uniformizar e definir áreas de competência comum ou específica para a formulação de políticas ou normatização de ações de atendimento.

#### Seção IV – Da Secretaria Executiva

Art. 27 – A Secretaria Executiva é órgão de apoio técnico e administrativo do CMAS diretamente subordinada à Presidência e à Plenária.

Art. 28 – À Secretaria Executiva compete:

I – inscrever entidades e organizações de assistência social de âmbito municipal, após deliberação da Plenária, assim como manter banco de dados referente às Entidades locais de Assistência Social;

II – articular, apoiar e executar atividades técnicas e administrativas das Comissões Temáticas, da Mesa Diretora e da Plenária do CMAS;

III – operacionalizar o sistema de informação para a área de assistência social;

IV – responsabilizar-se, junto ao Primeiro Secretário, pelas atas das reuniões, mantendo-as em arquivo;

V – manter arquivo das súmulas das reuniões das Comissões Temáticas, bem como das resoluções, pareceres, moções e outros documentos do CMAS;

VI – auxiliar, caso haja necessidade, a organização dos foros próprios para a escolha de representantes não-governamentais previstos na lei de criação do Conselho;

VII – auxiliar, caso haja necessidade, na organização das Conferências Municipais de Assistência Social.

Art. 29 – A Secretaria Executiva será coordenada por um Secretário Executivo, contando com ajuda de um Assistente Técnico e de um Assistente Administrativo.

Art. 30 – Compete ao Secretário Executivo:

I – promover e praticar os atos de gestão administrativa necessários ao desempenho das atividades do CMAS, de suas Comissões Temáticas e da Mesa Diretora;

II – dar o suporte técnico-operacional ao CMAS, com vistas a subsidiar suas deliberações e recomendações;

III – obter e sistematizar as informações que permitam ao CMAS tomar as decisões previstas em lei;

IV – executar outras competências que lhe sejam atribuídas pela Mesa Diretora ou pela Plenária;

V – coordenar, supervisionar e dirigir a Secretaria Executiva e estabelecer os planos de trabalho da mesma;

VI – propor à Presidência e à Plenária a forma de organização e funcionamento da Secretaria Executiva;

VII - expedir atos de convocação de reuniões por determinação da Mesa Diretora;

VIII – subsidiar e apoiar as Entidades Assistenciais do Município em conformidade com as determinações do CMAS;

IX – secretariar as sessões e promover medidas necessárias ao cumprimento das decisões do Conselho;

X – coordenar a sistematização do relatório anual do Conselho.

Art. 31 – Compete ao Assistente Técnico:

I – subsidiar e apoiar as Entidades Municipais de Assistência Social, sob orientação da Mesa Diretora do CMAS e/ou do secretário executivo;

II – preparar e coordenar eventos promovidos pelo CMAS relacionados à capacitação e atualização de recursos humanos envolvidos na prestação de serviços de assistência social;

III – obter dados e sistematizar informações que permitam ao CMAS tomar decisões previstas em lei;

IV – participar das Comissões Temáticas, subsidiando suas atividades;

V – participar de reuniões e eventos quando designado pela Mesa Diretora e/ou pelo secretário executivo.

Parágrafo único – para ocupar os cargos de Assistente Técnico e de Assistente Administrativo o CMAS poderá solicitar técnicos de órgãos municipais.

Art. 32 – Compete ao Assistente Administrativo:

I – apoiar o Secretário Executivo e o Assistente Técnico;

II – participar de reuniões e eventos quando designado pela Mesa Diretora e/ ou pelo secretário executivo;

III – zelar pelas correspondências do CMAS;

IV – organizar arquivos e biblioteca;

V – auxiliar na preparação das reuniões do CMAS;

VI – auxiliar a Secretaria Executiva nos atos relativos à inscrição, no Conselho Municipal de Assistência Social, de entidades e organizações de assistência social;

VII – acompanhar o jornal oficial do município no que se refere a publicações de interesse do CMAS;

VIII – desenvolver outras atividades que lhe forem atribuídas pela Mesa Diretora e/ou pelo secretário executivo.

IX – viabilizar operativamente o orçamento do CMAS;

X – responsabilizar-se pela solicitação de material para o Conselho.

XI – realizar a informatização dos serviços.

### CAPÍTULO III – DOS CONSELHEIROS

Art. 33 – Compete aos conselheiros:

I – comparecer às plenárias, já tendo apreciado a ata da reunião anterior;

II – justificar por escrito as faltas em reuniões do Conselho;

III – assinar no livro próprio sua presença na reunião a que comparecer;

IV- solicitar à Mesa Diretora a inclusão, na agenda dos trabalhos, de assuntos que desejar discutir;

V – propor convocações das plenárias extraordinárias; VI – relatar e discutir os processos que lhe forem atribuídos e neles proferir seu voto, emitindo parecer com fundamentação, dentro de no máximo 15 (quinze) dias;

