

**ENCONTROS ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL: ESTUDO  
EXPLORATÓRIO DOS CONSELHOS E DO PERFIL DOS CONSELHEIROS DE  
UBERABA/MG\***

**ENCOUNTERS BETWEEN THE STATE AND CIVIL SOCIETY: EXPLORATORY  
STUDY OF THE COUNCILS OF COUNSELORS AND PROFILE OF UBERABA /  
MG**

Rosimár Alves Querino\*\*

Wanderlei Abadio de Oliveira\*\*\*

Ademar Caetano de Assis Filho\*\*\*\*

Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)

**RESUMO**

O presente artigo considera os conselhos como um dos espaços institucionais para o diálogo entre o Estado e a Sociedade Civil e a efetivação da participação popular e do controle social. Nesta seara, se beneficia dos aportes teórico-metodológicos das Ciências Sociais e circunscreve o campo de investigação empírica ao município de Uberaba/MG. Objetivou-se mapear os conselhos municipais, caracterizar o perfil dos conselheiros e registrar a avaliação dos mesmos sobre a participação. Trata-se de estudo descritivo e exploratório desenvolvido com a utilização de questionários semiestruturados aplicados a 118 conselheiros distribuídos em 16 conselhos. Na tabulação dos dados empregou-se o programa Statistica Software 7.0. Os dezesseis conselhos integrantes da amostra apresentavam conselheiros empossados, regimento interno e reuniões freqüentes com pauta e atas devidamente registradas. Destaca-se na exposição a composição e diversidade dos conselhos municipais e a pluralidade dos conselheiros. A pesquisa acena para a importância de estudos loco-regionais que contribuam para a problematização do cotidiano dos conselhos e das relações entre o Estado e a Sociedade Civil. Assinala, sobretudo, a relevância da discussão da inserção dos conselheiros em instituições e movimentos da sociedade civil, a relação com os segmentos representados e a concepção das demandas sociais que subsidiam a tomada de decisões no espaço dos conselhos e das conferências.

**Palavras-chave:** Descentralização. Controle social. Conselhos de direitos.

**ABSTRACT**

This article considers the advice as one of the institutional spaces for dialogue between the State and Civil Society and the realization of popular participation and social control. In this

---

\* Recebido em 06.10.2011. Aprovado em 02.12.2012.

\*\* Cientista Social. Doutora em Sociologia pela UNESP/Araraquara. Professora Adjunta do Departamento de Medicina Social da Universidade Federal do Triângulo Mineiro.

\*\*\* Psicólogo. Residente da Área de Concentração Saúde da Criança e do Adolescente do Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde da Universidade Federal do Triângulo Mineiro.

\*\*\*\* Médico. Residente de Clínica Médica da Universidade Federal do Triângulo Mineiro.

harvest field, takes advantage of theoretical and methodological contributions of social sciences and circumscribes the field of empirical research to the municipality of Uberaba / MG. The objective was to map the local councils, to characterize the profile register councilors and their evaluation on participation. This is descriptive study developed using semi-structured questionnaires applied to 118 counselors distributed in 16 councils. In tabulating the data we used the Statistica 7.0 Software. The sixteen members of the sample councils had sworn counselors, bylaws and frequent meetings with staff and acts properly recorded. Stands in the exhibition the composition and diversity and plurality of the municipal councils of counselors. The research points to the importance of local and regional studies which contribute to the problematic of the everyday life of the councils and the relations between the State and Civil Society. Notes especially the relevance of the discussion of the insertion of advisors in institutions and civil society movements, the relationship with segments of design and social demands that support decision making within the councils and conferences.

**Keywords:** Decentralization. Social control. Advice of rights.

## INTRODUÇÃO

*Quem anda no trilho é trem de ferro  
Sou água que corre entre pedras:  
– Liberdade caça jeito.  
(Manuel de Barros, 2010, p.156).*

A participação popular e o controle social no espaço dos conselhos e das conferências compõem a institucionalidade política brasileira desde a Constituição de 1988. Representam o reconhecimento das demandas da sociedade civil para a participação nas decisões do Estado e pela democratização do espaço público e, na arquitetura institucional contemporânea, se articulam diretamente ao processo de descentralização política no qual os diferentes níveis de governo assumem competências específicas.

Assim, conselhos e conferências existem nos três níveis de governo e visam favorecer o desenvolvimento de uma cultura política que motive a participação dos sujeitos sociais em assuntos antes restritos aos gabinetes do Estado. Este movimento aproxima as populações das esferas deliberativas e pode engendrar a produção de políticas que estejam em consonância com a multiplicidade das demandas coletivas.

Em âmbito municipal, os conselhos e as conferências desnudam o fazer político e aproximam as decisões do cotidiano dos cidadãos. É no município que o cidadão percebe, de modo mais imediato, a influência desses mecanismos de participação e controle social em seu

cotidiano, especialmente quando toma conhecimento das pautas, das deliberações ou apresenta aos conselheiros as demandas de sua comunidade.

Os conselhos são regulados por leis estaduais e federais, mas devem ser criados por leis municipais, sendo definidos como “órgãos normativos, consultivos e deliberativos do sistema municipal” (GOHN, 2003, p. 101). Isto em diversas áreas como: saúde, educação, assistência social, entre outros. Em muitas destas, a transferência e o recebimento de recursos do município estão vinculados à existência destes colegiados e, por isso, autores tem chamado atenção para o caráter meramente formal dos conselhos criados por “força de lei” e não como fruto de politização e mobilização da sociedade civil. Nesta perspectiva, Arantes assevera a necessidade de problematizar

[...] a autonomia e a iniciativa de diferentes sujeitos coletivos que compõem o cenário local na reivindicação, luta e proposição durante o processo de definição das políticas públicas, visto que se vislumbra nos processos de implementação dos conselhos locais, principalmente em âmbito municipal, um interesse de participação do município para captação de recursos financeiros federais e estaduais. (ARANTES, 2011, p. 176).

Segundo Gohn (2003), nas leis federais as áreas básicas dos conselhos gestores são: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes e emprego. Nas esferas municipais, criaram-se outros tipos ligados às políticas urbanas, políticas agrícolas, cultura, ao negro, às pessoas com deficiência, aos idosos, ao meio ambiente, às mulheres, entre outros. Quando efetivamente atuantes e pluralmente constituídos, os conselhos se tornam espaços de referência para a construção de uma democracia de ordem pública, fundada na representação de interesses diversos e, por vezes, conflitantes e na garantia de direitos (MORONI, 2010).

Neste sentido, Tatagiba afirma que os conselhos “são arranjos institucionais inovadores, dentre outros motivos, por permitir que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção das políticas públicas. As regras de composição dos conselhos visam justamente cumprir essa expectativa.” (TATAGIBA, 2002, p.71).

