

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO

BRUNA OLIVEIRA NUNES

FÁBIO SÉRGIO VIEIRA

**CONSELHOS GESTORES E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA**

OURO PRETO

2020

BRUNA OLIVEIRA NUNES

FÁBIO SÉRGIO VIEIRA

**CONSELHOS GESTORES E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Universidade Federal de Ouro Preto como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Mirian Assumpção e Lima

OURO PRETO/MG

CEAD / UFOP

2020



FOLHA DE APROVAÇÃO

Bruna Oliveira Nunes e Fábio Sérgio Oliveira

CONSELHOS GESTORES E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Curso de Administração Pública da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública

Aprovada em 11 de dezembro de 2020

Membros da banca

Doutora - Mírian Assumpção e Lima - Orientadora Universidade Federal de Ouro Preto
Mestranda - Soraia da Conceição das Graças Bento- Universidade Federal de Ouro Preto

Mírian Assumpção e Lima, orientadora do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 16/12/2020



Documento assinado eletronicamente por **Mírian Assumpcao e Lima, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 15/08/2022, às 18:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0380731** e o código CRC **6C7626D0**.

CONSELHOS GESTORES E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

AUTORES

BRUNA OLIVEIRA NUNES

FÁBIO SÉRGIO VIEIRA

RESUMO:

O presente trabalho busca analisar a contribuição fornecida pelos conselhos gestores no âmbito da democracia participativa, através de uma pesquisa exploratória de natureza básica, que se encontra no formato de uma revisão narrativa. Para tal, explorou-se pesquisas bibliográficas publicadas em livros e artigos acadêmicos, que forneceram dados de caráter secundário para uma posterior análise qualitativa. Alguns dos resultados expostos referem-se a mudança na postura governamental com relação aos conselhos, mais especificadamente na extinção de grande parte dos conselhos federais devido ao decreto 9.759/19, assim como nas dificuldades encontradas pelos gestores, a real eficácia de suas atribuições deliberativas

Introdução

O crescente aumento da participação dos cidadãos brasileiros na gestão da coisa pública e nos assuntos políticos (IBGE, 2001), levanta algumas questões acerca do controle social exercido em uma democracia, como por exemplo, como é efetuado o poder deliberativo na condução das políticas públicas empregadas em um município, ou como incentivar a participação popular no planejamento destas políticas.

As respostas a essas questões podem levar a uma maior eficiência não só na gestão, mas também na formulação das políticas públicas, e com isto, promover uma democracia participativa de fato, beneficiando toda a sociedade. Dentro do âmbito de análise e construção de políticas públicas, este trabalho busca elucidar e compilar informações a respeito de como a sociedade civil pode gerir o meio público em busca de uma elevada participação em suas decisões, através de instituições colegiadas que funcionem como um corpo deliberativo para as demandas sociais, e assim, produza resultados efetivos no caminho de uma democracia participativa. Baseando-se

nisso, foi determinado como foco da pesquisa, o mapeamento de possíveis contribuições vindas dos conselhos gestores, para a promoção da democracia participativa. Nesta direção, este artigo buscou responder a seguinte questão de pesquisa: quais as contribuições dos conselhos gestores para a promoção da democracia participativa? Para isso, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, que permitiu verificar quais são as contribuições dos Conselhos para a promoção da democracia participativa. Buscou-se compilar através de uma pesquisa exploratória, argumentos e fatos sobre os Conselhos Gestores, que estimulem a promoção de políticas públicas participativas.

Este artigo está elaborado em cinco itens incluindo esta Introdução que o apresenta. Primeiramente, descreve-se o referencial bibliográfico, com os conceitos que orientaram o trabalho: Conselhos Gestores e Democracia Participativa. No terceiro item, apresenta-se as principais motivações que justificam esta pesquisa. Logo em seguida, a metodologia científica utilizada, a análise dos resultados e por fim, a conclusão do artigo.

