

Universidade Federal de Minas Gerais
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

Júlio César de Oliveira Brum

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NOS CONSELHOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Belo Horizonte
2012

Júlio César de Oliveira Brum

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NOS CONSELHOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.
Orientadora: Aurea Mota

Belo Horizonte
Outubro de 2012

Júlio César de Oliveira Brum

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NOS CONSELHOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Aprovada em

Banca Examinadora

AGRACEDIMENTOS

Agradeço a Deus por me conceder sabedoria e inteligência e a cada pessoa que colaborou com esta pesquisa. Somente com essas colaborações foi possível concluir essa monografia.

*“Não se trata de saber quais e quantos são
esses direitos, qual é a natureza e seus
fundamentos, se são direitos naturais ou
históricos, absolutos ou relativos, mas sim
qual é o modo mais seguro para garanti-los,
para impedir que, apesar das solenes
declarações, eles sejam continuamente
violados”*

Norberto Bobbio

SUMÁRIO

Introdução	7
Metodologia	9
1. Os Conselhos de Políticas – Assistência Social, Criança e Adolescentes e Idoso	12
1.1 Conselhos de Assistência Social	13
1.2 Conselhos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes	15
1.3 Conselhos do Idoso	17
2. Função e Atribuição dos Conselhos de Política	20
3. Os desafios da participação efetiva	25
4. A Representação da Sociedade Civil nos Conselhos de Políticas dos Municípios de Alto Jequitibá/MG, Manhumirim/MG e Manhuaçu/MG	30
5. O diagnóstico da Representação Conforme Pesquisa	37
6. Considerações Finais	41
7. Referências	43

INTRODUÇÃO

Passados mais de 20 anos da promulgação da “Constituição Cidadã” brasileira de 1988, esta pesquisa tem como princípio analisar a participação da sociedade civil nos espaços democráticos e participativos que por direito é assegurado a sua presença como integrante do sistema político nacional (SERAFIM; MORONI, 2009). A sociedade civil que entre os anos de 1964 e 1988 era tratada como uma ameaça ao sistema político – tendo que desenvolver ações políticas contrárias aos que governavam, na clandestinidade, no intuito de fazer, minimamente, que suas ideias de liberdade fossem ouvidas – passou a ser considerada peça integrante e participante das decisões políticas, em especial das políticas públicas (TEIXEIRA, 2005). Assegurando para tanto, o direito de compartilhar com o poder político-administrativo o privilégio de decidir e juntos conduzirem os recursos públicos. Essa formulação ampliou a concepção de democracia, expandindo o poder para as bases e aproximando pessoas das tomadas de decisões nas políticas sociais. (TEIXEIRA, 2005).

Esse novo arranjo democrático se consolidou a partir de 1988 com a Constituição Federal e com leis complementares em cada segmento das políticas públicas, como: crianças e adolescentes, idoso, assistência social, saúde, educação, meio ambiente entre outros. Com esses arranjos, foram delimitadas novas formas de representação/participação (AVRITZER, 2008) juntamente com uma definição do sistema político mais descentralizado. As decisões políticas, não seriam mais administradas por pequenos grupos, como ocorrido no período antecedente. A sociedade civil passa, então, a incrementar o sistema, possuindo, em várias situações, poder de decisão, carregando consigo por direito a liberdade de ocupar os espaços que abordam temas relacionados diretamente aos problemas sociais, econômicos e políticos enfrentados rotineiramente pela população.

Como umas das instituições principais para pensar na participação popular, integrado pela sociedade civil, estão os conselhos de políticas públicas, com seus modos diferenciados de critérios de composição e representação (PIRES, 2011). Os conselhos que estão presentes em todos os municípios brasileiros, atuando em diferentes áreas das políticas públicas, têm a função de integrar o sistema participativo (GOMES, 2009), carregando consigo a importante atribuição de controlar, “investigar”, participar, interagir, decidir sobre as políticas sociais do Município, Estado e União.

Mesmo não gozando de poder de sanção, o que é uma das principais características das formas horizontais de controle público, esses colegiados, garantidos por lei, precisam melhorar seu campo de participação, necessitam aprimorar o conhecimento. Só assim, poderão incrementar ainda mais sua capacidade efetiva de agir dentro do controle Social. (AVRITZER, 2008).

Aqueles que são facultados a ocupar estes espaços precisam conhecer melhor a função pública que é relevante na democracia participativa (ALBUQUERQUE, 2006). Entender os princípios, sua funcionalidade e finalidades. Só assim poderá garantir uma representação mais reconhecida, bem como, usufruir desses meios para fazer com que os usuários dessas políticas sejam de fato os maiores beneficiários.

Objetivamos estudar a sociedade civil organizada por ser base para os critérios de representação dos conselhos de política. A justificativa para a escolha desse objeto é dada por reconhecermos sua relevância e a importância social que todos esses segmentos representam dentro dos conselhos. Mesmo já desenvolvendo diversas atividades sociais que interferem positivamente na sociedade, melhorando a qualidade de vida de muitas pessoas, garantindo um país mais humano e justo, em especial nas regiões onde atuam, as entidades sem fins lucrativos também estão incumbidas de participar junto aos órgãos públicos, promovendo a interação de conhecimento, bem como, carregando consigo a responsabilidade de juntamente como o poder público gerir as políticas sociais de forma paritária.

Esse campo de representação e participação, como já dissemos anteriormente, é garantido pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e pelas leis posteriores. Este seguimento está passando por um período de aprimoramento e reconhecimento perante a população. A sociedade civil organizada aos poucos, descobre essa forma democrática e participativa de buscar e assegurar seus direitos, garantir que seus ideais sejam de fato integrantes do sistema político. Tendo a oportunidade de colocar em prática mais um importante direito de cidadania. E, é justamente tentando entender como essas organizações conectam sua missão institucional própria com a participação/representação nas arenas em que militam que esta pesquisa foi pensada.

Metodologia

Diante do exposto anteriormente, este trabalho tem como objetivo avaliar o campo da participação social através da sociedade civil organizada, junto aos conselhos de políticas. Tendo como meta de pesquisa os conselhos de assistência social, criança e adolescente e idoso dos municípios de Alto Jequitibá, Manhumirim e Manhuaçu, todos no estado de Minas Gerais. A opção por essas três áreas de políticas e segmentos de representação nos colegiados é devido à proximidade nas ações e, sobretudo, porque todos integram conjuntamente a Política de Assistência Social.

Para se cumprir os objetivos deste trabalho, foi realizada uma pesquisa com representantes da sociedade civil organizada, dentro de cada segmento nos conselhos acima mencionados, tendo como princípio, aprofundar o nível de conhecimento que cada representante dispõe dentro da arena representativa. Essa avaliação demonstrará como a sociedade civil organizada age nos espaços democráticos garantidos por direito.

A escolha dos municípios que fazem parte da amostra dessa pesquisa surgiu devido ao porte populacional que possuem, bem como, a proximidade geográfica entre eles. O município de Alto Jequitibá possui uma população de 8.318 habitantes, Manhumirim, 21.382 habitantes e Manhuaçu 79.574 habitantes¹. Portanto apesar de sua proximidade geográfica, o porte populacional de cada um se diferencia dos demais. Na divisão populacional entre os três municípios, podemos dizer que Alto Jequitibá é porte pequeno, Manhumirim porte médio e Manhuaçu porte grande. Fator que também consideramos de extrema relevância na nossa pesquisa, pois o tamanho do município é uma variável que pode interferir negativa ou positivamente no termo participação social nos colegiados (AVRITZER; MOTA, 2007).

É importante salientar, contudo, que alguns imprevistos surgiram durante as entrevistas. No município de Alto Jequitibá, não foi possível entrevistar nenhum dos representantes da sociedade civil nos conselhos. Depois de alguns contatos com a Secretaria de Assistência Social daquele município, que prometeu repassar os nomes dos Conselheiros, a mesma não informou quando seria a reunião do conselho nem mesmo os nomes dos representantes da sociedade civil nos colegiados daqueles municípios. Portanto no município de Alto Jequitibá, não foi possível de realizar a pesquisa de campo.

¹ Dados do IBGE, censo 2010, pesquisado em 03 de junho de 2012, www.ibge.gov.br

Outro fato que reduziu o campo da entrevista se refere aos conselhos do idoso. Nos municípios de Manhumirim e Manhuaçu, foi detectada a ausência de um conselho atuante e com reuniões periódicas. Em ambos os municípios há mais de um ano que os conselhos do idoso não promovem reuniões, motivo que impossibilitou a realização da pesquisa com representantes da sociedade civil.

A ideia inicial era entrevistar nove representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social, dos direitos da criança e do adolescente e do idoso. Contudo, devido aos problemas relatados acima, a pesquisa realmente se concretizou com apenas quatro pessoas, sendo dois representantes do CMAS e dois representantes do CMDCA dos municípios de Manhumirim e Manhuaçu. Os quatro entrevistados receberam vinte e seis perguntas que tratavam de temas rotineiros dentro dos conselhos, sempre abordando a questão da representatividade. As perguntas que foram direcionadas aos entrevistados são as seguintes:

Como sua entidade iniciou a participação no Conselho? Porque a sua entidade manifestou o desejo de participar no Conselho? Você considera importante a participação da entidade no Conselho? A entidade conhece a função dentro do Conselho? Qual e a função desenvolvida pela entidade junto ao Conselho? Você, enquanto conselheiro representante da sua entidade poderia me descrever qual é a sua função dentro do Conselho? Você Considera importante a existência do Conselho? Porque? Você já recebeu algum tipo de capacitação destinado aos conselheiros? As entidades têm voz ativa dentro do Conselho? Você já assinou algum documento (atas, prestação de contas, encaminhamentos, etc) nas reuniões do Conselho? Caso tenha assinado, você tem clareza do que assinou? O Conselho funciona de forma regular? Qual a periodicidade com que você participa das reuniões? O Conselho possui regimento interno criado pelo próprio Conselho? O presidente do conselho é sociedade civil ou governo? Existem eleições dentro do conselho para os cargos da mesa diretora? Existe alternância na direção do Conselho, entre sociedade civil e governo? Você acredita que a sua participação junto ao conselho colaborou de alguma forma para melhorar a implementação das políticas públicas no município? Que tipo de atividade que o conselho desenvolveu que foi determinante para a melhoria na implementação das políticas públicas do município? Em alguma vez você já desaprovou alguma proposta apresentada no Conselho? Em alguma vez você já sofreu algum tipo de pressão por desaprovar alguma proposta do Conselho? Existe liberdade de opinião dentro do Conselho? O Conselho funciona de forma democrática onde todos podem expressar livremente sua opinião? Quem tem mais voz ativa dentro do Conselho,

sociedade civil ou governo? O Conselho já criou alguma proposta ou deliberação? Caso tenha criado, o governo municipal acatou a ideia proposta? Em uma classificação de 0 (zero) a 10 (dez) qual a nota que você dá para o seu conselho, levando em conta liberdade de opinião, participação, transparência, coletividade e capacitação.