Diante do proposto, percebe-se os conselhos como espaços que podem servir de canais de expressão e defesa/reivindicações de direitos e, nessa medida, contribuir para o reconhecimento de grupos e pessoas como cidadãos e coletivos organizados para a atuação política. Nesta perspectiva, Dagnino afirma que

A participação da sociedade civil na publicização de um enorme número de demandas de direitos tem alterado a face da sociedade brasileira ao longo das duas últimas décadas. O fato, inquestionável, de que essas demandas encontrem escasso abrigo nas políticas públicas do Estado não deve

obscurecer o avanço que a sua publicização e legitimação no âmbito societal significam (DAGNINO, 2002, p.296).

Os conselhos contribuem para a construção de cidadãos de fato e de direito, partícipes da gestão das cidades, colocando o cotidiano e as demandas da comunidade como alvo de resolução, por isso o grande desafio é mudar os traços autoritários e clientelistas da cultura política que ainda insistem em prevalecer (CARDOZO, 2002).

Dada a importância desses dispositivos de democracia participativa no processo de descentralização política, o tema tem absorvido atenção de diversos autores. Embora já tenhamos profícuos estudos sobre o tema, as realidades estaduais e municipais são pouco pesquisadas. Em decorrência dessa motivação, selecionou-se Uberaba/MG, um dos oito municípios de médio porte do estado de Minas Gerais, como cenário de investigação.

Objetivou-se mapear os conselhos municipais distinguindo-os em conselhos gestores de programas, políticos e temáticos; caracterizar o perfil dos conselheiros, registrar a avaliação da participação no âmbito dos conselhos realizada pelos conselheiros e refletir sobre as contribuições dos conselhos para a democratização do espaço público e a construção de uma cultura política emancipatória.

Sabe-se que a proposta primeira dos conselhos é garantir a participação da sociedade civil na elaboração e na fiscalização das políticas públicas. Nesse processo, os conselheiros representam a diversidade social e trazem para a plenária diferentes idéias, valores e demandas que, muitas vezes, são conflitantes. Assim, um dos desafios dos conselhos é constituir-se como espaço público preñado de diversidade que garanta o diálogo entre o Estado e a Sociedade Civil. Os conselheiros são, assim, sujeitos sociais imersos nos conflitos sociais que, ao tomar parte dos conselhos, podem contribuir para que os diferentes interesses sejam expressos nas políticas e programas públicos. Longe de eliminar a diversidade permitem, assim, sua expressão.

O presente artigo explora resultados de pesquisas realizadas no município de Uberaba entre agosto/2006 e agosto/2008 e enfoca a pluralidade dos sujeitos sociais integrantes dos conselhos municipais. A exposição está organizada em 5 itens. Num primeiro momento detalhamos a metodologia empregada. Em seguida, apresentamos os conselhos municipais estudados. No item 3 descrevemos o perfil socioeconômico dos conselheiros. O item 4 é dedicado à inserção política dos conselheiros em partidos, instituições e associações da sociedade civil. O último item trata da atuação nos conselhos e contém a avaliação da

participação dos conselheiros. Ao final tecemos considerações sobre os desafios e as possibilidades dos conselhos na efetivação da participação e do controle social.

## **1 METODOLOGIA**

Trata-se de estudo descritivo e exploratório desenvolvido com a utilização da triangulação de métodos (MINAYO; ASSIS; SOUZA, 2005). Na coleta de dados empregaram-se os seguintes procedimentos metodológicos: observação participante dos conselhos com a participação sistemática dos pesquisadores nas reuniões e em conferências municipais, pesquisa documental e questionários composto de questões fechadas e abertas, elaborados pelos pesquisadores e aplicados aos conselheiros que, voluntariamente, aderiram à pesquisa.

Neste artigo exploramos os dados dos questionários que se referem ao perfil dos conselheiros e à avaliação do funcionamento e da participação nos conselhos e tabulados no programa Statistica Software 7.0. A abordagem dos dados qualitativos obtidos por meio da observação participante das reuniões dos conselheiros, entrevistas semi-estruturadas e análise de fontes documentais (regimentos e atas) será objeto de artigos posteriores.

O cenário de pesquisa foi a cidade de Uberaba/MG e a amostra albergou cento e dezoito conselheiros distribuídos em dezesseis conselhos que, em 2008/2009, mantinham periodicidade de reuniões, registro sistemático das discussões em atas e divulgação de calendário de reuniões (critérios de inclusão no estudo). Previamente os pesquisadores submeteram o projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa e solicitaram autorização dos conselhos.

A participação periódica nas atividades dos conselhos foi o critério principal para a realização do convite para que os conselheiros compusessem a amostra do estudo. A adesão voluntária foi manifesta por meio da assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido. O Quadro 1 apresenta os conselhos estudados e a distribuição dos cento e dezoito conselheiros segundo segmento de representação e sexo.

CONSELHOS	Sexo		Segmento	
	M	F	Governo	Sociedade Civil
Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE)	03	04	02	05
Conselho Municipal do Bem Estar Social (CMBES)	02	01	03	00
Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social de Uberaba (COMDESU)	04	00	04	00
Conselho Municipal de Alimentação e Segurança Alimentar (COMSEA)	02	09	06	05
Conselho Municipal de Segurança Pública (COMSEG)	04	04	01	07
Conselho Municipal Anti-drogas (COMAD)	03	05	02	06
Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM)	03	02	05	00
Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)	03	07	05	05
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COMDEFU)	03	05	05	03
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICAU)	06	09	10	05
Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (CMDI)	02	08	06	04
Conselho Municipal da Educação (CME)	04	05	03	06
Conselho Municipal dos Esportes (CMES)	04	00	03	01
Conselho Gestor da área de Proteção Ambiental do Rio Uberaba (APA)	01	01	01	01
Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC)	03	03	04	02
Conselho Municipal de Saúde (CMS)	05	03	00	08
TOTAL	52	66	60	58

**Quadro 1 Composição da amostra do estudo.**

FONTE: Questionários aplicados.

Tendo em vista o número de conselheiros titulares sugeridos nas leis e regimentos internos dos Conselhos (284), a amostra corresponde a aproximadamente 42% do total de conselheiros que estavam efetivados e em exercício no município de Uberaba-MG (2006/2008).

## 2 OS CONSELHOS UBERABENSES

A consulta à legislação de criação e regimentos internos permitiu a identificação de trinta e um conselhos municipais em Uberaba/MG no ano de 2008. Destes, dezesseis estavam em pleno funcionamento, ou seja, com periodicidade de reuniões, com registro sistematizado das discussões em atas e divulgação de calendário de reuniões, além de conselheiros devidamente empossados. Tais conselhos compõem a amostra do estudo e foram analisados a partir da abordagem apresentada por Tatagiba (2002) que os classifica em três tipos: conselhos de programas, conselhos de políticas e conselhos temáticos.