REFERENCIAL TEÓRICO

A participação política por parte dos cidadãos na sociedade brasileira teve um impulso significativo a partir da retomada do processo de redemocratização no país. A Constituição Federal de 1988, abriu espaço para a instalação de instituições que ampliaram a participação social nos assuntos públicos. Uma dessas inovações, foi o surgimento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Assim, a Constituição trouxe aos cidadãos, formas de constituírem órgãos colegiados permanentes, que pudessem contribuir na formulação e implementação de políticas nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal, e com isto, aumentando as possibilidades de participação da população brasileira na gestão urbana e no controle acerca das ações dos governantes (RIBEIRO, 2009).

Importante inserir um conceito de Conselho Gestor logo no início.

“Os conselhos gestores de políticas públicas são espaços de participação instituídos a partir da Constituição Federal de 1988. O objetivo principal destes conselhos é aproximar a sociedade do Estado e influenciá-lo numa atuação segundo demandas sociais. Assim, devem funcionar como espaço de participação, troca de experiências e fiscalização, onde a sociedade pode cobrar e colaborar com programas, projetos e ações voltadas à implantação e efetivação de políticas públicas”.

“Estes conselhos são formados por pessoas, legítimas e representativas de algum grupo de interesse e motivadas a colaborar, seja na questão de meio ambiente, educação, saúde, esporte, cultura ou outra temática. Como os assuntos são diversos, há vários conselhos. Considerando as três esferas de governo, podemos citar, como exemplos na área ambiental, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema) e os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA)”. (APREMAVI, 2014)

Os conselhos gestores tem sido um tema recorrente nos trabalhos de ciências políticas no Brasil. Avelino (2012), expõe um aumento no número de dissertações que abordam esse assunto nos últimos anos, o que demonstra um crescente interesse da comunidade acadêmica, para pesquisar tal tema. Porém, como relatado por Ribeiro (2009), a relação entre o controle público e estas novas formas de participação política, feitas através de conselhos gestores, foi investigada em alguns trabalhos realizados por autores como, Cunha (2003), Silva (2007), Albuquerque (2007) e Pedrini, Adams e Silva (2007), onde observam e definem o uso do termo “controle social”, como sendo o controle que a sociedade exerce sobre as ações do Estado.

Tais mecanismos institucionais como os conselhos gestores, o orçamento participativo e as manifestações públicas originados na Constituição de 88, possibilitaram um tipo de controle diferente ao anteriormente associado às discussões sociológicas de controle social, pois, o foco não é mais o controle do Estado sobre os indivíduos, ou dos governantes eleitos pela sociedade, mas sim o controle exercido pela sociedade sobre o Estado, alternando e invertendo a forma como o tema é abordado dentro da ciência social (RIBEIRO, 2009).

Partindo da definição do termo Política Pública, Peters (1996), conceitua seu significado como sendo a soma das ações dos governos, que atuam diretamente ou não (através de delegações instauradas), e que influenciam na vida dos cidadãos. Já em Bucci (2006, pg 241), o termo pode ser definido como;

“Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato”

Tradicionalmente, as políticas públicas se baseiam em quatro elementos centrais a sua formulação, primeiramente, necessitam de envolvimento por parte do governo ou de instituições participativas (como no caso dos conselhos gestores), posteriormente, da percepção de um problema comum, que é seguido pela formulação de um objetivo a ser alcançado, e do planejamento de uma pauta e seu processo de ação. Tais objetivos, constituem-se de demandas novas, recorrentes e reprimidas, ou seja, de demandas que resultam do aparecimento de problemas novos, de demandas que expressam pautas antigas que persistem em permanecer, e de demandas que não foram resolvidas por falta de interesse de algum agente público (Políticos, Burocratas, Tecnoctatas, Servidores), ou de algum agente privado (Empresários, Trabalhadores, etc). Tais agentes, debatem e discutem as pautas em espaços conhecidos como “Arenas de Políticas Públicas”, que podem ser virtuais (internet, campanhas políticas), reais (conselhos, debates televisionados), ou midiáticos (jornais e notícias), e são realizadas seguindo um cronograma de formação da agenda, de formulação da pauta, implementação das ações, monitoramento das ações e avaliação da política implementada (DEUBEL, 2006).