- VII – solicitar, justificadamente, prorrogação do prazo regimental para relatar processos;
- VIII – assinar atos e pareceres dos processos em que for relator;
- IX – declarar-se impedido de proceder a relatoria e participar de comissões, justificando a razão do impedimento;
- X – apresentar, em nome da comissão, voto, parecer, proposta ou recomendação por ela defendida;
- XI – proferir declaração de voto quando assim o desejar;
- XII – pedir vista de processo em discussão, devolvendo-o com parecer no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis ou requerer adiamento da votação;
- XIII – solicitar ao presidente, quando julgar necessário, a presença, em plenárias, do postulante ou de titular de qualquer órgão para as entrevistas que se mostrarem indispensáveis;
- XIV – propor alterações no Regimento do CMAS;
- XV – votar e ser votado para cargos do Conselho;
- XVI – requisitar à Secretária Executiva e solicitar aos demais membros do Conselho todas as informações necessárias para o desempenho de suas atribuições;
- XVII – fornecer à Secretaria Executiva todos os dados e informações a que tenha acesso ou que se situem na área de sua competência, sempre que os julgar importantes para o trabalho do Conselho, ou quando solicitados pelos demais membros;
- XVIII – requerer votação de matéria em regime de urgência;
- XIX – apresentar moções, requerimentos ou proposições sobre assuntos ligados à assistência social;
- XX - opinar sobre propostas, pareceres e recomendações emitidas pelas Comissões Temáticas, Grupos de Trabalho ou conselheiros e votá-las em plenárias;
- XXI – propor a criação de Comissões Temáticas e indicar seus componentes;
- XXII – exercer atribuições no âmbito de sua competência ou outras designadas pela Plenária:
- XXIII – participar de eventos de capacitação e aperfeiçoamento na área de assistência social;
- XXIV – participar das Conferências Nacional, Estadual, Regionais e Municipais de Assistência Social, quando delegados.
- Art. 34 – A substituição do conselheiro pelo suplente se dará nos seguintes termos:
- I – em caso de vacância, o conselheiro suplente completará o mandato do titular, exceto nos casos de composição da Mesa Diretora e Coordenação das Comissões (cf. art. 17, parágrafo único e art. 23, parágrafo terceiro);
- II – no caso de falta do conselheiro titular, respeitando-se, quando representante da sociedade civil, a ordem numérica de suplência; III – quando houver nova indicação de órgão governamental ou de entidade da sociedade civil, bem como quando houver eleição da categoria.
- IV – quando o conselheiro perder o seu mandato por faltas.

#### CAPÍTULO IV – DO PROCESSO ELEITORAL

Art. 35 – O presidente do CMAS convocará a plenária com antecedência de no máximo 60 dias e, no mínimo 30 dias, antes do término dos mandatos dos conselheiros, para o processo de escolha das entidades que terão assento no conselho, mediante regulamento específico, nomeando uma Comissão responsável por este processo.

Parágrafo Primeiro – Os representantes de entidades de Usuários, de Trabalhadores da Área e Prestadores de Serviço serão eleitos em foro próprio, com registro em ata específica. Parágrafo Segundo – As entidades escolhidas para comporem o CMAS, indicarão por escrito ao poder público municipal, via Secretaria Executiva do CMAS, os nomes das pessoas que, pertencendo a seus quadros, irão agora representar a categoria na qual a atividade de sua entidade se inscreve.

Parágrafo Terceiro – Os representantes das Secretarias Municipais e seus suplentes serão indicados pelo Prefeito ou pelos titulares das Pastas, que deverão igualmente comunicar por escrito à Secretaria Executiva do Conselho.

Parágrafo Quarto – O CMAS poderá auxiliar, caso haja necessidade, a organização de foro próprio, para o cumprimento do disposto no Parágrafo Primeiro deste artigo.

Parágrafo Quinto – após, concluída a eleição e as indicações dos representantes governamentais, todo o Conselho será nomeado pelo Prefeito e este, ou os Conselheiros da gestão que está se encerrando, dará aos novos posse para o exercício que se iniciará.

#### CAPÍTULO – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 36 – O conselheiro perderá o mandato se faltar a 3 (três) plenárias consecutivas ou a 6 (seis) alternadas, salvo quando justificado por escrito e aprovado pelo Plenário.

Parágrafo único – será comunicado ao representante legal da entidade ou órgão quando da ausência recorrente e injustificada do conselheiro nas Comissões, solicitando providências.

Art. 37 – Por ocasião da posse no CMAS serão convocados conselheiros titulares e suplentes.

Art. 38 – Quando da realização da Conferência Municipal serão convocados os conselheiros titulares e seus suplentes, para participarem como delegados.

Art. 39 – Este Regimento Interno será submetido à revisão quando a plenária achar necessário, passando a vigorar após a data de sua publicação.

Art. 40 – Os casos omissos e as dúvidas surgidas na aplicação do presente Regimento Interno serão dirimidas pela Plenária.