Os conselhos de programas são aqueles vinculados a programas governamentais,

geralmente associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto à finalidade e à clientela, com metas incrementais, em geral vinculadas ao acesso a bens e serviços elementares. Os conselhos de políticas são vinculados às “políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais”. São, ainda, inscritos na dimensão da universalização de direitos, formulação, implementação e execução de políticas públicas. Por fim, temáticos são os conselhos que se associam a grandes movimentos de ideias ou temas gerais de uma localidade ou município, zelando pela assunção de responsabilidades públicas no que se refere à temática (TATAGIBA, 2002, p. 49-50).

No quadro 02 os conselhos de Uberaba estão distribuídos de acordo com o tipo, respeitando-se a classificação proposta por Tatagiba (2002). Além disso, são apresentados as leis e anos de criação, a paridade no número de conselheiros da sociedade civil e do governo (citada na legislação que os regulam) e os números de conselheiros previstos em lei para compor estes colegiados.<sup>1</sup>

TIPO	Conselho	Lei de Criação	Ano de criação	Paridade	Número de conselheiros
Conselhos de Programas	CAE	7.636	2000	-	07
	COMDESU	6.774	1998	-	12
	COMSEA	9831	2005	Não	27
	COMSEG	Lei delegada 04	2005	Não	22
	CMBES	5192	1993	-	14
Conselhos de Políticas	COMAD	8.747	2003	Sim	27
	CMAS	9.340	1996	Sim	20
	CMDI	9.520	2004	Sim	14
	CME	7.636	2000	Não	15
	CMS	4.900	1992	Sim	24
	COMAM	9884	2005	Sim	16
	COMDICAU	6927	1998	Sim	26
	COMDEFU	8.339	2002	Sim	16
Conselhos Temáticos	CMES	10.127	2007	Não	16
	APA	1.317	2005	Sim	12
	CMPC	9.789	2005	Sim	18

**Quadro 2 Conselhos estudados segundo tipo, lei e ano de criação, paridade e número de conselheiros.**  
 Fonte: Legislação consultada.

<sup>1</sup> No período de coleta de dados foram identificadas situações específicas em quatro conselhos previstos em lei: o Conselho Municipal do Turismo (COMTUR) estava em processo de efetivação; o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB passava por reformulações nacionais (substituição do FUNDEF) e dois conselhos - Conselho Municipal de Voluntários e Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Consumidor (COMDECON) - dispunham de condições de funcionamento como espaço físico e profissional cedido pelo governo, mas não estavam em funcionamento.

Como percebido, os conselhos possuem temáticas que, em diversos casos, acompanham as diretrizes nacionais e, em outros casos, emergem das demandas locais, principalmente quando nos reportamos aos conselhos temáticos.

Na consulta às leis e aos regimentos, constatou-se, ainda, que os conselhos possuem prerrogativas distintas, mas seguem padrões consolidados por outras experiências ou mesmo pelas perspectivas nacionais. Assim, eles são distintamente definidos, grosso modo, por meio de seis categorias: 1. deliberativo; 2. normativo; 3. consultivo; 4. propositivo; 5. fiscalizador e 6. mobilizador. Alguns conselhos apresentam mais de uma categoria em suas atribuições objetivando garantir o fortalecimento e o desenvolvimento direto/indireto de políticas sociais, defesa de direitos e intervenções. Há, ainda, um conselho com característica peculiar de atuação, pois ele possui autonomia administrativa e status de secretaria municipal (COMSEG).

Estas atribuições contribuem com o trabalho dos conselheiros e com as possibilidades de articulação entre os interesses da comunidade e do governo na proposição e formulação de políticas que fomentem o desenvolvimento da gestão municipal, alicerçada nestes ditames, na negociação e na escuta de múltiplos sujeitos.

Nota-se que o conselho de programa mais antigo no município data de 1993 (CAE) e os mais recentes de 2005 (COMSEA e COMSEG). No que se refere aos de política, o mais antigo é o Conselho Municipal de Saúde (1992) e o mais recente o Conselho Municipal do Meio Ambiente (2005). Os três temáticos foram criados recentemente: em 2005 (APA e CMPC) e em 2007 (CMES).

No que tange o caráter paritário entre representantes da sociedade civil e do estado, mencionado como condição para sua constituição na maioria dos conselhos estudados (09), destaca-se sua essencialidade no cenário para a responsabilização e construção de pactuações voltadas ao atendimento das demandas da população. Porém, a paridade por si só não garante a qualificação da participação. Há que se problematizar, por exemplo, as condições de igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo para a participação. Destacamos, sobretudo, a presidência dos conselhos que, hegemonicamente, é detida pelos representantes do governo. No período estudado havia a mobilização dos conselheiros da saúde e da assistência social para que a presidência pudesse ser ocupada por qualquer segmento. (MORONI, 2010; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Há uma grande disparidade de condições para a participação nos conselhos entre os

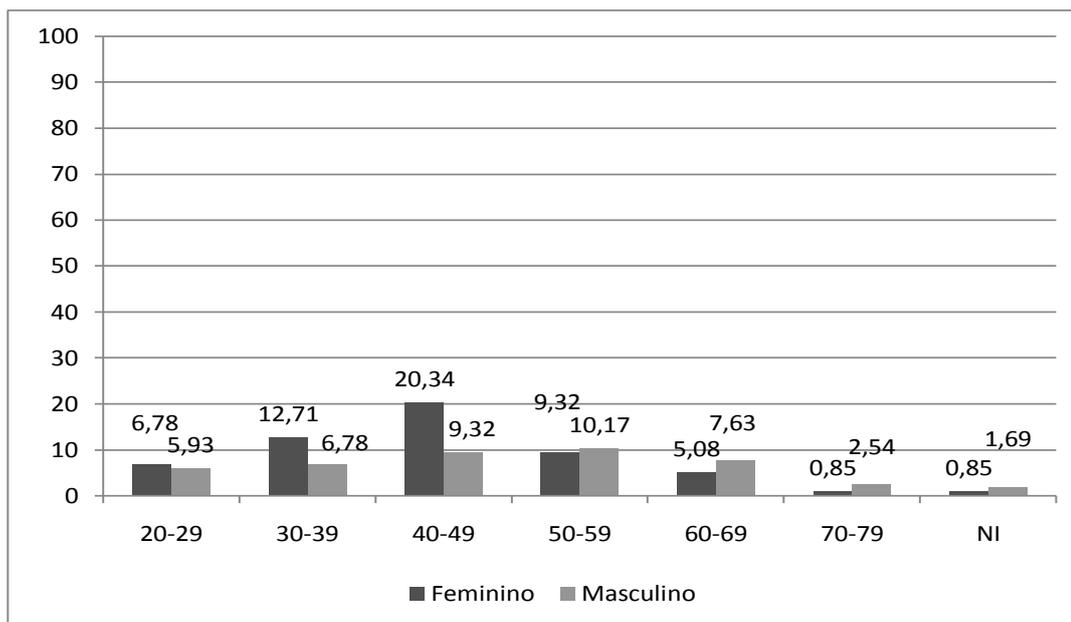
membros representantes do governo daqueles da sociedade civil. Segundo Gohn (2003), os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo e estão habituados com a linguagem tecnocrática. Entraves que se colocam à paridade.