No endereço eletrônico do Conselho de Liderança Pública, é evidenciado a dinâmica de criação e estabelecimento de uma política pública, sendo a primeira etapa, a identificação do problema. Nesta etapa, um olhar técnico-administrativo relata os principais pontos das demandas sociais analisadas. A seguir, forma-se uma agenda com a identificação dos itens que necessitam ser trabalhados. Assim, segue-se com a formulação de alternativas viáveis, e soluções possíveis ao problema, e assim, segue-se a tomada de decisão por parte dos gestores. A política pública passa então a ser implementada, porém, e de extrema necessidade que a política pública seja avaliada e monitorada, não só pelos gestores, como também pela sociedade civil, pois só assim, é possível observar sua eficiência e efetiva eficácia, em relação ao objetivo anteriormente analisado (CLP, 2019).

Segundo Vargas (2007), democracia participativa é definida pela possibilidade de os cidadãos interferirem diretamente, nos procedimentos de tomada de decisão e de controle do exercício do Poder. Ou seja, um regime onde existam efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sobre a administração pública, onde, o papel democrático não é apenas expresso pelo voto, mas se estende também a esfera social.

“A democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias "realistas" da democracia que, a exemplo do "elitismo democrático", enfatizam o caráter privado e instrumental da política” (LUCHMANN, 2002).

Gohn (2006), aponta que autores que pesquisaram o tema anteriormente, afirmam que tais tipos de conselhos (coletivos organizados da sociedade civil), são tão antigos como a própria democracia participativa, e calculam suas origens desde os tempos dos clãs visigodos. Já em Portugal, “concelhos¹” municipais era a denominação do sistema de gestão que a metrópole utilizava para administrar suas colônias, como por exemplo, as Prefeituras do Brasil na fase

¹ Escrito com c, como era na época.

colonial, assim como suas Câmaras Municipais. Na história, alguns conselhos se tornaram famosos, entre eles; a Comuna de Paris e os conselhos operários dos soviets russos, e possuem uma característica em suas origens, observada pela autora em sua frase, “Observa-se que, na modernidade, os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicional”, ou seja, o surgimento de conselhos tende a acontecer em épocas de crise institucional e mudanças culturais (GOHN, 2006).

Hannah Arendt, em *Crises da República* (1973), definiu os espaços da ação coletiva entre os meios públicos e os privados e defendeu a forma dos conselhos lidarem com a coisa pública, ao pesquisar as revoluções americana e francesa. Arendt, acreditava que os conselhos seriam a única maneira possível de haver um governo horizontal, e que possuísse a condição de uma cidadania plena, afirmando que os conselhos poderiam não ser apenas uma forma de governo, mas sim uma forma de Estado.

Quanto a parte jurídica, os conselhos gestores estão inscritos na Constituição Federal de 1988, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população, e são constituídos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, integrando-se a órgãos públicos vinculados ao poder Executivo. A legislação que está hoje em vigor no Brasil, prega que, para receber recursos destinados às áreas sociais do governo federal, os municípios devem ter em funcionamento, seus conselhos gestores, e inclui-los assim, como parte do processo de gestão descentralizada e participativa (GOHN, 2006).

Diversos trabalhos se debruçaram na classificação dos conselhos, porém, bastante usual na bibliografia do tema, é a distinção dos conselhos por alcance. Assim em 1997, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), definiu esta terminologia entre conselhos de políticas públicas, de programas ou conselhos temáticos. Sendo assim; consideram-se conselhos de Políticas Públicas aqueles que são “ligados a políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais”; os de Programa, seriam ligados a programas governamentais, e os temáticos, que seriam sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional (Ipea, 1997, et al, apud Gohn 2006).