Essas questões propostas aos conselheiros têm como objetivo colher informação sobre até que ponto esses representantes conhecem o campo de atuação e quais suas atividades dentro desses espaços participativos. Com essas perguntas, consideramos que a pesquisa, além de trazer importantes reflexões para os estudos sobre a prática política no Brasil contemporâneo, apontará os desafios a serem superados no campo da democracia participativa representada pelos conselhos de políticas públicas.

1. OS CONSELHOS DE POLÍTICAS – ASSISTÊNCIA SOCIAL, CRIANÇA E ADOLESCENTES E IDOSO

Através das lutas dos movimentos sociais, durante o período da ditadura, foi-se criando meios para garantir a liberdade e a cidadania, ponto fundamental para a queda do regime autoritário. Albuquerque (2006, p. 9) afirma que “os movimentos sociais vêm, desde as lutas contra a ditadura militar e pela conquista de uma Constituição Cidadã, em 1988, convergindo para a construção de políticas públicas inclusivas”. Tão logo o regime ditatorial começou a decair, foram-se criando espaços legais para se consolidar os caminhos da participação popular.

Assim, a partir de 1988, o Brasil deixou para trás um passado de regime autoritário, centralizado e oligárquico, que se iniciou em 1964, e passou a adotar um sistema participativo e representativo, onde as decisões na condução do Brasil não seriam mais de um grupo de indivíduos, mas sim, do coletivo de pessoas que compõe o país. Sobre esse aspecto, Avritzer e Anatasia (2006, p. 35) relatam que “o sistema político gerado pela Constituição de 1988 é um sistema híbrido que incorporou na sua organização amplas formas de participação no plano do processo decisório federal, assim como, no plano local”.

A Constituição Federal de 1988, conhecida também como a Constituição Cidadã, foi o marco do novo modelo político que estava emergindo. Nesse novo padrão de governo, aconteceu a descentralização do poder o que garantiu aos cidadãos, através do voto direto e livre, o direito de decidir quais pessoas que governam o país. No Artigo 14, a Constituição Federal assegura que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei”. Nesse modelo, o povo decide quem governa, decide quem será seu representante público para cuidar dos bens públicos.

Além do voto, a Constituição, também relata no Artigo 1º, Parágrafo Único que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Estes termos promoveram diversas outros campos de participação cidadã. Entre estas formas de representação popular, estão os conselhos de políticas. Estes colegiados cumprem um papel semelhante, porém com mais poder institucional, em alguns casos, do que demais sistemas integrantes que se concretizou

no Brasil com a democracia participativa (incluindo os Orçamentos Participativos, por exemplo).

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) revelou a concretização normativa destas demandas na medida em que, a partir dela, uma nova legislação participativa foi implementada, o que viabilizou a abertura e a posterior institucionalização de um conjunto de novos canais de participação, dentre os quais se destacam os conselhos de políticas. (PIRES, 2011, p. 125)

Esses conselhos de políticas ganharam características e formalidade com as leis complementares que surgiram mediante pressão da opinião pública, em especial dos movimentos sociais e grupos populares, que, na busca por regulamentar e fazer valer os direitos garantidos com a Constituição de 1988, lutaram pela consolidação dos sonhos idealizados após vários anos de repressão. A partir dessa aclamação popular, foram se estruturando e formalizando leis específicas de cada seguimento como: assistência social, criança e adolescente, idosos, que são objeto desta análise, entre outros.

Refiro-me aqui tanto aos diversos mecanismos de participação direta e semidireta instituídos pela Constituição de 1988, como complemento à democracia representativa, como às diversas outras conquistas que foram sendo regulamentadas nos anos seguintes, a partir da pressão dos movimentos, como o Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Estatuto da Cidade etc., todas com importantes mecanismos de consulta e deliberação voltados à incidência da sociedade sobre as políticas públicas. (PIRES, 2011, p. 172)

Essas leis complementares possibilitaram de forma mais clara a inserção das entidades sem fins lucrativos representadas pela sociedade civil organizada, onde são convidadas a fazer parte nas decisões sobre políticas públicas, caracterizando assim, outra forma de representação através dos colegiados, conforme descrevemos a seguir.

1. 1 Conselhos de Assistência Social

Com bases em novos parâmetros, a assistência social foi regulamentada pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, através da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que consolidou e clareou os campos de atividades sociais que seriam desenvolvidos pela assistência social. Estabeleceu os espaços de participação e de representação da sociedade civil, dando e estes, a igualdade na composição dos conselhos que de forma paritária possui a

função deliberativa. “As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil” (BRASIL, 1993).

A partir desse momento, no que toca à assistência, iniciou-se com mais força o processo de reflexão sobre o campo da representação popular dentro de instituições participativas. Desse modo, a sociedade civil, através das entidades sem fins lucrativos, que desenvolvem atividades específicas da área e que estão legalmente constituídas, teria por direito a garantia de integrar a rede sócio-assistencial, inserir de forma legal, nos espaços democráticos e nas instâncias de representação. Avritzer (2006, p. 36), afirma que essa forma de representação é “uma segunda forma de participação que está prevista na Constituição de 1988 que é a de atores ou entidades da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas”. Os conselhos de assistência social, nesse novo processo representativo/participativo, puderam se tornar mais ativos em nível municipal, estadual e federal, possuindo poderes para deliberarem diante dessa política.

Com a Lei 8742, um enorme avanço se materializou, possibilitou aos cidadãos integrantes da sociedade civil organizada, que atuam desenvolvendo atividades de assistência social, o direito de decidir, opinar, questionar, conhecer e construir juntos a política de assistência social. Pires (2011, p. 302) descreve que esses conselhos são “responsáveis por deliberar e avaliar a política pública (na área da saúde, assistência social e da criança e do adolescente), com composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil”. Podendo assim, de forma paritária, governo e sociedade civil, construir juntos as demandas dessa política.

Esse espaço possibilitou a construção das regulamentações que fazem parte do campo da assistência social. Contando de forma sistemática, com a presença de pessoas que cotidianamente lidam com as questões do gênero.

Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.

§ 1º Os programas de que trata este artigo serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, obedecidos os objetivos e princípios que regem esta lei, com prioridade para a inserção profissional e social. (BRASIL, 1993)

Mediante esse poder de presença, a sociedade civil organizada vem colaborando de forma constante, com presença marcante em conselhos, conferências e fóruns. Essa

participação faz com que a assistência social passe por uma constante atualização, onde a cada dia clareia e delimita o campo de atuação, melhorando assim a política e aproximando mais o público que dela necessita.

A partir de 2011, uma importante mudança aconteceu. A assistência social se consolidou como Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Foi mediante a Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que alterou a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispunha sobre a organização da Assistência Social. A Lei reforça ainda mais a participação integrada entre sociedade civil e governo nas instâncias deliberativas do SUAS, em que o governo deve prover os recursos e infraestrutura necessárias para o bom funcionamento do colegiado. O Artigo 16, Parágrafo Único relata:

Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições. (BRASIL, 2011)

Com isso, o processo que havia começado a ser estruturado legalmente em 1993, vê-se ainda mais fortalecido. Porém, como contraponto a esse que podemos considerar um avanço, podemos dizer que haverá uma maior exigência para questões da qualidade da participação. Fato que está completamente relacionado com o tipo de representação que os conselhos desenvolvem.

1.2 Conselhos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes

No que se refere à política da criança e adolescente, a forma descentralizada, participativa e representativa, com a presença da participação popular através da sociedade civil organizada também prevalece. A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aponta para criação e a paridade na composição dos conselhos de política da área, ou seja, igual número de conselheiros representando o governo e a sociedade civil. O Artigo 88, inciso II, determina a criação desses conselhos em nível municipal, estadual e federal. Assegurando a estes colegiados, a responsabilidade de conduzir as ações que se refere à política.

Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis,

assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; (BRASIL, 1990)

Assim como nos demais segmentos de representação em colegiados, a sociedade civil organizada deverá promover a escolha de conselheiros de forma democrática e por representantes de órgão privados que atuam ofertando serviços ao público alvo. O que chamamos acima de “poder da presença” na condução das ações mostra que a sociedade civil deveria cumprir um papel importante no desenvolvimento de políticas públicas direcionadas às crianças e adolescentes, nos níveis municipal, estadual e federal. “Cabe lembrar que parte dessa responsabilidade do Estado é compartilhada com setores da sociedade civil que atuam no espaço dos Conselhos de Direitos” (KAYANO et al, 2009, p. 34).

Para que a política de amparo, promoção e proteção as criança e aos adolescentes possa de fato, promover uma qualidade de vida melhor ao seu usuário, torna-se fundamental, uma presença ativa, sempre com o propósito de promover a qualificação do serviço. “O envolvimento da população, por meio destes conselheiros e da rede de entidades não governamentais de atendimento, faz desse Conselho um espaço de diálogo e planejamento que aprofunda o sentido democrático da política.” (JUNIOR, 2011 p. 57).