Registra-se, assim, a falta de cursos de formação para conselheiros de modo que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas sociais, mesmo que não se vislumbrem parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo.

### **3 PERFIL SOCIOECONÔMICO**

Como nos diversos espaços institucionais, nos conselhos assistimos às tensões inerentes ao projeto societário capitalista que, inúmeras vezes, passam despercebidas tendo em vista as demandas imediatistas que reproduzem lógicas compensatórias. Assim, cada um dos conselheiros está imerso em relações sociais permeadas de interesses antagônicos, opostos e contraditórios. Olhar para o perfil dos conselheiros constitui-se, deste modo, forma privilegiada para perceber as tensões sociais que se projetam no espaço dos conselhos.

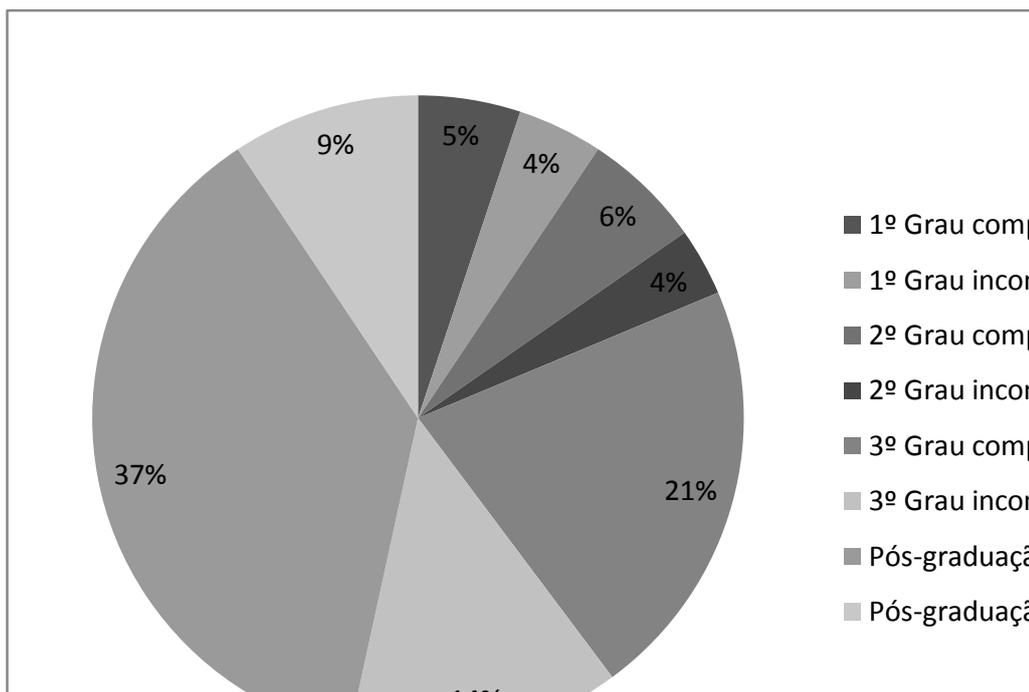
Dentre os integrantes da amostra constata-se a prevalência de mulheres, pois elas representam 56% do total de participantes, ficando os homens com 44%. Os sujeitos que se encontram em união são maioria (53%), seguidos pelos solteiros que somam 25%. Quanto a autodeclaração étnica, a maioria dos sujeitos (73%) se declarou branca e 7% pardos. A maior parte dos conselheiros encontrava-se entre os 20 e os 49 anos (62%), sendo a média geral de idade de 45 anos. O Gráfico 1 apresenta as faixas etárias dos conselheiros segundo o sexo.



**Gráfico 1 Distribuição das faixas etárias dos conselheiros segundo sexo.**

Fonte: Questionários aplicados.

O Gráfico 2 sintetiza os dados referentes à escolaridade dos conselheiros. Percebe-se que a maioria (37%) dos sujeitos do estudo possui pós-graduação, o que destaca o nível de conhecimento técnico qualificado. Na graduação predominam os cursos da área de Ciências Humanas, seguida pelas Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Biológicas e da Saúde. Na pós-graduação não há predomínio de nenhuma área que não a de própria formação dos conselheiros, tendo em vista que todos apontam para cursos que dão seqüência à formação superior ou referem-se às áreas de atuação profissional.

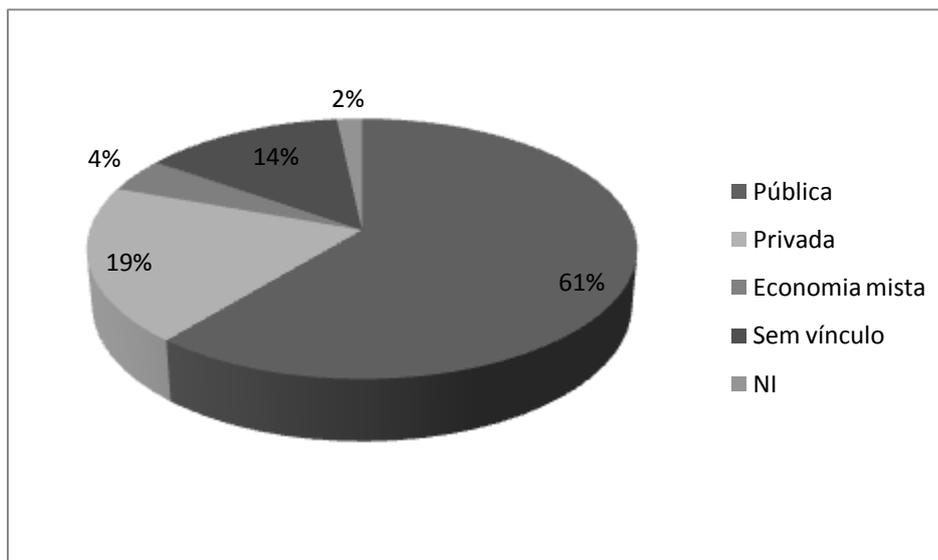


**Gráfico 2 Distribuição dos conselheiros segundo escolaridade.**

Fonte: Questionários aplicados.

No que tange a situação profissional dos conselheiros e as instituições a que pertenciam, predominam profissionais em exercício de função pública (61%), seguindo-se a atuação na iniciativa privada (19%). Esta expressividade se justifica pelo número de conselheiros governamentais na amostra, porém se ressalta que alguns conselheiros, representantes da sociedade civil, também estão inseridos no serviço público.