O crescimento do número de conselhos vem aumentando progressivamente dado o fato de serem exigência da Constituição nacional, portanto devem crescer ainda mais com o tempo. Como são novos instrumentos de expressão, representação e participação, podem gerar esperanças de um

potencial de transformação política, para um novo formato de políticas sociais, e um novo processo de formação das políticas e de tomada das decisões. Como Relata a autora Maria Gohn (2007);

‘Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas’ (GOHN, 2007).

Com o surgimento dos conselhos gestores através institucionalização da constituição federal de 1988, a sociedade civil passou a ter um importante mecanismo de partilha do poder de decisão e de do controle das políticas públicas. Devido a tal importância, notou-se através da publicação de uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acerca do perfil das administrações públicas municipais, realizado em 2001, que a expansão da existência de conselhos gestores nas áreas da saúde, e de assistência social de crianças e adolescentes, já está em mais de 90% dos municípios brasileiros (BULHOSA, 2015).

Boullosa, Neto e Itã (2014) demonstraram a soma de mais de 46 mil conselhos gestores que atuam na esfera municipal em 22 setores distintos em todo o país, e Almeida, Tatagiba (2012), mostraram que os conselhos gestores, principalmente nos setores de alimentação escolar, assistência social, educação, saúde e meio ambiente, já estão presentes em todas as cidades brasileiras.

Devido a tais fatos, evidencia-se a importância de pesquisas sobre o tema, visto que o uso efetivo de conselhos gestores por parte da população de um município, pode ser uma grande ferramenta para a promoção de uma democracia participativa de fato, levando assim, a um maior poder de ação acerca de políticas públicas para esta população.

- **METODOLOGIA**

Este trabalho possui a abordagem de uma pesquisa exploratória de natureza básica, acerca das contribuições fornecidas pelos conselhos gestores que atuam promovendo a democracia participativa em âmbito municipal, e se encontra no formato de uma revisão narrativa acerca do tema.

Para tal, explorou-se pesquisas bibliográficas publicadas em livros e artigos acadêmicos, obtendo assim, dados de caráter secundário para uma análise qualitativa, com objetivo de mapear as contribuições dos conselhos gestores, para a promoção da democracia participativa.

A amostra compreende em artigos publicados sob diferentes meios acadêmicos, e são expostos na seção de referências. Utilizou-se como ferramenta de busca, o site Google Acadêmico e a rede social de trabalhos científicos Research Gate², para a coleta dos artigos, que foram coletados no período de 30 de abril de 2020, até 17 de junho do mesmo ano. As palavras-chaves utilizadas para a realização das buscas foram: “Conselhos Gestores” e “Democracia Participativa”.

v de forma que a prezar pela atualidade da amostra, e assim depois de forma descritiva, revisar e compilar as literaturas do tema. Os trabalhos utilizados como base para a estabelecer a tipologia da pesquisa estão apresentados na Tabela 1, descrita abaixo:

Tabela 1 – Base Bibliográfica Utilizada para a Construção da Pesquisa

² “[https:// www.researchgate.net/](https://www.researchgate.net/)”

Titulo	Autor	Ano	Contribuição
Conselhos gestores na política social urbana e participação popular	Maria da Glória Gohn	2002	Faz um mapeamento dos conselhos existentes na área social dos municípios, estabelecendo comparações entre os conselhos gestores modernos e outras formas de conselhos do passado (recente e/ou remoto).
Conselhos gestores e gestão pública	Maria da Glória Gohn	2006	Analisa os conselhos no contexto da construção da democracia e da participação popular, apontando lacunas existentes no processo de participação nos conselhos.
A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas	Julian Borba, Lígia Helena Hahn Luchmann	2010	Analisa como se materializa o exercício da representação no interior dos conselhos.
Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas	Carla Almeida, Luciana Tatagiba	2012	Seu principal argumento é que o cumprimento das expectativas democratizantes das quais os conselhos gestores são portadores depende da ampliação de sua audiência pública na sociedade e no Estado
Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores	Claudio Gurgel, Agatha Justen	2012	Contribui para o melhor entendimento dos conselhos e para o avanço do próprio controle social.
O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais	Geraldo César Diegues	2013	Reflete sobre as potencialidades dos conselhos, ampliando seu sentido democrático com o objetivo de aumentar a eficiência dessas instâncias no controle social das políticas públicas.
O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros	Danitza Passamai Rojas Buvnich	2013	Identifica as principais características institucionais quanto à obrigatoriedade de conformação, natureza da representação, composição e capacidade decisória; e possíveis padrões regionais na implementação da rede de conselhos.