A política da criança e do adolescente caminha na continuidade do ECA, promovendo ações que qualifiquem e atualizem o serviço ofertado. Este conjunto de prerrogativas legais é colocado em prática pela atuação coletiva e participativa, onde os conselhos dos direito da criança e do adolescente em nível local e nacional deliberam sobre a continuidade e aprimoramento da política. São esses colegiados que promovem fóruns, conferências e encontros, tendo como eixo principal, conhecer e promover a atualização da política que mediante novos desafios expostos pela sociedade moderna, necessitam de novas estratégias de enfrentamento.

Ademais, as diversas instituições participativas concebidas na experiência democrática brasileira têm sido integradas ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas de forma cada vez mais orgânica e padronizada, por meio da estruturação de sistemas que articulam instâncias locais, estaduais e nacionais e são baseados na existência de conselhos, na realização de conferências, na criação de instrumentos de financiamento como fundos setoriais etc. (IPEA, 2011 p. 56).

Esse conjunto de ação exercido pelos conselhos deveria garantir uma melhor destinação dos recursos públicos e privados na área, bem como, assegurar que sejam

aplicados de forma qualificada, quantificada e transparente, conforme relata Júnior (2011, p. 16): “esses Conselhos poderão estimular os governos a carrear recursos do orçamento público para o setor e as empresas e cidadãos a ampliar suas contribuições aos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.” Estas ações participativas e deliberativas exercidas pelos conselhos garantem maior credibilidade na sua execução.

Mesmo o conselho dos direitos da criança e do adolescente sendo um órgão independente e deliberativo, ele não se isola na conjuntura da assistência social. Pois as políticas desenvolvidas nessa área integram a rede de proteção infanto-juvenil. No artigo 87 do ECA vemos ser delineado os parâmetros de atendimento coletivo e integrante da rede. O inciso segundo deste mesmo artigo determina que as “políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem”, (Brasil, 1990). É esse conjunto de ações que incorpora a rede de proteção à criança e ao adolescente. É dentro dessas normativas que se consolidam as atividades dos colegiados que atuam aprimorando e acompanhado a política.

1.3 Conselho do Idoso

Na política pública de proteção ao idoso, a formação de um corpo coletivo entre sociedade civil e governos, também se faz presente através dos colegiados que são garantidos pela Lei. A “Lei nº 8.842, de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências” (Brasil, 1994). Essa lei assegura a igualdade de representação, onde as entidades que atuam na proteção e amparo ao idoso, são integrantes do conselho do idoso. Podendo diretamente atuar na execução, construção e atualização dessa política.

Os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área. (BRASIL, 1994)

Em 2003, criou-se o Estatuto do Idoso através da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Essa lei dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Ademais, tem a função de delinear as atribuições do colegiado e suas responsabilidades quanto à execução da política nos espaços onde se encontram esse público. “Aos conselhos nacional, estaduais e

municipais do idoso, previstos por lei em janeiro de 1994, cumpre zelar pelo cumprimento dos direitos do idoso definidos pelo Estatuto do Idoso.” (VENTURI, 2010, p. 198).

É responsabilidade deste órgão, gerenciar de forma interativa e descentralizada, as normativas dessa política pública, e ao mesmo tempo, munidos de autoridade para conduzi-la no âmbito municipal, estadual e federal. “Compete aos Conselhos de que trata o art. 6º desta Lei a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas.” (Brasil, 2003).

Mesmo sendo uma política extremamente relevante para a garantia de direitos da pessoa idosa e tendo em vista, entre outras coisas, os dados demográficos que apresentam o envelhecimento da população brasileira, esses conselhos, não possuem uma trajetória sólida de representatividade, ou seja, sua política é considerada menos participativa do que as demais acima mencionadas. Isso é um fato preocupante mediante a crescente faixa dessa população, que veem seus direitos sendo ameaçados.

Em resumo, estamos envelhecendo rapidamente e a sociedade se modernizando a olhos vistos. Os idosos são beneficiários desse processo, mas sofrem também riscos crescentes de verem seus direitos ameaçados. No passado podia-se até compreender porque a sociedade ignorava ou dava pouca atenção aos direitos dos idosos: eles eram relativamente poucos e relegados majoritariamente à invisibilidade no seio de suas próprias famílias – para o bem ou para o mal. Hoje já não é possível essa atitude. E, desde agora, por décadas, a força dos números absolutos e relativos fará que esse venha a ser um tema prioritário para a sociedade brasileira. (VENTURI, 2010, p. 192)

Mesmo diante do desafio da representação da política da pessoa idosa, uma participação efetiva começa a ganhar destaque no final da última década do século XXI. Pois, esses colegiados passam a ter maior presença em diversas regiões do Brasil. Pires, conforme podemos ler a seguir, relata a ascensão desses conselhos que são associados aos direitos humanos.

Outra observação importante, a partir dos dados para 2009, é o surgimento de conselhos municipais e novas áreas de política pública, especialmente aquelas associadas aos temas dos direitos humanos, como direitos da mulher, do idoso, das pessoas com deficiência e juventude. (PIRES, 2011, p. 248)

Mesmo pertencendo ao segmento da assistência social, fica evidente que a política do idoso encontra-se em desvantagem, quanto ao quesito participação popular. É notável que a política do idoso necessita reformular, ganhar mais representação da sociedade civil, só assim

poderá “influenciar decisivamente o aperfeiçoamento das leis que regulam e monitoram os direitos das pessoas idosas no Brasil” (VENTURI, 2010, p. 199).

Os caminhos para a atualização e reformulação começam a se despontar com o fortalecimento desses colegiados, que mais recentemente passam a ter maior visibilidade. Dessa forma, poderão incrementar a política de atendimento, aproximando mais da realidade dos usuários dessa política conforme descreve Teixeira, (2004, p. 36), “acreditamos que fortalecendo esses espaços de participação, esses novos espaços públicos, já estaríamos contribuindo para a democratização das políticas e universalização dos direitos”.

Fortalecer os espaços da representação popular através da sociedade civil organizada possibilita uma atuação mais concreta e efetiva, assim, esses campos participativos garantidos pelas leis proporcionarão ações públicas mais sólidas que caminharão para a consolidação de um país mais transparente, efetivamente descentralizado e democrático. Para se constituir uma representação estável é necessário conhecer as atribuições dos colegiados.

2. FUNÇÃO E ATRIBUIÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICA

É crescente entre nós a descoberta e busca pelos espaços democráticos garantidos pela Constituição de 1988 e pelas leis conseguintes que definiram os espaços participativos, representados pela sociedade civil. “A reforma constitucional de 1988 propôs importantes modificações nas práticas das políticas públicas, de um lado, e na origem e significado das ações sociais e coletivas, de outro.” (PERUZZOTTI, 2011, p. 56).

Tendo em mente os aspectos discutidos no capítulo anterior sobre os conselhos de políticas das áreas que nos propusemos a estudar e seus processos legais, conseguimos pintar o quadro no qual transparece nitidamente a ideia de que, atualmente, o campo da democracia participativa e representativa está completamente conectado. O poder político-administrativo tem deixado continuamente de ser conduzido apenas pelos partidos políticos que elegem seus representantes através do voto direto. O campo que emerge e se configura no modelo democrático atual é também representado pela sociedade civil, através da inserção em colegiados.

Aqui, estamos falando de outra forma de representação: representantes que falam em nome de um segmento ou organização, tais como conselheiros de políticas públicas que representam usuários ou movimentos populares, e também representantes necessários em momentos de negociação menos formais. Diferentemente do que acontece com representantes políticos tradicionais, nestes novos espaços de representação, os representantes da sociedade civil podem ser escolhidos de diversas maneiras, não só por meio de eleições. (DOWBOR, 2008, p. 12)

A partir dos anos 1990, aparece em cena a presença da sociedade civil, que vinha se reformulando e se fortalecendo desde o período da repressão militar. Como discutimos anteriormente, mesmo com entraves e limitações e perseguições políticas, mantiveram a luta pela liberdade e pelo sonho da participação direta. “É nesse contexto que o empenho de setores democráticos da sociedade civil, especialmente os movimentos sociais vêm, desde as lutas contra a ditadura militar e pela conquista de uma Constituição Cidadã...” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 9). Estes segmentos passaram a ocupar a responsabilidade na decisão das políticas sociais.

O papel dos conselhos que se organizam e são compostos por representantes da sociedade civil organizada e do governo, que, de forma democrática e paritária, deliberam juntamente com o poder públicos sobre as políticas públicas que representam, vem crescendo

continuamente. “Os Conselhos são essenciais para a construção de um espaço público, onde os distintos atores sociais negociam a partilha dos recursos, de riquezas e as políticas” (CARVALHO e TEIXEIRA, 2000, p. 68).

Esses colegiados possuem autonomia nas decisões e ao mesmo tempo, agregam a responsabilidade e o compromisso de fazer com que cada segmento das políticas públicas por eles representados, possa de fato, responder às necessidades daqueles que são dependentes e usuários dela. Pires (2011, p. 222) reforça que esse fato “demonstra que a participação da sociedade civil tem sido valorizada nas políticas públicas. Dessa maneira, a experiência dos conselhos municipais apresenta-se como real potencialidade de democratização das gestões locais”.

O que é extremamente importante para o argumento que tecemos nessa pesquisa, seria o fato de que, ao assumir a função dentro de um colegiado, o conselheiro deixa de representar apenas a instituição que o indicou, e passa a responder pelo conjunto de mecanismos que compõem a política. Assumindo assim, as responsabilidades nas ações que congregam interesses diversificados que envolvem o compromisso de gerir juntamente com a rede pública e privada as políticas que compõem o sistema.