Comparando-se a situação profissional dos conselheiros em cada conselho se nota que existem poucas variações entre as situações de trabalho em cada colegiado, respeitando-se a quantidade de conselheiros na amostra. No gráfico 03 se apresenta a distribuição da amostra por tipo de instituição de trabalho:



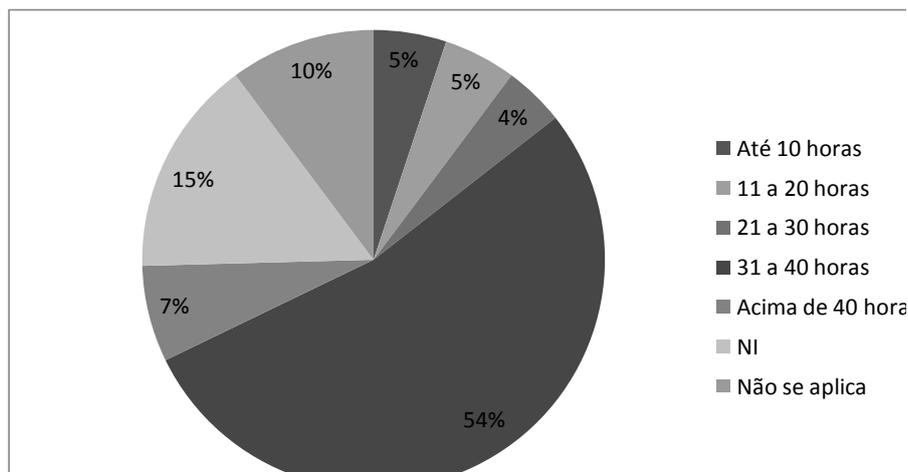
**Gráfico 3 Distribuição dos conselheiros segundo instituição de trabalho.**

Fonte: Questionários aplicados.

Dentre os representantes do governo, encontramos dois que também atuam na iniciativa privada e três em instituições de economia mista. Dos representantes da sociedade civil 17 declararam atuar em instituições públicas, 19 em instituições privadas, 16 não possuíam vínculos empregatícios, dois estavam inseridos em instituições de economia mista e dois conselheiros não detalharam seus vínculos.

No que se refere ao tipo de vínculo empregatício, 57% possuíam apenas um único vínculo, 20% trabalhavam em diferentes instituições, igual porcentagem não possuía vínculos empregatícios (aposentados, estudantes, desempregados, autônomos e profissionais liberais) e 3% da amostra não informaram a existência desse tipo de vínculo (donas de casa, autônomos e profissionais liberais). Incluíram-se no conjunto dos autônomos e profissionais liberais as pessoas que declararam exercer profissão, ou prestar serviços, em consultórios, clínicas, escritórios particulares e/ou mesmo em suas residências.

No gráfico 04 apresenta-se a distribuição da amostra a partir do número de horas de trabalho semanais declarado por cada conselheiro, e observa-se o predomínio de contratos de 40 horas semanais.



**Gráfico 4 Distribuição dos conselheiros segundo carga horária de trabalho semanal.**

Fonte: Questionários aplicados.

As profissões dos conselheiros são diversas e relacionadas às áreas da saúde, das ciências humanas e sociais aplicadas. Muito foi citada a condição de funcionário público dos quais a maioria exercia cargo de chefia na gestão municipal.

Os conselheiros foram, ainda, questionados sobre as atividades realizadas como lazer e declararam: atividades com a família (83,9%); leitura (73,8%); assistir TV (62,7%); esporte (13,5%) e ficar sozinho (8,5%). Dentre os interesses de leitura dos conselheiros está a política (85,6%). As indicações obtidas demonstram que a realização de leituras políticas é uma realidade intensa ocorrendo, em sua maioria, diária ou semanalmente. O interesse por leitura se relaciona diretamente ao elevado índice de escolaridade dos conselheiros.

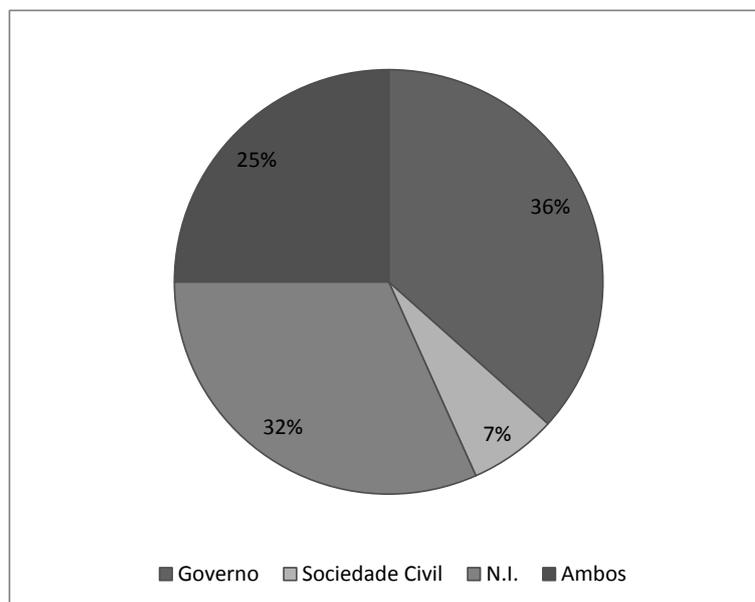
A leitura também é utilizada como fonte de informação sobre atualidade. Assim, os conselheiros a utilizam para se informar sobre acontecimentos políticos, o que pode contribuir na tomada de decisões no conselho em que atuam.

#### **4 INSERÇÃO POLÍTICA DOS CONSELHEIROS**

Em relação ao interesse por política, somente oito (6,7%) conselheiros declararam não ter nenhum. Muito interesse foi relatado por 46,7% dos conselheiros governamentais e 35,8% dos representantes da sociedade civil.

Os conselheiros foram inquiridos quanto ao apoio recebido de algum segmento/instituição. Nesta questão, o participante do estudo poderia indicar mais de uma opção. 81 (68,6%) dos conselheiros indicaram o apoio recebido. O Gráfico 5 apresenta os

dados obtidos segundo o segmento de representação nos conselhos.



**Gráfico 5 Distribuição dos conselheiros segundo segmento de representação nos conselhos.**

Fonte: Questionários aplicados.

Nota-se que 25% dos conselheiros mencionam receber apoio do governo, sendo que destes 18,65% o representam nos conselhos. A sociedade civil, por sua vez, é indicada como apoio pela maioria dos conselheiros que a representam (22,04%) e, também, é mencionada como fonte de apoio pelos representantes do governo (3,4%). Outros 19,5% manifestaram receber apoio tanto do governo como da sociedade. No caso da sociedade civil, os conselheiros se reportaram ao apoio recebido de instituições religiosas, organizações não governamentais (ONG's), associações diversas, universidades, sindicatos, instituições filantrópicas e partidos políticos.