FONTE: Elaboração própria.

A escolha dos sete artigos descritos na Tabela 1, se deu através do fato de que tais trabalhos trazem a síntese sobre o tema,

ANÁLISE DOS RESULTADOS

O desenvolvimento dos conselhos gestores no país passou por diferentes etapas, se iniciando com os conselhos de notáveis, que funcionava como uma espécie de assessoria consultiva especializada. Posteriormente com o surgimento dos conselhos populares, onde a discussão pairava sobre a ampliação dos direitos sociais e políticos, chegando até aos atuais modelos de conselhos gestores, “arenas” institucionalizadas que possuem o objetivo de incidir nas políticas públicas setoriais, produzindo decisões que se originam da ampla discussão com os mais variados membros da sociedade civil (BUVINICH; PASSAMAI, 2014).

Este avanço aproxima o atual regime político vigente no país, a Democracia, em um de seus conceitos centrais, a Liberdade Política. Isto porque, ao gerar maior autonomia da população no poder deliberativo das políticas públicas, avança em prol de uma democracia participativa mais eficiente, assim como foi o surgimento do sufrágio universal (ARENDR, 1993).

Hoje em dia, a classificação dos conselhos é realizada de acordo com a natureza da representação, da participação e de composição dentro destas instituições, sendo o trabalho de classificação publicado por Draibe (1998), um dos mais relevantes.

Quanto à representação, os conselhos podem ter representações vinculadas, não vinculadas, representação mista, ou ainda, vinculada funcional, e são expressas conforme este trecho extraído de Buvnich, Passamai (2014).

- “Representação vinculada: “a representação das categorias sociais ou profissionais se faz através de organizações da sociedade civil, que indicam seus representantes” (Draibe, 1998:10), ainda que os critérios de indicação variem.”
- “Representação vinculada funcional: os membros são indicados por ocuparem um determinado cargo. Assim, a indicação se faz em razão do cargo e não da pessoa.”
- “Representação não vinculada: os membros são indicados em razão da expressão de seu trabalho na sociedade (seja no meio acadêmico ou empresarial). Sua indicação decorre diretamente de convite do governo, “ou através de processos não vinculantes, nos quais são ouvidos os pares”.”
- “Representação mista: convivem no conselho a representação vinculada e não vinculada.” (BUVINICH; PASSAMAI, 2014)

Já quanto à natureza da participação, os conselhos podem ser consultivos ou deliberativos. E quanto à sua composição, os conselhos podem ser:

“Bipartites e paritários: formados por governo e sociedade civil com o mesmo número para cada segmento;”

“Bipartites e não paritários: formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência entre ambos;”

“Tripartites e paritários: estão presentes membros do governo, dos trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços, sendo equivalente o número entre cada categoria;”

“Múltiplos e não paritários: governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviço e por vezes representantes de determinados segmentos da sociedade civil, como especialistas.” (BUVINICH; PASSAMAI, 2014).

O principal ponto no funcionamento dos conselhos gestores diz respeito ao seu papel deliberativo nas decisões dentro do sistema das políticas públicas. Porém, assim como relata Almeida, Tatagiba (2012), a condução das decisões no seio deliberativo dos conselhos gestores é a fonte da maior parte dos ‘apontamentos críticos e das frustrações políticas’, isto porque existe um “diagnostico de incapacidade” por parte dos conselhos, em exercer o papel deliberativo de fato. Assim torna-se de grande importância, que se indague os termos que orientam a luta pela garantia do caráter deliberativo destes conselhos.