Neste momento, o grupo toma coletivamente a responsabilidade de encaminhar estas questões, discutir as decisões que deverão ser tomadas, o posicionamento do grupo e formas para que o representante enfrente os desafios da representação. (DOWBOR, 2008, p. 39)

Estes espaços democráticos garantidos por lei e ocupados pelos conselhos apontam ainda para o fato da transparência na condução das políticas sociais. Além de deliberar, os colegiados cumprem a função da transparência e zelo pelas ações que envolvem todo o aparato das políticas públicas. São garantidos à maioria desses colegiados a função de investigar e interagir com o poder público. “Alguns conselhos integram sistemas nacionais de participação e deliberação complexos, em que a deliberação ocorre em instâncias nas quais prevalece a participação (fóruns de organizações da sociedade civil)” (PIRES, 2011, p. 109).

Agindo motivado pelo desejo de que os bens públicos devem ser conduzidos com transparência e lealdade na ação e buscando o objetivo de fazer com que os recursos públicos possam de fato atender aqueles que por direito devem ser beneficiados de forma direta é que os conselhos podem ser vistos como importantes mecanismos democráticos. Esses colegiados vão ganhando credibilidade e mostrando para a sociedade, que podem agir de forma direta

para melhorar o sistema como um todo. Teixeira (2005, p. 36) reforça esta ideia ao dizer que “A mudança vem desde que a sociedade seja capaz de se mobilizar e garantir que nesses espaços passem as decisões sobre as políticas públicas, passem as decisões sobre os recursos públicos, sobre as estratégias que vão orientar a ação do Estado”.

Compete aos colegiados a função de “investigar”, exercer o controle social vertical, e acompanhar as instâncias públicas. Esta presença é fundamental para garantir maior transparência na destinação dos recursos. “Os conselhos são dotados de responsabilidades de fiscalização e formulação de políticas.” (PIRES, 2010, p. 45). Ao fortalecer a transparência e promover uma distribuição mais correta dos recursos públicos, conseqüentemente colabora para a redução da corrupção, que tanto assola o meio político, provocando desgaste e falta de credibilidade das intuições legislativas e executivas em todo país. Mesmo que, os mecanismos de controle exercidos por esses fóruns não impliquem em sanção das ações corruptas (AVRITZER, 2012).

Os parâmetros da ética na condução dos recursos públicos são incrementados através dos agentes públicos que são os conselheiros, que, por direito e dever da atividade que desempenham, devem conhecer os ingredientes componentes da política que representam. “Tais mecanismos visam prevenir formas de corrupção e garantir direitos na efetivação de políticas públicas” (IPEA, 2011, p. 26). Quando se fortalecem as instâncias de representação se possibilita que seja dificultada e, quiçá, aos poucos desmantelado essa forma corrupta de se conduzir a política.

É preciso avançar na geração de oportunidades para o envolvimento e a participação da sociedade civil em atividades de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública, incluindo a denúncia de irregularidades, a participação interessada nos processos administrativos e a presença ativa em órgãos colegiados. (IPEA, 2010, p. 511)

Dessa maneira, a presença da sociedade civil cria mecanismos que favorecem a transparência. Isso pode ser gerado pela presença de organismos com visões diferentes, representados por cidadãos, que estão próximos do campo de atuação das políticas sociais, vivenciando dia-a-dia a realidade daqueles que sofrem por ausência de um estado inoperante e distante da realidade local. São “atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas.” (AVRITZER, 2007, p. 457).

Além do papel de controle social, que tem consequências positivas para o sistema político como um todo, os agentes representados pela sociedade civil são, construtores e interlocutores dessa política nos campos sociais onde atuam. Os conselhos são dotados, portanto, de responsabilidades de fiscalização e formulação de políticas, promotores e colaboradores na descentralização do poder político-administrativo, exercendo formas de democracia participativa e representativa. “Os integrantes desses grupos, quando investidos da condição de conselheiros, tornam-se responsáveis por trazer as opiniões e proposições dos setores que representam.” (SERAFIM; MORONI, 2009, p. 90).

Seguindo o pensamento da interlocução e representação, os conselheiros da sociedade civil, carregam consigo outro atributo que é de extrema relevância. Compete a estes conselheiros a função de aproximar e aprimorar as políticas de acordo com o grupo que representa e com a sociedade de maneira mais geral. Portanto, um agente público que representa sua entidade em um colegiado, leva junto os anseios de todos os demais que desempenham atividades da área. Essa ação de representar grupos, além de fortalecer ideias coletivas desses segmentos, possui um peso maior quando esse representante argumenta ou defende um pensamento no colegiado. “É necessário que haja por traz desses representantes um movimento organizado, uma associação, uma confederação, uma articulação social que dê peso político à sua participação” (CARVALHO; TEIXEIRA, 2000, p. 69).

Dessa forma, esses agentes públicos não mais falam apenas em nome da entidade que o indicou para representá-la junto ao colegiado, eles passam ter a incumbência de acompanhar e participar ativamente do processo de implementação da política, tendo por obrigação levar o pensamento das demais instituições do meio, fortalecendo assim, a sociedade civil organizada através da construção de uma política mais ao alcance das entidades. O que, a nosso ver, constitui-se como um círculo muito positivo. Pois, essa presença e participação é indispensável na medida em que, na maioria dos casos, essas “lideranças da sociedade civil provenientes de organizações que representam populações pobres ou de regiões que concentram populações pobres.” (PIRES, 2011, p. 76). Uma política com um sentido coletivo mais amplo assim é criado, envolvendo as demais representações que cumprem um papel inquestionável de ações sociais em muitos segmentos das políticas públicas que afetam grupos sociais mais vulneráveis.

Por outro lado, a ação de falar em nome dos segmentos que compõem a política, se bem entendido, transforma-se em peça fundamental para fortalecer na arena das disputas

pelos direitos e conquistas. Quando se representa um grupo, o conselheiro deve formar rede de apoio, ou seja, interagir com os demais segmentos para assim, representar um número maior de instituições. Cabe a ele reconhecer que ocupa uma função de representação, onde compete falar pelos representados, ou pelo segmento de representados, procurando sempre fortalecer o grupo cujo poder de defender os interesses coletivos confiou a ele. Dessa forma, quando for exercer sua opinião, deverá expressar os desejos e anseios das representações.

O papel do representante é agir em benefício dos interesses dos representados, mas isto não quer dizer que é necessário cair no particularismo. O representante deve defender os interesses do seu segmento sem deixar de reconhecer as necessidades e demandas de outros segmentos. A representação requer um equilíbrio entre os interesses representados, a capacidade de negociação no espaço onde a representação ocorre (conselho, por exemplo) e o bem maior (da cidade, região ou país). A verdadeira democracia reside no reconhecimento de outros grupos, suas necessidades e legitimidade como cidadãos (DOWBOR, 2008, p. 19).

Agindo através da representação, sua atitude dentro do colegiado ganhará credibilidade e sua ação nesses espaços deliberativos será entendida de forma diferenciada. “Os conselheiros da sociedade civil serão mais fortes e capazes de exercer pressão sobre o governo na proposição de políticas públicas quanto maior for sua representatividade junto ao segmento representado.” (SERAFIM; MORONI, 2009, p. 90).

A função do conselheiro é importância na consolidação da democracia participativa, garante representação de forma direta, bem como apontam os princípios da participação descentralizada e representativa. Ocupar de forma consciente e fazendo a diferença ainda é um grande desafio. Essa efetividade vem se consolidando a cada ano, mas ainda existem obstáculos a serem superados.

3. OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO EFETIVA

Tendo em vista o quadro apresentado até o momento, esperamos estar claro que as atividades desenvolvidas pelos colegiados possuem função importante dentro da democracia participativa que, atualmente, compõem de forma legal, o sistema político-administrativo do Brasil. Porém, o processo de consolidação desses órgãos, nos mais de 20 anos que nos separa desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda esta em fase de disseminação e aprimoramento, para assim ocupar seu verdadeiro espaço. Peruzzotti (2011, p. 57), descreve que “o próprio processo constituinte se tornou a origem de um conjunto de instituições híbridas que foram normatizadas nos anos 90, tais como os conselhos de política e tutelares ou as formas de participação a nível local”.

Os conselhos são mais uma forma de participação exercida por representantes da sociedade civil organizada, trabalhadores e o governo, auxiliando e incrementando o sistema político, promovendo a transparência, descentralizando o poder, aproximando o usuário da política e colaborando para que os recursos públicos sejam distribuídos de forma mais correta e ao alcance dos usuários. “Isso faz emergir um novo regime de ação pública, descentralizado, no qual são criadas novas formas de interação entre o poder público e a sociedade, através de canais e mecanismos de participação social, principalmente em torno dos conselhos de gestão” (TEIXEIRA, 2005, p. 41).

Assegurando estas atribuições, será possível, como vimos no parágrafo anterior, dar um passo importante na transparência na administração dos recursos públicos. A sociedade civil deve entender que o alicerce da democracia participativa, nos moldes brasileiros, onde existe a descentralização de poder, só se confirmará com os espaços sendo ocupados pelo diversos segmentos que compõe a sociedade brasileira. “Um dos desafios da análise da democracia no Brasil hoje é tentar entender melhor as mediações entre o Estado e sociedade civil e as diversas formas de participação institucionalizada que surgiram no Brasil nos anos 90” (PERUZZOTTI, 2011, p. 57).

Formalmente, os conselhos possuem, também, a importante função no fortalecimento e atualização das políticas públicas, criando mecanismos de aproximação, promovendo debate, constituindo a coletividade nas ações públicas e concedendo à sociedade civil a oportunidade legal de participar do controle social nas diversas instâncias das políticas públicas, fomentando a integração do sistema, bem como, sendo peça de apoio e

aperfeiçoamento das políticas sociais. “Assim, para que as políticas sociais se consolidem é fundamental, que os setores de representação da sociedade participem ativamente do controle social, promovendo a eficiência e a transparência das ações” (BRASIL, 2010).

Mesmo reconhecendo o importante papel no controle social exercido pelos órgãos colegiados e a garantia de sua independência frente aos demais órgãos que compõe a democracia brasileira, esta representatividade ainda esta longe de sua efetividade por completo, ou seja, os representantes da sociedade civil, que ocupam estes espaços democráticos, ainda desconhecem o seu campo de atuação.