Os conselheiros foram questionados sobre a vinculação aos movimentos sociais, instituições e demais associações da sociedade civil e poderiam indicar mais de uma vinculação. Entre os conselheiros representantes do segmento governamental, 32% declararam não participar deste tipo de organização e 5% não informaram. Dos conselheiros da sociedade civil, 29% afirmaram não participar e 8% não informaram. Assim, obtivemos 46% indicações de participação das quais 29% de conselheiros governamentais e 71% de conselheiros da sociedade civil. Nelas se destacam: 50% atuam em associações, 16% em sindicatos e 7% em entidades religiosas. A inserção em movimentos sociais foi citada por 5% dos conselheiros da sociedade civil.

Outra dimensão da inserção política dos conselheiros abordada no estudo foi a filiação partidária, declarada por quarenta e seis (39%) conselheiros. Os partidos políticos mencionados estão dispostos no quadro 3.

Partido	Segmento representado			Total
	Governo	Sociedade Civil	NI	
DEM	-	02	-	02
PAN	01	-	-	01
PCdoB	01	-	-	01
PDT	-	01	-	01
PMDB	05	-	-	05
PMN	-	01	-	01
PP	05	-	-	05
PPS	01	-	-	01
PR	01	-	-	01
PSB	01	02	-	03
PSC	-	01	-	01
PSDB	01	01	-	02
PT	08	07	-	15
PTB	01	01	-	02
PV	00	01	-	01
Não filiado	32	35	02	69
NI	03	04	-	07
Total	60	56	02	118

**Quadro 3 Filiação partidária dos conselheiros segundo segmento de representação.**

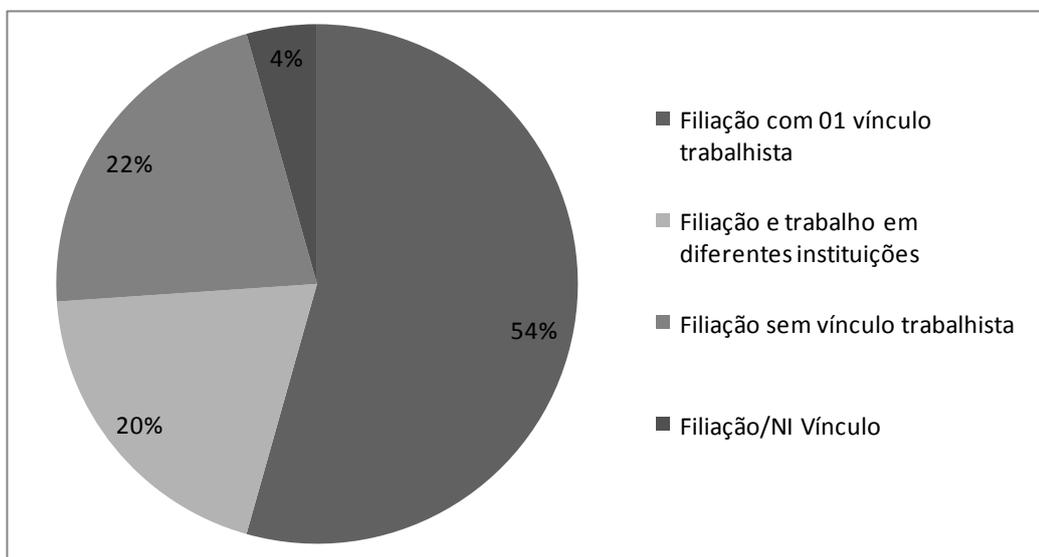
Fonte: Questionários aplicados.

Percebe-se que o Partido dos Trabalhadores (PT) foi o mais mencionado tanto por conselheiros governamentais como da sociedade civil. Há destaque para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), legenda do prefeito. Tais partidos compõem a base governista do município de Uberaba/MG desde 2006 (gestões 2004/2008 e 2008/2012).

Estes dados indicam considerável participação de pessoas identificadas como de “situação” no cenário político municipal em relação aos considerados como “oposição” ao governo (PSDB e DEM). Observa-se, também, uma prevalência (44%) de pessoas filiadas a partidos considerados historicamente de esquerda (PT, PCdoB, PDT e PSB).

Em Uberaba observamos realidade diversa da descrita por Perissinotto e Fuks (2007, p.67) que, ao analisarem o ativismo político de conselheiros de Curitiba, perceberam que os representantes do governo apresentavam maior engajamento eleitoral e menor índice de filiação partidária.

O Gráfico 6 apresenta a relação entre a existência de filiação partidária e os vínculos trabalhistas dos conselheiros.



**Gráfico 6 Distribuição dos conselheiros com filiação partidária segundo vínculos trabalhistas.**

Fonte: Questionários aplicados.

Nota-se que a maioria (54%) dos conselheiros filiados a partidos políticos possui apenas um vínculo trabalhista, mas se projeta o número de sujeitos que trabalham em diferentes instituições ou que não possuem vínculos empregatícios e se declararam com filiação partidária.

## 5 ATUAÇÃO NOS CONSELHOS

Como mencionado anteriormente, os conselhos gestores são compostos por membros indicados pelo governo ou eleitos pela sociedade civil em conferências ou votações no espaço do conselho. No segmento sociedade civil foram agrupados usuários, profissionais e outros considerando a diversidade da composição prevista nos diversos regimentos.<sup>2</sup>

Nota-se que a amostra foi composta por 51% de conselheiros do governo, seguindo-se os representantes da sociedade civil que somam 47% e 2% não informaram o segmento. A

<sup>2</sup> Na categoria outros se encontram, por exemplo, representantes de instituições que atuam em segmentos específicos como instituição de longa permanência no caso do conselho dos idosos. N.I. – não informado.

representatividade governamental justifica os dados mencionados outrora sobre o exercício profissional em instituições estatais. A prefeitura municipal era responsável pela maioria desta “mão-de-obra”, mas não apenas ela como, também, outros órgãos e instituições do governo nas esferas estadual e federal.

Reforça-se a importância da representatividade governamental, principalmente quando é efetivada por lideranças e chefias. Em Uberaba, eram trinta e quatro (56,7%) representantes governamentais que ocupavam, na gestão municipal, cargos de chefia de seção, direção ou coordenação de departamento, além de secretários e sub-secretários do governo.

O município de Uberaba, neste sentido, caminhava na contramão do que é apontado pela literatura (RAICHELIS, 2000) que aponta para uma falta de respaldo e poder para efetivar decisões dentro dos rincões da democracia participativa, pois quem vai para o conselho tem condições de pactuar com seus pares, são pessoas com poderes de decisão e respaldadas pelo gestor.

No que se refere às funções desenvolvidas nos conselhos, a maioria atuou no plenário (72%) de seu conselho e houve significativa participação nas gestões (11%) como presidentes e membros da diretoria.

Alguns conselheiros destacaram, ainda, que exerciam atividades relacionadas à deliberação de pautas ou em grupos de trabalho quando solicitados, além da prática comum de constituição de câmaras técnicas para estudos e ampliação de debates sobre temas urgentes para os conselhos como: acessibilidade; biodiversidade; educação infantil; direitos e deveres dos idosos; educação ambiental; educação, cultura e previdência social; fiscalização; indústria, comércio e mineração. Outras câmaras se relacionavam ao funcionamento cotidiano dos conselhos ou em determinado período, como na preparação para as conferências municipais.