Só que o ambiente institucional em que estão constituídos são bem amplos e suas condições de atuação na rede estatal de controle e de deliberação das políticas públicas, são compelidos a atender exigências originadas de outras instâncias governamentais, que possuem alguma jurisdição sobre a área em que atuam, como, por exemplo, os ministérios públicos, os tribunais de contas, o legislativo e os órgãos executivos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Desta maneira, os conselhos acabam sendo apenas mais uma dentre as várias instâncias que exercem o controle interno do Estado acerca de suas políticas, ações e investimentos realizados. O que acaba por se configurar, em uma complexa rede de ligações institucionais (formada por obrigações legais prescritas na Constituição Federal de 1988), que deixam bastante difuso o poder deliberativo dos conselhos gestores.

Um exemplo deste fato é o caso das emendas parlamentares específicas na condução de assistências sociais. Neste tipo de modalidade de transferência de recursos do Estado para as instituições responsáveis pelo uso da verba, os conselhos gestores ficam responsáveis por discutir a política implementada assim como avaliar a transação, mas na maioria dos casos, o exercício

desta função entra em conflito direto com alguns dispositivos institucionais, e a dura função de definir os critérios mais justos para a distribuição dos recursos, que é realizada pelos conselheiros, acabam sendo atropeladas por prerrogativas parlamentares como a de se definir uma entidade especial para ser beneficiária das emendas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

A relevância deste fato é grande, visto que no documento em que definiu quais seriam as diretrizes para a Política Nacional de Assistência Social, há um trecho em que se deixa claro a visão dos formuladores sobre o confronto que sua implementação criaria com determinados dispositivos de financiamento para as políticas sociais, assim como pode-se observar abaixo:

“Outro elemento importante nessa análise da forma tradicional de financiamento da política de assistência social são as emendas parlamentares que financiam ações definidas em âmbito federal, de forma desarticulada do conjunto das instâncias do sistema descentralizado e participativo. Isso se dá, muitas vezes, pela não articulação entre os poderes Legislativo e Executivo no debate acerca da Política Nacional de Assistência Social, o que se pretende alterar com a atual proposta.” (Ministério do Desenvolvimento Social, PNSA, 2004, p. 43)

Teixeira e Tatagiba (2007b) publicaram um depoimento revelador de uma então conselheira de assistência social da cidade de São Paulo, em que tipifica como se dá o atropelamento por parte dos interesses parlamentares sobre as análises e deliberações dos conselhos gestores:

“Era um jogo de interesses muito grande: as organizações sociais que queriam receber o recurso da emenda parlamentar; o parlamentar que tinha o interesse eleitoral de que a organização recebesse o recurso; o gestor que não queria ficar mal nem com o parlamentar e nem com a organização; e o Conselho no meio dessa discussão” (TEIXEIRA, TATAGIBA; 2007b).

Tal jogo de interesses, aliado a falta de uma regulamentação padronizada sobre as práticas dos conselhos nas ações de gestão participativa, dificulta a eficácia dos conselhos, o que por sua vez, dificulta a efetividade da participação quanto à democratização dos processos de gestão das políticas públicas, e geram obstáculos que devem ser pensados buscando-se condições para que possam exercer seu papel de interventor nas ações governamentais.

Estas questões permeiam o desempenho dos conselhos, dificultando assim sua efetividade em atingir seus objetivos, como o de se constituir em um espaço de controle democrático. Portanto alguns itens fundamentais para o desenvolvimento dos conselhos ainda precisam ser resolvidos,

como o de se definir claramente a autonomia decisória destas instituições, assim como fornecer amparo jurídico para suas deliberações e reconhecimento de uma instância legítima para o exercício do controle social (DIEGUES, 2013).

Portanto, é de extrema necessidade que se vá mais fundo no entendimento de todos os aspectos que envolvem os conselhos gestores, tanto em sua forma de qualificar os processos participativos desenvolvidos, como também na forma que os conselhos deliberam. Isto para que não sejam apenas instituições “virtuais”, mas sim espaços de decisão popular.