Com esse despreparo é “muito comum acontecer isso, o gestor encaminhar para que o Conselho apenas aprove”. (MAGALHÃES JÚNIOR; TEIXEIRA, 2002, p. 17). Essa atitude favorece que os conselheiros sejam usados como peça de manobra para o governo, ou para grupos mais organizados dentro dos próprios conselhos. Concordamos com Pires quando ele nos diz que “Sem uma adequada capacitação dos conselheiros, o domínio governamental permanece e a câmara técnica passa a ser mais uma instância em que o governo exerce sua dominação” (PIRES, 2011, p. 163)

Esse campo de representação precisa se reformular, caminhar no sentido de uma democracia ao alcance de todos, no qual pessoas possam exercer seus direitos com conhecimento, “isso é, capacidade de atuar de modo efetivo em relação aos problemas para expandir a cidadania.” (TEIXEIRA, 2005, p. 53). Atuar mediante uma participação cidadã com presença ativa, podendo colaborar para aprimorar a política, bem como, inserir alternativa á construção de um sistema mais transparente e qualificado, onde os agentes públicos possam agir com independência e autonomia perante os órgãos públicos.

Uma representação guiada por atitudes “conscientes” da possibilidade de intervenção direta. Como vimos na nossa pesquisa com pessoas de entidades da sociedade civil que são representantes dentro dos conselhos, muitos desconhecem os caminhos da participação, bem como, o papel legal de um colegiado. Este fato, possivelmente, ocorre devido ao “pouco compromisso dos conselhos com a capacitação dos seus conselheiros e, assim, da qualidade duvidosa de seu processo deliberativo” (PIRES, 2011, p. 129).

Portanto, o percurso ainda é longo, uma representação atuante independente e consciente, necessita de informação sobre como esses conselheiros irão ocupar os espaços de forma organizada e conjunta e com peso do conhecimento. Esse é o caminho para garantir que

o cidadão exerça um papel mais eficiente e que possa ser decisivo dentro desses órgãos representativos.

A construção de uma participação cidadã tem pela frente um longo caminho a seguir, pois depende de como cria sua própria representação, de maneira mais organizada e articulada, e como se prepara para exercer este papel representativo, atuando com independência e autonomia diante do Estado (BARBAN, 2003, p. 86).

Esta reflexão se baseia em fatos vivenciados pelos colegiados, tendo em vista o desconhecimento por parte dos conselheiros sobre campo de ação e a pouca formação e capacitação oferecida na área. A expertise facilitaria “para que aquele conselheiro lá presente tivesse capacidade de mobilização que o ‘empoderasse’ naquele espaço de disputa.” (TEIXEIRA, 2005, p. 36). Desprovidos de conhecimento muitos conselheiros agem apenas com presença física, sem causar mudanças no órgão que representa. Para atuar como promotor da transformação dentro das políticas públicas, os conselheiros devem passar por uma capacitação onde aborde o seu papel relevante como agente público. Garantindo a esses a oportunidade de aprofundar o conhecimento.

Podemos considerar estes mecanismos como um avanço no controle social sobre a política pública, porém, temos ainda que enfrentar o grande desafio de fortalecer estas instâncias participativas através da formação dos conselheiros, da maior socialização das informações, transparência dos governos na administração pública – especialmente quanto aos recursos financeiros, dentre outros, para que a atuação dos Conselheiros e as Conferências possam adquirir maior eficácia e autonomia política (ALBUQUERQUE, 2006, p. 95).

Capacitar conselheiros é uma forma direta de promover e difundir a importância de um colegiado, mostrando quais caminhos a serem percorridos para que estes órgãos possam de fato, agir com independência e ao mesmo tempo ser integrante na construção das políticas públicas. Essa capacitação deve ser uma rotina em reuniões de conselhos. “Ela não pode ser entendida mais como um momento em que o conselheiro para se capacitar, a capacitação tem que incorporar a rotina do Conselho.” (MAGALHÃES JÚNIOR; TEIXEIRA, 2002, p. 57).

O desafio da representação por colegiado se esbarra, também, na ausência de credibilidade por parte da própria sociedade, que desconhece ou mesmo questionam esta forma de representação/participação. Uma das justificativas para esse questionamento seria a forma indireta de representação, ou seja, a não escolha através do voto daquelas pessoas que compõem os colegiados. Essa forma de representação não-eleitoral é mal compreendida pela sociedade. A população possui um histórico em considerar que o voto é exemplo de

democracia, agem “baseando-se num pressuposto de que apenas atores legítimos, neste caso, por terem sido eleitos, são os que poderiam decidir.” (PIRES, 2011, p.103). Esta manifestação expressa o desconhecimento da própria composição do sistema democrático adotado pelo Brasil a mais de 20 anos.

Outro fator que possibilita o questionamento da legitimidade dos conselhos por parte da sociedade se baseia em pensamento de que os agentes que ocupam estes espaços carregam consigo suas ideologias políticas, comprometendo assim a legitimidade da representação. “Em muitas oportunidades, quando se discute a participação da sociedade civil, se levantam dúvidas acerca de sua representatividade” (SERAFIM e MORONI, 2009, p. 189). As ações exercidas pelos conselheiros podem caminhar na direção da disputa política, isolando-os dos princípios que norteiam os colegiados, onde devem prevalecer ações que colabore para a execução a aperfeiçoamento das políticas públicas.

Por fim, sabemos que vários conselheiros têm vínculos também com partidos políticos. E trazem para os Conselhos disputas que não necessariamente têm a ver com as políticas públicas. Como lidar com esses representantes, que exercem, por assim dizer, uma dupla militância, e se pautam, muitas vezes, por limitados interesses partidários e eleitorais? (SERAFIM; MORONI, 2009, p. 94-95).

Para ser efetiva sua representação, o conselheiro deve ultrapassar as barreiras da “politicagem”, que tanto atravanca o andamento da “séria” política. Somos dependentes, integrantes e responsáveis pela política, não importa em qual nível ou área. Ações postas em marcha pela representação “não-eleitoral” (AVRITZER, 2007, p. 455), que são compostas por diferentes ideologias políticas, que cada agente carrega, devem ser positivas no sentido de tornarem possível a incorporação nesses colegiados de novos pensamentos com a finalidade que “suas ideias possam ser implementadas” (AVRITZER, 2007, p. 455).

Esse é o ponto determinante e a finalidade principal do colegiado. Os “objetivos centrais da criação dos espaços participativos era ampliar a representação característica da democracia formal e integrar na cena pública um novo conjunto de representantes da sociedade” (SERAFIM; MORONI, 2009, p. 94).

Outro desafio da representação que aparece inicialmente se refere ao campo do conhecimento e sustentabilidade das ONGs. Muitas lideranças de Organizações não Governamentais (ONGs), não possuem uma estrutura de conhecimento adequada para gerir uma entidade. Seus diretores desconhecem os caminhos para que a entidade se mantenha

financeiramente equilibrada. Essas lideranças também não dominam com clareza a parte burocrática. Ao ocupar espaços dentro dos colegiados “tendem a atuar em defesa dos interesses da entidade que representam, principalmente quando esta depende de recursos públicos” (KAYANO et al, 2009, p. 28). Muitas entidades conveniadas com o poder público, que prestam serviços no campo da assistência, “usam”, por meio de seus representantes, os espaços democráticos e participativos como campo de troca de favores.

Essa foi uma prática recorrente por décadas, na qual a área da Assistência se tornou um espaço de barganha, de negociação entre os poderes públicos e deste com as organizações não-governamentais. Para que se conseguisse realizar um convênio, era necessário submeter-se a determinadas negociações (JUNIOR; TEIXEIRA, p. 15, 2002).

A prática relatada por Junior e Teixeira (2002) demonstra um pouco da realidade em que estão inseridos os colegiados. A submissão tira a credibilidade e compromete a questão da transparência e independência do órgão. Portanto, apenas a existência de colegiados, mesmo com paridade na representação entre sociedade civil e governo, não é garantia de um controle social eficaz. “Temos que lembrar que os Conselhos já são uma conquista, mas, se não repensarmos qual é o papel, quais os avanços que temos, quais as dificuldades a superar, podemos cair no descrédito” (CARVALHO; TEIXEIRA, 2000, p. 62).

Podemos considerar que, sim, é constatável um avanço nos espaços participativos. Mas esses avanços ainda se esbarram em atitudes que obscurecem o prestígio dos colegiados, demonstrando sua dependência com o poder público. “A autonomia implica que as opiniões e preferências dos participantes sejam determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação” (COHEN 1997, 2000 apud PIRES, 2011, p. 112).

A presença que possa de fato fazer a diferença e provocar mudanças nas estruturas políticas ultrapassa os limites de simplesmente constituir espaços democráticos garantidos pela legislação. “A diversidade no processo de instalação de instrumentos de gestão e controle social passa pelo fato concreto da existência ou não de Conselhos, mas também pela qualidade do funcionamento desses Conselhos” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 59).

Esta efetividade dos conselheiros, com retorno positivo nas suas atuações públicas, sendo agente promotores na reformulação e gerenciamento das políticas públicas, passa pela reestruturação dos representantes nos colegiados, onde cada um possa atuar de forma independente e consciente da responsabilidade que lhes é atribuídas.

4. A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS DOS MUNICÍPIOS DE ALTO JEQUITIBÁ/MG, MANHUMIRIM/MG E MANHUAÇU/MG

A finalidade desta pesquisa é conhecer a realidade sobre a representação da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas de três municípios de diferente porte. Analisando o grau de conhecimento dos conselheiros da sociedade civil nos espaço representativo que ocupam, buscando entender como acontece essa presença, os pontos positivos e negativos identificados no campo da participação através dos colegiados. Foram elaboradas vinte e seis questões e encaminhados para os representantes que descreveram sua forma de atuação.

