



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E  
COMBATE À FOME  
GOVERNO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
INSTITUTO MENINO MIGUEL  
OBSERVATÓRIO DA FAMÍLIA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, CRIANÇA, JUVENTUDE E  
PREVENÇÃO ÀS DROGAS  
PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DA  
ASSISTÊNCIA SOCIAL-CAPACITA SUAS  
ESCOLA DE FORMAÇÃO DOS TRABALHADORES DO SUAS - ESFOSUAS  
FUNDAÇÃO APOLÔNIO SALLES DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL –  
FADURPE  
**ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS**

RITA DE CASSIA DE MELO HOLANDA FERRO

**“TODO PODER EMANA DO POVO”, CONSELHOS DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS E CONFERÊNCIAS, MECANISMO DE EXERCÍCIO DA  
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.**

**RECIFE- PE, 2023.**

**RITA DE CASSIA DE MELO HOLANDA FERRO**

## **BANCA EXAMINADORA**

Dr. Anabel Guedes Pessoa

Professora Orientador

Maximiliano Wanderley Carneiro da Cunha

Professor Membro 2

Ana Paula Lucena

Professora Membro 3

Recife, 25 de abril de 2023.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal Rural de Pernambuco  
Sistema Integrado de Bibliotecas  
Gerada automaticamente, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

M528Rita de Melo Holanda Ferro , Rita de Cassia  
“TODO PODER EMANA DO POVO”: CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CONFERÊNCIAS,  
MECANISMO DE EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. / Rita de Cassia de Melo Holanda Ferro . -  
2023.  
38 f.

Orientadora: Anabel Guedes Pessoa.  
Inclui referências.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Especialização em  
Políticas Sociais, Recife, 2023.

1. Participação Social, Controle Social e cidadania. 2. Democracia participativa, Democracia representativa. . 3.  
Conselhos de Políticas Públicas e Conferências . 4. Constituição Cidadã . I. Pessoa, Anabel Guedes, orient. II. Título

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, O grande Autor do Universo, “porque Nele existimos e nos movemos”. É Ele que nos capacita e adentra nossas mãos para a batalha.

Agradeço ao meu esposo Gladstony aos meus filhos Gabriel e Maria Klara, pelo apoio, carinho e compreensão.

Agradeço a minha querida e saudosa mãe Maria Ires “*in memoriam*” que me ensinou o valor do respeito ao próximo e me mostrou a importância de lutar pelo que se quer.

“Se eu vi mais longe, foi por estar  
sobre ombros de gigantes” (Isaac  
Newton).

## RESUMO

Este estudo apresenta considerações e implicações encadeadas durante a vivência do I Curso de Especialização em Políticas Sociais ofertado pela Universidade Federal Rural de Pernambuco, através do Instituto Menino Miguel. É composto de três momentos lineares de construção do conhecimento: o primeiro momento o memorial – que expõem o que foi vivenciado durante o curso, bem como os desafios enfrentados durante a minha trajetória profissional; o segundo é o conceitual que é uma análise sistemática dos conteúdos – onde se faz uma revisão da literatura abordada no curso, bem como, dos desdobramentos de pesquisa de outros autores e temas transversais, fazendo uma análise crítica sobre a importância da participação popular em diversos espaços instituídos e garantidos na Constituição Federal de 1988, como os Conselhos de Políticas Públicas, as Conferências, os Fóruns, entre outros. Por fim, é proposto a realização de um projeto de intervenção objetivando o empoderamento dos conselheiros, através de formação continuada dos conselhos que funcionam na Casa dos Conselhos na cidade de Garanhuns, estado de Pernambuco. Com o intuito de disseminar informações sobre os espaços de participação popular e incentivando a efetivação de novos conselhos.

**Palavras-chave:** Participação Social, Democracia, Conselhos Gestores e Conferências.

## **ABSTRACT**

This study presents considerations and implications linked during the experience of the I Specialization Course in Social Policies. It is composed of three linear moments of knowledge construction: first, memorial – which expose what was experienced during the course, as well as the challenges faced during my professional trajectory; the second is the conceptual one, which is a systematic analysis of the contents - where a review of the literature covered in the course is carried out, as well as the developments of research by other authors and transversal themes, making a critical analysis of the importance of popular participation in several spaces instituted and guaranteed in the Federal Constitution of 1988, such as Management Councils, Conferences, Forums, among others. Finally, it is proposed the realization of an intervention project aiming at the empowerment of the counselors, through the continuous formation of the councils that work in the Geraniums City Council House. With the aim of disseminating information about the spaces of popular participation and encouraging the establishment of new councils.