Ao se analisar os dois últimos anos (2019, 2020) de políticas públicas referentes aos conselhos, fica evidente uma mudança de postura com relação aos governos anteriores. Em entrevista realizada no centésimo dia do governo Bolsonaro, o então ministro da Casa Civil, Onix Lorenzoni, afirmou que de cerca de 700 órgãos de deliberação existentes até tal data, apenas 50 iriam ser mantidos, isto porque, segundo suas convicções, tais instituições foram desenhadas com uma "visão completamente distorcida do que é representação e participação da população", e acusa no geral, sem citar provas, de que tais instituições estariam se utilizando da verba pública para fornecer viagens turísticas a seus gestores através do “pagamento de diárias, passagens aéreas e alimentação”.

Na data de 11 de abril de 2020, o presidente da República Jair Bolsonaro, assinou o decreto 9.759 que extinguiu diversos colegiados de administração pública federal, como grupos, comitês e comissões, dando um prazo de 60 dias para que tais instituições justifiquem sua existência. Posteriormente a tal decreto, o governo continuou com medidas que retiram poderes de certos membros da sociedade, diminuindo o controle social por parte destes cidadãos, ferindo os processos deliberativos e a autonomia destas instituições, através do Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019, do Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019, e por fim, o Decreto nº 9.926, de 19 de julho de 2019 (FERREIRA, 2019).

Na Tabela 2, podemos notar alguns dos conselhos extintos através do Decreto 9.759/2019, como se segue:

CONSELHOS EXTINTOS PELO DEC 9759/2019

Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC)
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade)
Conselho da Autoridade Central Administrativa Federal contra o Sequestro Internacional de Crianças
Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau (CDAC)
Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT)
Conselho Superior do Cinema (CSC)
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)
Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)
Conselho das Cidades (Concidades)
Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual (CNCP)
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad)
Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS)
Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)
Conselho de Relações do Trabalho (CRT)
Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior (CRBE)
Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit)
Comissão Especial de Recursos (CER)
Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD)
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti)
Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio)
Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (Cnaeja)
Comissão Nacional de Florestas (Conaflor)
Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae)
Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)
Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-Brasileiros (Cadara)
Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI)
Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia (CMCH)1
Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena
Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)
Comissão Nacional dos Trabalhadores Rurais Empregados (Cnatre)
Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)
Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH)
Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua

Fonte: Brasil; Secretaria-Geral da Presidência da República, apud Motta (2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto, observamos algumas funções dos Conselhos Gestores que ainda necessitam de uma revisão sobre suas atribuições, seus recursos ainda são escassos, os membros dos conselhos não são funcionários públicos e não recebem remuneração por suas tarefas, e a infraestrutura em geral da maioria dos conselhos também não permite o acesso a uma assessoria jurídica e administrativa que atenda a complexidade dos temas que abordam.

Somado ao acúmulo de tarefas, os membros dos conselhos acabam por abrir mão de suas funções políticas sobre as resoluções de temas, e se expõe a conflitos políticos e partidários de articulações que muitas vezes envolvem a esfera privada e particular de suas vidas. O que por sua vez, aumenta o custo de participação para a sociedade civil e dificultam o fortalecimento dessas instituições perante à sociedade civil e ao Estado.

Por isso, analisamos a extrema necessidade de se rever as rotinas de trabalho e as normas dos conselhos gestores, para que assim estimule o aprimoramento da participação e do controle social por parte dos cidadãos, os estimulando a participar ativamente das políticas públicas.