Como colocamos na introdução, a ideia inicial era entrevistar representantes da sociedade civil de três colegiados: Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e Conselho Municipal do Idoso dos Municípios de Alto Jequitibá/MG, Manhumirim/MG e Manhuaçu/MG.

Durante o trabalho de campo alguns fatos imprevistos surgiram, onde foi detectada a dificuldade em entrevistar conselheiros do Município de Alto Jequitibá. O órgão responsável daquele município não informou o nome dos representantes em ambos os conselhos, o que impossibilitou a realização da pesquisa. Assim, Alto Jequitibá que seria o município de menor porte na amostra, acabou ficando fora da pesquisa.

Nos municípios de Manhumirim e Manhuaçu ainda não foram implementados, efetivamente, Conselhos do Idoso. Em ambos existem leis que criam os conselhos, mas esses colegiados não estão operantes. Os dois estão há mais de um ano sem realizar atividades. Verificamos ainda que, em ambos os municípios, são desenvolvidos o serviço de acolhimento institucional e que estes serviços são realizados pela sociedade civil organizada. Esta inatividade acaba por não observar, o que a lei prevê, em que os conselhos devem participar de todo o processo na execução dessa política.

Após a formulação de um questionário qualitativo para a realização das entrevistas estruturadas, entrevistamos quatro pessoas dos municípios de Manhumirim e Manhuaçu: dois entrevistados de cada município e representantes dos Conselhos de Assistência Social e do Direito da Criança e do Adolescente. Sobre o perfil dos entrevistados, que nos deram uma perspectiva ampla sobre os dilemas da representação/participação dentro dos conselhos, dizemos que todos os entrevistados possuem curso superior em áreas diferentes (Serviço

Social, Direito e Pedagogia). Todos estão participando dos conselhos há mais de dois anos. Tendo deixado claro esses aspectos, vamos para a análise das entrevistas.

Quando perguntamos aos entrevistados sobre como a entidade das quais eles fazem parte iniciaram sua participação nos respectivos conselhos, chamou-nos a atenção a resposta de uma das pessoas que disse que o primeiro critério foi devido ao fato de que a entidade desenvolvia atividades de assistência social e, seguindo as normativas da federação, relatando à importância da representação em todos os conselhos em que a Instituição presta serviço, a entidade passou então a ingressar nesses espaços participativos. Duas pessoas relataram que a entidade participa devido um convite feito pela Secretaria de Assistência Social. E uma pessoa respondeu que presença no colegiado foi apenas por força do regimento interno. Essas respostas demonstram que, como trabalhamos anteriormente ao falar dos desafios apresentados para os conselhos contemporaneamente, salvo uma exceção, não foi constatado o reconhecimento de que iniciar a participação em um espaço como o dos conselhos é algo visto como de importância absoluta para as entidades representadas.

Demonstrando um posicionamento ambíguo, quando perguntamos “Porque a sua entidade manifestou o desejo de participar no Conselho?”, todos responderam que por entender a importância da participação social e por acreditar que esses espaços colaboram na promoção de conhecimento e transparência nas ações tanto dos órgãos públicos e privados que atuam nessas políticas públicas. Embora, como vimos anteriormente, a “entrada” nos conselhos, na maioria dos casos, não tivesse sido motivada por essa questão política.

Você considera importante a participação da entidade no Conselho? Todos responderam positivamente a pergunta, disseram ser importante, viável e necessário que essa participação ocorra. Para eles, seria mediante a participação que surgem canais para a reivindicação de direitos, para o fortalecimento do campo de conhecimento e a busca por um atendimento de qualidade para os usuários dessas políticas públicas.

Gostaríamos de saber, também, se a entidade que o conselheiro participa conhece a função que deveria desempenhar dentro do Conselho. Três pessoas responderam de forma clara que sim, atuam na função de controlar, deliberar e promover o diálogo sobre as políticas públicas no âmbito municipal. Uma pessoa respondeu apenas que a entidade representa a categoria que lhe é confiada, sem nenhuma explicação sobre o que isso significaria.

Para aprofundar mais nesse tema e tentar ter uma resposta mais clara para a questão, perguntamos qual é a função desenvolvida pela entidade que o conselheiro representa junto ao

colegiado. Três pessoas responderam que não há uma função explícita, ou específica, mas sim, na verdade, uma contribuição de troca experiência. Tem como objetivo atuar na deliberação, fiscalização das políticas, defenderem os direitos dos usuários dessas políticas públicas. Uma pessoa respondeu que sua participação já foi mais efetiva e que atualmente está omissa nas reuniões.

Mudamos a pergunta acima no sentido de abordar o mesmo tema, mas focando na perspectiva própria do conselheiro enquanto representante de uma entidade. Perguntamos como eles descreveriam qual a função que eles, representantes de entidades, desempenham dentro do respectivo conselho. A variabilidade nas respostas, como se poderia esperar, foi alta. Uma pessoa respondeu que, atualmente, é apenas expectadora, outra disse que tem a função de aprovar todas as deliberações apresentadas. Essa duas pessoas pertencem ao município de Manhumirim. A terceira pessoa disse que tem a função de fiscalizar e deliberar sobre a política de Assistência Social, defender os direitos dos representados. A quarta pessoa disse que é uma função muito importante, mas que nem todos os conselheiros possuem hábito ou cultura para esta atuação cidadã. Acrescentando que as pessoas são muito passivas, ainda mais nesse momento em que atravessamos onde a função de conselheiro é considerada de grande relevância pública, porém, não é remunerada.

Ao perguntarmos se o conselheiro considera importante a existência do Conselho e pedimos que eles justificassem sua resposta. Todos responderam que sim e que participação ativa na vida pública, no destino dos recursos públicos e nas decisões públicas é um direito de todos os cidadãos. Na opinião deles, ninguém melhor que os conselheiros, especialmente aqueles que representam as entidades da sociedade civil, para diagnosticarem as necessidades em sua área de atuação. Afirmaram que o controle social e a participação popular são duas ferramentas importantes para a melhoria da qualidade de vidas das pessoas.

A questão da capacitação ainda aparece como um ponto a ser muito aprimorado nos conselhos estudados. Perguntamos se os conselheiros já receberam algum tipo de capacitação. Três pessoas responderam que não, sendo duas do município de Manhumirim. Uma pessoa disse que sim, que a capacitação vem acontecendo agora mais recente e ainda de forma tímida. Todos concordaram que a capacitação é fundamental para o bom desenvolvimento do colegiado, clareia o campo de atuação dos conselheiros e os qualificam para uma presença mais eficiente.

A ausência de cursos de capacitação pode ser algo que priva uma visão unânime sobre a voz ativa que as entidades deveriam possuir dentro das arenas participativas. Ao perguntamos sobre o assunto, duas pessoas responderam que sim, possuem total liberdade nas decisões e que sempre atuam de forma ativa. Duas pessoas relataram que nem sempre tem voz ativa e que o governo acaba tendo peso maior nas decisões.

Isso também se manifesta na resposta à pergunta sobre quais documentos (atas, prestação de contas, encaminhamentos, etc.) que os conselheiros já assinaram dentro Conselho. Três pessoas responderam que já assinaram inúmeros documentos e que na maioria das vezes foram atas de reuniões. Uma pessoa disse que apenas assinou atas de reuniões.

Perguntamos se os conselheiros tinham clareza do que estavam assinando quando o fizeram. As respostas foram divergentes nesta questão. Uma disse assinou mesmo não concordando mais acatando a ideia da maioria. Outra disse que assinou apenas atas e sobre as atas tem a clareza do que assinou. A terceira pessoa disse que como assume o papel de presidente conhece todos os documentos que assina. A quarta pessoa relatou apenas que não tem clareza de tudo que assinou.

Perguntamos também sobre a regularidade das reuniões do conselho. Os entrevistados disseram que as reuniões acontecem todos os meses e em algumas vezes de forma extraordinária.

Outra questão importante para também entendermos a normatividade que rege o funcionamento dessas arenas é a existência dos regimentos internos e o nível de conhecimento que os atores possuem desse instrumento. Duas pessoas relataram não conhecer e nem ouviram falar em algum momento sobre o regimento interno, sendo essas duas pessoas do município de Manhumirim. As outras duas pessoas disseram que os colegiados possuem regimento interno e que é de fundamental importância para o bom andamento das atividades.

Perguntamos, também, diretamente se “o presidente do conselho é sociedade civil ou governo?”. Três pessoas responderam que o presidente representa o governo e uma pessoa respondeu que o presente representa a sociedade civil.

Para entender o porquê desse quadro, lançamos a questão sobre a existência (ou não) de eleições dentro do conselho para os cargos da mesa diretora. Duas pessoas que pertencem ao município de Manhumirim relataram que acontecem eleições, mas quem sempre assume o cargo de presidente é o secretário de assistência social. As outras duas pessoas descreveram que sempre tiveram eleições.

Em relação à existência de alternância na direção do conselho, entre sociedade civil e governo, as duas pessoas do município de Manhumirim responderam que não. Quem sempre assume é o secretário de assistência social. As outras duas pessoas responderam que sim, sempre teve alternância na composição da Mesa Diretora.

Com relação à pergunta “Você acredita que a sua participação junto ao conselho colaborou de alguma forma para melhorar a implementação das políticas públicas no município?”, três pessoas responderam que sim, consideram que a participação, mesmo que de forma tímida, tem colaborado para o fortalecimento de políticas públicas. Sendo que uma apresentou de forma prática a efetividade de sua participação através da implantação de uma “Casa Lar”. Uma pessoa relatou que sua presença no colegiado não tem colaborado em nada para a implementação das políticas públicas.

Dando sequência a pergunta anterior, perguntamos que tipo de atividade o conselho desenvolveu que foi determinante para a melhoria na implementação das políticas públicas do município. Todos relataram que as atividades são realmente importantes. Descreveram vários fatos concretos: através de elaboração de projetos para melhorar o atendimento. O caso citado de melhorias foi através do Fundo para Infância e Adolescência (FIA). Criação de leis municipais para melhorar e garantir os mesmos direitos aos conselheiros tutelar aos demais servidores públicos. Apreciação e aprovação da prestação de contas. Regulamentação das leis para o funcionamento das entidades.