Vale recorrer aos dados relacionados aos laços político-partidários dos conselheiros, pois na prática as representações do governo nos conselhos recaem sobre o quadro técnico-político. Supõe-se que a aproximação entre a função desempenhada no quadro da gestão seja um dos fatores associados à vinculação partidária e ao elevado nível de escolaridade apresentado.

No que se refere à renovação dos conselhos, naquilo que concerne os mandatos dos conselheiros, identificou-se número significativo de conselheiros (50,8%) que se reelegeram, sendo 50% destes vogais governamentais, o que impede a rotatividade e a renovação dos

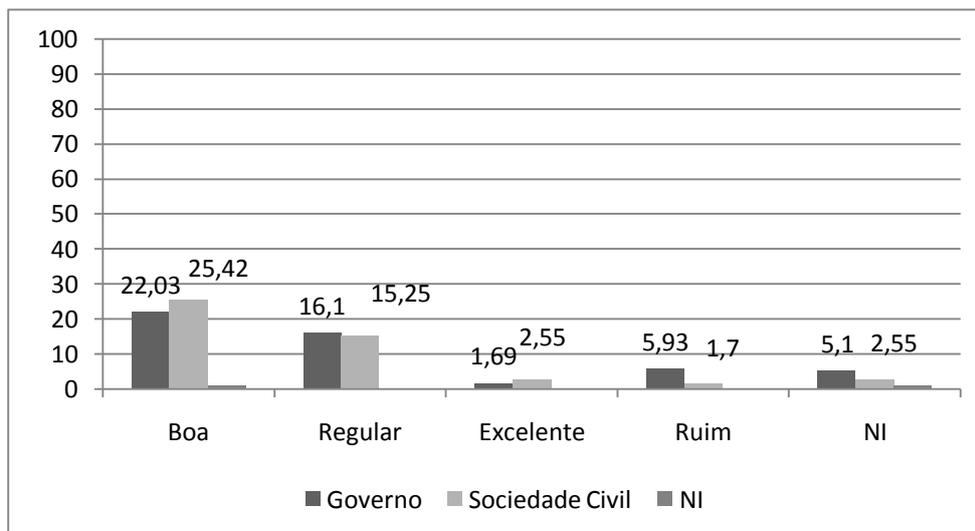
espaços de luta e construção políticas. Quatro (7%) conselheiros foram eleitos para atuação em outros conselhos e o número de usuários e profissionais que se reelegeram também é expressivo (36,7%). Além disso, sete conselheiros membros das mesas diretoras quando da coleta de dados eram conselheiros em segundo mandato.

É, também, importante considerarmos a participação dos conselheiros em outros conselhos, pois se reconhece o amadurecimento do papel político quando envolvidos em outros conselhos, adquirindo experiências e exercendo uma cidadania que aponta para a articulação das diversas políticas públicas e a formulação intersetorial de ações. Nesta perspectiva, destaca-se que 34% dos conselheiros estudados participaram de outro colegiado.

Um dado que chamou a atenção foi o conhecimento do regimento interno dos conselhos. Somente 24% dos participantes do estudo declararam conhecê-lo. 24% não conheciam o regimento e, a maioria, 52% não informaram. Considerando que o regimento interno contém as diretrizes para o funcionamento dos órgãos colegiados e organiza todas as práticas conselhistas, tal desconhecimento pode impactar decisivamente no *modus operandi* dos conselhos.

Após a caracterização da inserção dos sujeitos nos conselhos municipais, os questionamos sobre como qualificavam a participação. Na avaliação do segmento mais assíduo nas reuniões dos conselhos, os conselheiros apontaram a sociedade como participativa (45%), seguida pela participação dos conselheiros governamentais (26%) e por aqueles que avaliam uma equiparação na avaliação destes dois grupos (11%). Trinta e dois (27%) conselheiros declararam já terem sido substituídos por suplentes nas reuniões.

Avaliando a participação, os conselheiros a consideraram, sobremaneira, positiva: 48,29% a consideraram boa; 31,35% a classificaram como regular. A avaliação negativa ocorreu em 7,63% da amostra. A distribuição dessas avaliações por segmentos pode ser observada no gráfico abaixo.



**Gráfico 7** Avaliação da participação nos conselhos segundo tipo de segmento representado.

Fonte: Questionários aplicados.

A percepção dos conselheiros sobre a qualidade da participação no contexto dos conselhos pode ser problematizada com os dados obtidos sobre o conhecimento dos regimentos internos. Se estes são desconhecidos pela maioria dos integrantes da amostra, há que se questionar o conhecimento dos conselheiros sobre suas atribuições e, de modo mais amplo, sobre os conselhos. O aprofundamento dessas reflexões requer estudos qualitativos que explorem as deliberações dos conselheiros e outras dimensões do cotidiano que não integraram o instrumento empregado na coleta de dados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, há que se questionar as tentativas de apresentar a sociedade civil como homogênea e as tendências a reduzi-la à prestação de serviços sob o rótulo genérico de “terceiro setor” (MONTAÑO, 2003). Vivenciamos um processo de “ongzização”, momento em que

A identidade anterior desenvolvida pelos movimentos sociais, assentada sobre direitos universais do conjunto dos demandantes de um bem ou serviço público, passou a ser reestruturada em termos de uma identidade fracionada, segundo três critérios básicos: 1º) o econômico, ao selecionar-se apenas os vulneráveis, os miseráveis, os que estavam em situação de risco e não todos os pobres; 2º) o fracionamento: os vulneráveis passaram a ser divididos para serem atendidos nos programas elaborados, segundo critérios de raça, etnia, gênero, idade, etc.; 3º) o desempenho de uma atividade, o chamado “protagonismo social”. (GOHN, 2005, p. 109)

De outro modo, pode-se olhar para a sociedade civil visando à universalização da cidadania

[...] do ponto de vista ético-político, o que pressupõe o combate a todas as formas de discriminação, a promoção de igualdade de condições e de oportunidades entre os diferentes que foram tornados desiguais. ‘Universalizar’ significa estender a todos e a todas a cobertura de iguais direitos e, também, responsabilizá-los pela efetivação de tais direitos. (MORONI, 2010, p. 254)

A retomada do conteúdo crítico das décadas de 1980 e 1990 requer, ainda, o reconhecimento dos diversos projetos políticos presentes na sociedade civil.