Portanto, é de urgência a evolução dos conselhos, que se proporcione estrutura física e administrativa de melhor qualidade, garantindo assim, a participação ativa dos seus representantes, valorizando a atuação dos mesmos e reconhecendo a atuação através de uma gestão colaborativa entre conselho e executivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, M. C. A. “**Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul**”. In.: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó, SC: Argos, 2007.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, janeiro a março de 2012

APREMAVI. “**Entenda os Conselhos Gestores de Políticas Públicas**” 2014. Disponível em: <<https://apremavi.org.br/entenda-os-conselhos-gestores-de-politicas-publicas/#:~:text=Os%20conselhos%20gestores%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20s%C3%A3o%20espa%C3%A7os%20de%20participa%C3%A7%C3%A3o,numa%20atua%C3%A7%C3%A3o%20segundo%20demandas%20sociais>>

ARENDDT, H. “**Crises da república**”. São Paulo, Editora Perspectiva. 1973.

ARENDDT, Hannah. “**What is Freedom?**”, Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought, (Nova Iorque: Penguin, 1993).

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 2, n. 2, p. 229-246, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

BULHOSA, Rebeca Ribas. **Conselhos gestores e a lógica de formação de grupos: o caso do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE)**. 2015.

BUVINICH, Rojas; PASSAMAI, Danitza. **O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros**. Revista de administração pública, v. 48, n. 1, p. 55-82, 2014.

BOULLOSA, R. F.; COELHO NETO, E.; ITÃ, I. P. **Innovation and learning in public administration at local level in Brazil: scope and challenges of the implementation of local management councils**. In: XVIII INTERNATIONAL RESEARCH SOCIETY FOR PUBLIC MANAGEMENT CONFERENCE 2014, Ottawa. XVIII IRSPM Anais, 2014.

CLP- Conselho de Liderança Pública. “**Entendendo os conceitos básicos de Políticas Públicas**”. 06/02/2019. Disponível em: <<https://www.clp.org.br/entendendo-os-conceitos-basicos-mlg2-de-politicas-publicas-mlg2/>>

CUNHA, Sheila S. **Controle social e seus instrumentos**. In: **Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia**. [Site do projeto de pesquisa]. Fev. 2003, Salvador.

DEUBEL, Andre-Noel Roth **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá, Colômbia: Ediciones Aurora, 2006.

DIEGUES, Geraldo César. **O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais**. NAU Social, v. 4, n. 6, p. 82-99, 2013.

FERREIRA, Otávio Dias de Souza. **“Ataque aos conselhos é revés para a democracia”**. Entendendo Bolsonaro. 2019. Disponível em: <<https://entendendobolsonaro.blogosfera.uol.com.br/2019/10/04/ataque-aos-conselhos-e-reves-para-a-democracia/>>

GOHN, Maria da Glória. **“O papel dos conselhos gestores na gestão urbana.”** IPEA¹, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **“Conselhos gestores e gestão pública.”** Ciências Sociais UNISINOS, jan/abr 2006

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. **Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores.** Revista de Administração Pública, v. 47, n. 2, p. 357-378, 2013.

IBGE - **Pesquisa de Informações Básicas Municipais.** 2001.

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

MOTTA, Claudia. **“Decreto de Bolsonaro extingue canais de participação social em políticas públicas”** Rede Brasil Atual, 2019. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/04/decreto-de-bolsonaro-extingue-orgaos-de-participacao-popular/>>

PEDRINI, D. M., ADAMS, T. e SILVA, V. R. **“Controle social e fortalecimento da democracia participativa”**. In: PEDRINI, D. M., ADAMS, T. e SILVA, V. R. (org.) Controle social de políticas públicas. São Paulo: Paulus, 2007.

PETERS, B. G. **American Public Policy.** Chatham, EUA: Chatham House, 1996.

RIBEIRO, Antônio Carlos. **Controle público no Conselho Municipal da Juventude em Belo Horizonte.** Revista Habitus: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p.69-84, dez. 2009. Semestral.

SILVA, V. R. **“Controle social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa”**. In: PEDRINI, D. M., ADAMS, T. e SILVA, V. R. (org.) Controle social de políticas públicas. São Paulo: Paulus, 2007.

TEIXEIRA, A. C. C; TATAGIBA, L. **“O papel do Comas na política de assistência social em São Paulo”**. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007b. (Cadernos do Observatório, 30.)