Como gostaríamos de entender mais a maneira que os conselhos percebem seu poder de influência na política da área no nível local, perguntamos se alguma vez ele já desaprovou alguma proposta apresentada no Conselho. As duas pessoas que residem no município de Manhumirim relataram que nunca agiram contrariamente às decisões. Alegaram que todas as decisões tomadas nos colegiados foram para melhorar o atendimento. Duas pessoas responderam que sim, já foram contrários às decisões apresentadas no colegiado. Em várias ocasiões aconteceram discussões acirradas como na criação de uma Casa Lar e na inscrição de entidades.

Perguntados se em determinado momento, já haviam sofrido algum tipo de pressão por desaprovarem alguma proposta do conselho, uma pessoa relatou que nunca sofreu pressão, outra pessoa relatou que apenas foi voto vencido, sendo ambas do município de Manhumirim. As outras duas pessoas relataram que pressões de forma clara nunca sofreram, mas em

algumas ocasiões existem discussões sobre as opiniões tomadas dentro do conselho e de alguma forma os conselheiros que defende as suas ideias tentam convencer os demais.

Assim, obviamente, para ter uma noção mais clara sobre como os entrevistados percebem a relação entre pressão externa e liberdade de decisão, perguntamos se eles acreditam que existe liberdade de opinião dentro do Conselho. Duas pessoas responderam que sim. Uma disse que sim, mas que em algumas vezes a sua opinião não foi levada em consideração. Uma pessoa disse que todos têm total liberdade, todos expressam sua opinião e mesmo aqueles mais “recatados” são induzidos a se expressarem.

Perguntamos, também, se o Conselho funciona de forma democrática onde todos podem expressar livremente sua opinião? Uma pessoa disse apenas que sim. Outra disse que ultimamente se afastou por considerar que o conselho não estava agindo de forma democrática, ambas são do município de Manhumirim. Entre as duas pessoas do município de Manhauçu ambas relataram que existe total democracia dentro do colegiado.

Relacionamos as questões anteriores com os critérios de composição do conselho ao perguntar que tem mais voz ativa dentro do Conselho, sociedade civil ou governo? As duas pessoas do município de Manhumirim relataram que é o governo com toda certeza. Entre as outras duas pessoas uma relatou que todos têm a liberdade de opinarem. A outra pessoa relatou que como o governo possui a presidência acaba tendo voz mais ativa. Com relação à pergunta, “o Conselho já criou alguma proposta ou deliberação?” Uma pessoa relatou que não se lembra de nenhuma proposta ou deliberação criada pelo colegiado. Outra relatou que provavelmente sim, mas que não saberia citar, sendo essas duas pessoas do município de Manhumirim. As duas pessoas do município de Manhauçu relataram que sim e citaram algumas propostas, sendo uma referente à maior participação da sociedade civil na vida pública do município e outra pessoa relatou que a proposta se refere à melhoria na forma de atendimento às crianças.

Na sequencia, perguntamos se, caso tenha criado, o governo municipal acatou a ideia proposta. Uma pessoa não respondeu, outra pessoa disse que não poderia afirmar, sendo ambas do município de Manhumirim. Entre as duas pessoas do município de Manhauçu uma relatou que o governo acata todas as decisões, e outra pessoa relatou que o governo acata mesmo em algumas vezes discordando e agindo de forma tímida.

Para fechar as entrevistas, pedimos para que os conselheiros, tendo em mente uma classificação de 0 (zero) a 10 (dez), dessem uma nota para o conselho em que atuam, levando

em conta liberdade de opinião, participação, transparência, coletividade e capacitação. Uma pessoa deu nota seis, duas pessoas deram nota sete e uma pessoa deu nota oito. Uma pessoa relatou que só perde “ponto” por falta de mais comprometimento e participação de alguns conselheiros, o que, todavia, não impede o desenvolvimento do trabalho. A outra pessoa descreveu que é muito tímida a participação na vida pública, mas que já avançaram no quesito liberdade de opinião, transparência, coletividade e capacitação. As duas pessoas que complementaram essa pergunta, com algumas colocações são do município de Manhauçu. As duas pessoas do município de Manhumirim apenas deram a nota.

5. O DIAGNOSTICO DA REPRESENTAÇÃO CONFORME PESQUISA

A pesquisa apresenta algumas reflexões relevantes que podemos abordar. O fato da Secretaria de Assistência Social do município de Alto Jequitibá, não ter auxiliado com a pesquisa, a nosso ver, é prova de que esse órgão público ainda tem muito que avançar para que possa, efetivamente, contribuir na construção da democracia participativa.

Outro fator de destaque é que o município de Alto Jequitibá, conforme classificado nessa pesquisa, como de pequeno porte, evidenciou o que mais a frente iremos debruçar de forma mais intensa, onde esse preceito de não fornecer informações sobre os conselheiros deixa caracterizado que, enquanto menor o município, mais limitado é o controle social e que os mesmos são mais dependentes dos órgãos públicos (AVRITZER; MOTA, 2007).

Este trabalho teve o propósito ainda de investigar qual é a forma de representatividade que é desenvolvida pela sociedade civil organizada nos municípios e como essa representação se faz presente através dos colegiados, onde por direito, esses órgãos exercem o controle social sobre as políticas públicas.

A pesquisa também apresentou a ausência do Conselho do Idoso em ambos os municípios, assinalando que política do idoso nesses municípios precisa ser repensada. Fica evidente que no termo de representação popular com presença da sociedade civil organizada, essa política encontra-se em desvantagem às demais representações pesquisadas.

Por outro lado, notamos que esses municípios possuem o serviço de acolhimento institucional, onde acolhem idosos em tempo integral, na modalidade “Casa Lar”. E em ambos os municípios a sociedade civil organizada é responsável por desenvolver essa atividade. Como colocamos na introdução desta monografia, a própria pesquisa comprova que a população de idoso vem aumentando no Brasil. É preocupante que esse tipo de representação por colegiado ainda não aconteça de forma efetiva, tendo em vista a demanda desse serviço em ambos os municípios que participaram da pesquisa.

A ausência desses colegiados pode comprometer a atualização da política pública por parte daqueles que desenvolvem o serviço, bem como o descumprimento da mesma, o que pode acarretar na ausência de um atendimento prestado com qualidade e ainda comprometer o controle social. Acrescido a esses fatores, a ausência de um colegiado efetivo pode favorecer a violação de direito contra a pessoa idosa.

Os dados fornecidos pelos representantes do município de Manhumirim demonstraram que esses conselheiros reconhecem de forma mais limitada o seu campo de atuação. Enquanto os entrevistados do município de Manhuaçu possuem um conhecimento mais qualificado no desempenho dessa função pública.

Essa afirmativa se consolida quando as pessoas do município de Manhumirim têm maior dificuldade em apontar qual a função da entidade dentro do colegiado e que nem sempre atuam de maneira efetiva. Em algumas ocasiões são apenas expectadores, aprovando todas as deliberações apresentadas no colegiado.

A questão de atuar como expectadores e apenas aprovar as deliberações do conselho é preocupante, tendo em vista que o período em que ocupam essa “função” pública é considerável. Todos com mais de dois anos. Podemos levantar alguns questionamentos: Será que nesse período não foi apresentada nenhuma proposta contrária a opinião desses conselheiros? Ou os mesmos desconhecem o campo de atuação? Diante dos relatos acima, afirmamos que o que falta é conhecimentos para atuarem de maneira efetiva.

A capacitação também é outro fator de destaque. Com pouca ou nenhuma qualificação, os conselheiros desconhecem seu campo de atuação, o que consideramos negativo, tendo em vista que esse quesito é muito relevante para o desempenho desse trabalho. É impossível ser atuante sem entender sua função dentro do colegiado. É por essa razão que colocamos neste trabalho que, um dos principais problemas que as instituições participativas têm que resolver hoje em dia é a questão da capacitação. É ela que dará suporte mostrando o potencial de transformação que essas arenas possuem.

A falta de voz ativa do conselheiro, onde o governo acaba tendo peso maior nas decisões, bem como esses conselheiros desconhecerem ou não terem clareza dos documentos que assinaram é outro fato que compromete o bom funcionamento deste órgão, comprovando realmente a inexistência da qualificação para ocuparem essa função pública de forma consciente.

Alguns entrevistados descreveram, ainda, que não conhecem e nem ouviram em algum momento relatos sobre o regimento interno e que as eleições acontecem, mas quem sempre assume o cargo de presidente é o Gestor de Assistência Social. Ratificando, em certo sentido, que não existem alternância no colegiado para a composição da mesa diretora. Isso aponta para um sistema centralizador e ultrapassado diante das atuais normativas dessas políticas. Essa atitude compromete a transparência nas ações desenvolvidas pelo poder público.

Essa pesquisa de campo manifestou, também, que a presença nos colegiados não tem sido decisivo para mudança de direção na implementação das políticas públicas. Visto que a metade dos entrevistados nunca agiram contrariamente às decisões do governo. Alegaram que todas as decisões tomadas nos colegiados foram para melhorar o atendimento. Descreveram com clareza o desconhecimento da função quando manifestaram que a presença dos mesmos não tem colaborado para implementar e melhorar a política. Por outro lado, será que em nenhum momento surgiram propostas em que essas pessoas possuíam opiniões divergentes?

As pessoas do município de Manhumirim relataram que nunca sofreram pressão por expressarem suas opiniões, mas que em algumas vezes as suas palavras não foram levadas em consideração, que o colegiado não age de forma democrática e que o governo com certeza, tem mais voz ativa dentro do conselho. Tudo isso configura a realidade da frágil liberdade de opinião, e que os mesmos não atuam promovendo a diferença no campo do controle social.