A noção de projeto carrega consigo, portanto, a afirmação da política como um terreno que é também estruturado por escolhas, expressa nas ações de sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses. Escolhas que estabelecem relações conflitivas, tanto em relação a outras escolhas como em respeito a condições estruturais, a recursos e a oportunidades, que circundam e qualificam sua implementação. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 39)

Assim, os conselhos apresentam-se como espaços para a vivência da pluralidade da sociedade civil e do encontro desta com representantes do estado. Longe de neutralizar os conflitos oriundos da sociedade, os vivencia e potencializa. Resgatar a heterogeneidade da sociedade civil e o caráter plural dos projetos políticos é questionar a “confluência perversa” exposta por Dagnino (2004) na qual tanto os projetos democratizantes quanto os projetos neoliberais passaram a defender a sociedade civil como apanágio para os dilemas da contemporaneidade.

Os diversos sujeitos sociais que lutaram pelo caráter democratizante da sociedade civil se viram confrontados pelos paladinos do neoliberalismo que, ao se apropriarem da proposta de fortalecimento da sociedade civil, a transformaram em ente responsável pelo enfrentamento das diversas expressões da questão social, especialmente com a terceirização e a subsunção do associativismo à mera prestação de serviços que, longe de fortalecer a cultura política e contribuir para a construção de sujeitos, reitera as condições para a reprodução social. (BURGOS, 2007; DAGNINO, 2004)

Como canais de comunicação, os conselhos apresentam-se como potenciais contextos para a construção de uma cultura política emancipatória. Potenciais tendo em vista que a dinamicidade desses colegiados é permeada pelas características da sociedade e, por isso, as rupturas e continuidades representam o próprio movimento do coletivo. Assim, a

institucionalidade política representa avanços significativos, mas que podem ser esvaziados na ausência de mobilização política dos sujeitos coletivos.

Em relação à realidade municipal estudada, a institucionalidade dos canais de participação popular e controle social se concretizou com a criação dos conselhos e a produção dos aportes legais para seu funcionamento, principalmente leis e regimentos, momento que coincidiu com a descentralização das políticas públicas preconizada pela Constituição de 1988 e posta em prática a partir da década de 1990. Merecem destaque o CMAS, o COMDICAU e o CMS cujas existências, por força de lei, foram convertidas em pré-requisito para o repasse de recursos financeiros, mas que são, também, resultado da luta de movimentos sociais engajados nestas searas.

No mesmo compasso, salienta-se que a criação dos conselhos com os dispositivos legais e a construção dos direitos de segmentos específicos se expressa, também, na proposição do Conselho do Idoso, fruto da mobilização e das diretrizes expressas no Estatuto do Idoso e do COMSEA, um dos últimos conselhos a surgir no município, e que deriva, também, da legitimação da construção de políticas para o enfrentamento da fome e luta pelo acesso à alimentação saudável (temas de destaque no cenário nacional a partir de 2002).

A análise dos dados demonstrou, também, que o município experimentou uma profusão de conselhos atingindo, em 2008, 31 colegiados devidamente constituídos. Deste número 16 se encontravam em funcionamento pleno e foram assim distribuídos: 05 conselhos de programas; 08 são de políticas e 03 são temáticos. Com base na revisão de literatura foi possível avaliar essa distribuição e perceber que os conselhos referentes às políticas representam o esforço pela descentralização do processo de deliberação, execução e fiscalização das políticas sociais.

Quanto os conselhos de programas, refletem o fortalecimento do caráter consultivo e da pressão para a publicização das decisões do governo municipal que ainda não são obrigatoriamente divididas com a sociedade civil. Por sua vez, os conselhos temáticos, como evidenciado em outros estudos, mobilizam-se por bens simbólicos representados no caso em apreço pela cultura, ambiente e esporte.

Segundo as sugestões de Perissinotto e Fuks (2007, p. 59), lembramos que, além do contexto institucional no qual os conselhos se inserem, há que se considerar o contexto histórico de sua emergência (alianças, forças sociais envolvidas, iniciativa do Estado, etc) e as variáveis locais, tais como: “índice de associativismo, orientação ideológica do governo local,

força dos partidos e sindicatos de esquerda, desenvolvimento socioeconômico da comunidade, cultura política predominante”. No caso de Uberaba/MG, chama a atenção a ampla rede de instituições da sociedade civil que atua nos diversos setores e segmentos sociais e que, com assento nos conselhos, atua de modo incisivo na defesa de interesses específicos dificultando, assim, a universalização da cidadania anteriormente aventada.

Durante o processo de coleta de dados, por diversas vezes percebemos a dicotomia entre “caridade” e “política”, descrita por Perissinotto e Fuks (2007, p.62): “Nesta visão de mundo, a “caridade” é uma virtude e a política (sempre entendida como política partidária interessada) um defeito.” No município mineiro não se questionava somente a política partidária, mas quaisquer processos deliberativos nos quais houvessem diferentes posicionamentos, o que resultou, na maioria das vezes, na despolitização do debate e na tentativa de homogeneização da sociedade civil, impactando negativamente na vivência dos conflitos e da diversidade no seio dos conselhos.

Estudos de caso como o desenvolvido por Arantes (2010) podem contribuir para identificar os avanços e desafios de cada conselho e para problematizar o modo como as tendências democratizantes e neoliberalizantes tem se confrontado no cotidiano contribuindo, assim, para o questionamento de diversos mitos envolvidos na discussão da participação popular e do controle social tais como:

A participação por si só muda a realidade [...]; A sociedade não está preparada para participar como protagonista das políticas públicas [...]; A sociedade não pode compartilhar da governabilidade [...]; A sociedade é vista como elemento que dificulta a tomada de decisões seja pela questão do tempo [...], seja pela questão do posicionamento crítico diante das propostas ou da ausência delas por parte do Estado. (MORONI, 2010, p. 254-5).

## REFERÊNCIAS

ARANTES, M. F. Descentralização da política de assistência social: apontamentos críticos. **Revista Jurídica Direito e Realidade**. Monte Carmelo, v.1, n.1, p. 165-177, jan/jun, 2011.

ARANTES, M. F. **Participação, controle e serviço social na política municipal de assistência social de Uberaba/MG**: tensão entre a radicalização democrática e as estratégias de reprodução do capital. 166f. 2010. (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 2010.

BARROS, M. **Poesia completa**. São Paulo: Leya, 2010. 493p.

BURGOS, R. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.).

**Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007. p.127-166.

CARDOZO, J. E. Por uma nova cultura política. In: CALDERÓN, A. I.; CHAIA, V. **Gestão municipal: descentralização e participação popular.** São Paulo: Cortez, 2002. p. 55-62.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação. Os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política**, Universidade Federal de Santa Catarina, v.1, n.5, 2004.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANCHINI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANCHINI, A. (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra/Campinas: Unicamp, 2006. p. 13-92.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. 120p.

GOHN, M. G. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias.** São Paulo: Cortez, 2005. 120p.

MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. S. (orgs.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. 244p.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente e intervenção social.** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2003. 288p.

MORONI, J. A. O direito à participação no Governo Lula. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (orgs.). **Participação, democracia e saúde.** Rio de Janeiro: CEBES, 2010. p.248-69.

PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M. Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007. p.45-76.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social – caminhos da construção democrática.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000. 304p.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.47-103.