Art. 41 – O presente Regimento substitui qualquer outro anterior e entrará em vigor na data de sua publicação.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DOMÉSTICA  
MESTRADO EM ECONOMIA DOMÉSTICA**

**Entrevista aplicada aos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social**

**Projeto de Pesquisa: Participação e representatividade: um estudo de caso no Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Viçosa-MG Local da**

**Pesquisa:** Município de Viçosa-MG

**Pesquisadora:** Jordana de Souza Morais

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA - CONSELHEIROS**

1. Gênero: Masculino ( ) Feminino ( )
2. Idade: \_\_\_\_\_
3. Escolaridade: \_\_\_\_\_
4. Profissão: \_\_\_\_\_
5. Estado civil: \_\_\_\_\_
6. Trabalho: ( ) Setor Público ( ) Setor Privado \_\_\_\_\_
7. Instituição que representou no Conselho: \_\_\_\_\_
8. Cargo: ( ) Titular ( ) Suplente \_\_\_\_\_
9. Tempo de atuação no Conselho Municipal de Assistência Social: \_\_\_\_\_
10. Já foi conselheiro antes em outro conselho que não seja o de assistência social: \_\_\_\_\_
11. Se sim, quando e em qual (is) conselhos? \_\_\_\_\_
12. Atualmente é conselheiro em outro conselho? Qual? \_\_\_\_\_
13. Você possui alguma filiação partidária ou já possuiu? Se sim, com qual partido? Como é/era o seu envolvimento? \_\_\_\_\_
14. Você possui participação ou filiação em alguma associação, entidade, ONG ou outros espaços de participação? \_\_\_\_\_
15. Como conheceu o Conselho: \_\_\_\_\_
16. Como se tornou conselheiro? \_\_\_\_\_

17. Como foi sua entrada no Conselho: ( ) Indicação ( ) Votação
18. No caso de indicação, explique por quem da instituição e porque você foi indicado. \_\_\_\_\_
19. Porque desejou/aceitou ser conselheiro: \_\_\_\_\_
20. Porque o interesse em participar do Conselho: \_\_\_\_\_
21. Considera a atuação do Conselho importante para a cidade: \_\_\_\_\_
22. Como é a comunicação entre você e o segmento/comunidade que representa no conselho. Vocês discutem a pauta antes da reunião? Além disso, após a reunião você presta contas, ou seja, apresenta as decisões tomadas para a entidade que representa? \_\_\_\_\_
23. Você sente que efetivamente representa as demandas e interesses da entidade e população local que representa? Ou seja, as decisões tomadas no conselho (ou mesmo a sua) é aceita ou são consideradas pelo governo? \_\_\_\_\_
24. Quais são os principais desafios que enfrenta para a legitimação da sua Representação? \_\_\_\_\_
25. Como você avalia a atuação do Conselho: \_\_\_\_\_
26. Espaço aberto para comentário: \_\_\_\_\_

## APÊNDICE B

### **Roteiro para observar as reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social**

Obs: Os conselheiros serão identificados pela primeira e segunda letra do nome.

1º Passo: A reunião consta de 3 momentos: Leitura e aprovação da ATA da reunião anterior; Informes Gerais; e Ordem do Dia. Antes da reunião será feita uma leitura flutuante dos informes e ordem do dia, visando delimitar a temática a ser abordada e indícios da forma de participação e representatividade dos conselheiros, para atendimento às demandas e interesses da população.

2º Passo: Fazer um esboço da posição, ou seja, lugar que o conselheiro senta-se à mesa;



3º Passo: Para cada reunião será utilizado as seguintes variáveis para observação. Para isso os conselheiros serão identificados de acordo com a primeira letra do seu nome.

### 1º Momento da Reunião: Leitura e aprovação da ATA anterior

<b>Reunião</b>	<b>Conselheiro</b>	<b>Fala</b>	<b>Conselheiro</b>	<b>Intervenções</b>
Quem faz a leitura				
Quem ouve				
Pra quem fala				
Intervenções				
Em que tema				
Fala				
Como? pergunta/sugestão/opinião				
Resposta				
Propostas				
Processo de aprovação				
Votos contra				
Votos a favor				

<b>Deliberações</b>		
Tema		
Quem fala		
Com quem fala		
Quem escuta		
Tipo de tema: informação/consulta de decisão já tomada		
Houve reação dos conselheiros		
Quem reagiu		
Como reagiu? Concordou ou discordou		
Deu outra sugestão ou solução		
Quem discordou deu outra sugestão		
Como foi/como reagiu? Dúvida/sugestão/opinião		
Foi considerada		
Por quem		
Houve discussão		
Entre quais conselheiros		

Houve construção coletiva de soluções ou propostas		
Quem participou		
Processo de decisão		
<b>Deliberações</b>		
Demanda da população		
Quem levou		
Levou em forma de problema/sugestão/resolução de problema ou questionamentos		
Quem ouviu		
Quem falou		
Para quem falou		
Foi proposta, solução ou questionamento		
De quem		
Houve construção coletiva de soluções ou propostas		
Quem participou		
De que forma (no coletivo)		
Foi solucionado na mesma reunião		