Essas mesmas pessoas demonstraram não se lembrarem de nenhuma proposta ou deliberação criada pelo colegiado ou não saberiam citar alguma e que não teriam informações se o governo acatou ou não essas ideias. Esses dados deixam transparecer que essa participação é distante da função pública a qual lhe é atribuída, conforme estabelecido nas normativas de ambas as política.

Já no município de Manhauçu notamos uma presença mais efetiva nas ações, onde prevalece a alternância de poder dentro dos colegiados. E isso se comprova, tendo em vista que um dos entrevistados era o atual presidente. Relataram que os conselhos possuem regimento interno e que sempre recorrem ao mesmo para se cumprir de forma legal o funcionamento efetivo nas ações.

No município de Manhauçu ficou evidenciado que existe maior liberdade de opinião. E que o colegiado participa e cria propostas e deliberações para efetivar as políticas públicas do município. Os mesmos apresentaram de forma prática as ações deliberadas que foram através Fundo para Infância e Adolescência (FIA). Criação de leis municipais para melhorar e garantir os mesmo direitos aos conselheiros tutelar aos demais servidores públicos. Apreciação e aprovação da prestação de constas. Regulamentação das leis para o funcionamento das entidades e participação da sociedade civil na vida pública.

Por outro lado, notamos, durante a realização das entrevistas, que ainda existe o domínio do governo sobre os colegiados. Isso ocorre em ambos os municípios, onde retrataram que o governo tem voz mais ativa. Isso é outro elemento para reflexão, tendo em

vista que essa atitude dificulta um controle social eficaz e transparente. Desqualificando o que seriam os ideais de uma democracia participativa e ao alcance de todos.

Os dados fornecidos pelos conselheiros do município de Manhuaçu mostraram que em um conselho existe qualificação, mas isso ainda acontece de forma tímida e limitada, mas que no outro colegiado, até o momento não ocorreram nenhuma qualificação. Esse fato aponta para uma necessidade eminente de capacitação dos conselheiros.

Outro dado fornecido é que não existe uma participação efetiva de todos os membros, retrataram a falta de comprometimento de alguns conselheiros, mas que isso não compromete o andamento. Mesmo não trazendo consequências negativas diretas para o colegiado, essa ausência de comprometimento aponta para a desfragmentação da principal função do colegiado, que é o trabalho coletivo com presença de todos os segmentos ali representados.

De modo geral, a pesquisa apresenta um pouco da realidade dos quatro colegiados, onde todos os entrevistados possuem de alguma forma desconhecimento de suas funções dentro do conselho, seja ele representante no município de Manhumirim ou Manhuaçu. Alguns desconhecem de forma mais explícita, outros já estão mais avançados no quesito efetividade e participação, mas por falta de informação, atuam de ainda de maneira limitada.

Relataram que atualmente os conselhos estão em fase de aprimoramento no campo da participação efetiva. Alegaram ainda que avançaram nos termos da liberdade de opinião, transparência, coletividade e capacitação. Consideramos essas informações fator positivo e promissor.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da Constituição de 1988 a sociedade civil organizada passou a cumprir um papel relevante na construção da democracia participativa através da participação, via representação da sociedade civil, na efetivação das políticas públicas. É peça fundamental na destinação correta dos recursos públicos e na promoção da transparência e que a mesma, cumpre uma importante função social, podendo ser decisiva na construção de um país mais humano, justo e correto.

Especialmente no campo da assistência social e da criança e do adolescente, essa efetividade se concretiza através dos colegiados onde as entidades sem fins lucrativos que atuam desenvolvendo atividades sociais em áreas afins, indicam seus representantes para compor esses espaços participativos garantidos por lei. Essas pessoas são os conselheiros, cumprem uma importante função pública não remunerada. Essas pessoas têm um grande poder sobre as políticas públicas que atuam, sendo equiparados aos demais espaços democráticos existentes no Brasil, podendo para tanto opinar, apreciar, aprovar, sugerir, discordar e deliberar sobre a política.

Não há como negar que essa função pública é relevante. Quando o colegiado é atuante e possui autonomia é peça indispensável na promoção de uma política pública mais qualificada, garantindo assim que os usuários desses serviços possam por direito, serem os maiores beneficiários dos recursos públicos. Porém, notamos que esses espaços ocupados pela sociedade civil organizada, ainda precisa avançar, seja pelo fato dos próprios órgãos públicos não favorecerem essa presença efetiva, como apontado anteriormente, inclusive quando nos deparamos com a negação de um município em colaborar com a pesquisa, ou mesmo quando não fornecem uma estrutura adequada para o seu funcionamento.

Por essas e outras dificuldades apontadas ao longo deste trabalho, fica claro que os conselheiros aqui representados pela sociedade civil, estariam deixando de cumprir de forma efetiva o controle social sobre as políticas públicas de seus municípios. A culpa, seguramente, não é dos atores sociais. O que podemos dizer é que as consequências dessa inexistência de um controle social efetivo pode ser resultado da realização de políticas desqualificadas, bem como os mesmos serem considerados coniventes com as situações de má utilização dos recursos destinados a essas políticas públicas.

Acreditamos que o motivo que mais tem a colaborar com essa ausência de efetividade nos colegiados é a falta de capacitação. A qualificação é fundamental para um controle social eficaz, capaz de promover uma política pública mais próxima da realidade e com transparência nas ações. A difusão da capacitação é fundamental para aprimorar os campos da democracia participativa. Assim, os conselheiros agirão com mais conhecimento de causa o que será decisivo para que as políticas sociais sejam mais transparentes e com destinação correta.

Os fatos apontam para avanços nos colegiados, mas de forma tímida, tendo ainda muito que progredir. A democracia participativa/representativa que se busca efetivar através dos colegiados ainda tem um longo caminho a ser percorrido. Será realidade quando a sociedade civil organizada descobrir os espaços garantidos por lei, e, a partir deles, atuarem de forma consciente.

Reconhecemos que é fundamental essa presença em colegiados, não basta desenvolverem atividades sociais específicas, o que já é muito positivo para a sociedade. Não é este apenas o campo de serviço destinado às entidades do terceiro setor. Ela deve reconhecer que é integrante do poder público, possuindo a responsabilidade de agir forma paritária.

Sendo assim, a sociedade civil não cumpre apenas o papel de denunciar as injustiças sociais promovidas pelos órgãos públicos, mas sim, tem a função de promover a igualdade social, através dessa participação direta em colegiados. Quando a sociedade civil age nesses campos democráticos de forma apática, sem sugerir ou questionar, ela também se torna cúmplice das ações negativas realizadas pelo poder público.

Reconhecer e ocupar esses espaços são ainda desafios que precisam ser vencidos. Consideramos que essa superação será conquistada mediante conhecimento desse campo democrático que vem se consolidando ainda que de forma lenta. É uma arena de muita importância para a sociedade. São nesses colegiados que se abrem caminhos para a consolidação de uma democracia mais próxima dos cidadãos. Mais uma vez a sociedade civil, pode atuar de forma direta para a construção de um novo Brasil, que seja, verdadeiramente, exemplo de participação popular e de transparência nos recursos públicos.

9. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.), **A Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**, São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

AVRITZER, Leonardo, **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**, Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008.

_____, Leonardo, ANASTASIA Fátima, (Org), **Reforma política no Brasil**, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

_____, Leonardo, **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 50, nº 3, 2007.

_____, Leonardo; MOTA, Aurea. Introdução. In. AVRTIZER, Leonardo (Org). **A Participação Social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____, Leonardo, vídeoaula da disciplina **Os Mecanismos de Controle Público**, Conselho e o Controle Público, Módulo 6, Cursos de Especialização em Democracia Participativa República e Movimentos Sociais, UFMG, 2012.

BARBAN, Vilma, (Org.), **Fortalecimento da sociedade civil em regiões de extrema pobreza**, São Paulo, Instituto Pólis, 2003.

BOBBIO, Norberto, **O Futuro da Democracia; Uma defesa das regras do jogo**, trad. Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

BRASIL, Congresso Nacional, **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.

_____, **Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. 1993.

_____, **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____, **Lei nº 8.842, de janeiro de 1994**, Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências.

_____, **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família**: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo A.A., TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**, São Paulo, Polis, 2000.

DOWBOR, Monika, (Org), **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos**, São Paulo, CEBRAP, IDS, 2008.

GOMES, Ana Maria Rabelo, **Metodologias e Participação**, [et al.], Belo Horizonte, UFMG, 2009.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, **Estado, instituições e democracia: república**, Brasília, Ipea, 2010.

_____, **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições da DIEST/IPEA para pensar o Brasil contemporâneo**, Brasília, Ipea, 2011.

JUNIOR, Fábio Ribas, (Org), **Conhecer para transformar: guia para diagnóstico e planejamento da política municipal de proteção integral das crianças e adolescentes**, São Paulo: Fundação Telefônica, 2011.

MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.) **Fundos Públicos e Políticas Sociais**, São Paulo, Instituto Polis, 2002.

PAULICS, Veronika, **Desafios de la construcción democrática en Brasil: nuevos temas**, São Paulo, Instituto Pólis, 2009.

PERUZZOTTI, Enrique, [et al.], **Controle Público e Democracia**, Belo Horizonte, UFMG, 2011.

PIRES, Roberto Rocha C. Org. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**, Brasília: Ipea, 2011.

SERAFIM, Lizandra e MORONI, José Antonio, **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas**, São Paulo, Instituto Pólis e INESC, 2009.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.), **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo, Instituto, Pólis, 2005.

VENTURI, Gustavo, **Direitos humanos: percepções da opinião pública: análises de pesquisa nacional**, Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos, Brasília, 2010.

KAYANO, Jorge, SÍCOLI Juliana Lordello, TORRES, Abigail Silvestre, TATAGIBA, Luciana Ferreira, PEREIRA, Rosemary Ferreira de (Org.) **Desafios para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente : perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos**, São Paulo, Instituto Pólis, 2009.