**Keywords:** Social Participation, Democracy, Social Policies, Management Councils and Conferences.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CACS – Conselho de acompanhamento e controle social do Fundo de Desenvolvimento da Educação básica e de valorização profissional da educação;

CAE - Conselho de Alimentação Escolar;

CEMEG – Conselho Municipal de Educação

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social;

CMDI - Municipal dos Direitos do Idoso;

CMJ – Conselho Municipal de Juventude;

CMS – Conselho Municipal de Saúde;

CMTT – Conselho Municipal de Transporte e Trânsito;

CODEMA – Conselho Municipal do Meio Ambiente;

COMDICA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

COMTUR – Conselho Municipal de Turismo;

COMUD - Conselho Municipal de defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência;

FUNDEBE - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social;

OSC – Organizações da Sociedade Civil;

SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

SUAS - Sistema Único de Assistência Social;

SUS – Sistema Único de Saúde;

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	11
2. Capítulo I .....	13
2.1 Transcrevendo os caminhos e encontrando impactos no percurso.....	13
3. Capítulo II .....	19
3.1 A importância da participação social através dos conselhos municipais e das conferências na gestão democrática.....	19
3.2 - Controle Social, Conselho Setoriais e Conferências.....	20
4. Capítulo III.....	29
4.1 Projeto de Intervenção.....	29
4.1.1 Resumo.....	29
4.1.2 Contextualização.....	29
4.1.3 Justificativa.....	30
4.2 Objetivos.....	32
4.2.1 Geral.....	32
4.2.2 Específicos.....	32
4.3 Metodologia.....	32
4.4 Metas/Cronograma.....	33
4.5 Avaliação e Monitoramento.....	34
5. Considerações finais.....	35
6. Referências Bibliográficas.....	37

## 1. INTRODUÇÃO

Há um importante conceito explícito na Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição Cidadã, que versa:

Art.1º {...}

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL 1988).

Neste artigo da Constituição Brasileira foi instituído o conceito da Democracia Representativa e da Democracia participativa, ou seja, a Democracia é uma palavra plural, “As Democracias”. E não se limita apenas ao ato do voto, mas, a partir dele, é apenas o pontapé inicial para o sujeito exercer a cidadania plena, pois é preciso haver um acompanhamento das ações e atos daquela pessoa escolhida para nos representar nos Poderes Constituídos, o Legislativo e o Executivo.

Neste trabalho de conclusão de curso pretendo identificar que as Políticas Sociais são construídas por diversos agentes, desde os formuladores aos executores e que nesse meio termo existem os órgãos de Controle Social, como os Conselhos de Políticas Públicas também conhecidos como Conselhos gestores ou Conselhos Setoriais, e as Conferências, instâncias máximas de deliberações, e são peças importantes dessa engrenagem que se chama Controle Social.

Este trabalho está estruturado em três capítulos, o primeiro focará no Memorial. Neste Capítulo I apresento a minha caminhada ao longo desta formação, falo sobre aspectos marcantes da minha trajetória profissional e acadêmica, fazendo um percurso das disciplinas estudadas no I Curso de Especialização em Políticas Sociais, ministrado pela Universidade Federal de Pernambuco, Instituto Menino Miguel, e aplicando os autores e conteúdo ao cotidiano profissional. O Capítulo II é Conceitual e de natureza teórica referente à temática escolhida para minha pesquisa, ou seja, sobre a importância da participação social através dos conselhos municipais e das conferências na gestão democrática. Neste capítulo faço uma trajetória histórica sobre a construção da Democracia no Brasil e sobre a contribuição das Conferências Nacionais de Assistência Social no fortalecimento das Políticas Públicas.

Empregou-se à utilização de pesquisa bibliográfica, e a comparação dos autores, como metodologia para encontrar respostas às dúvidas levantadas e a aplicação dos conhecimentos obtidos dos conceitos de Políticas Sociais aplicado a esta temática.

Por fim, o Capítulo III apresenta um Projeto de Intervenção como exercício científico que surgiu a partir do meu olhar profissional atuando como coordenadora da Casa dos Conselhos Municipais de Garanhuns, Estado de Pernambuco, órgão ligado a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, e onde é sede de quatro Conselhos que compõe a Política de Assistência Social. Neste Capítulo foi utilizada como metodologia a pesquisa-ação, pesquisa eminentemente social, que tem como ponto de partida um problema, coleta-se dados e após análise coloca o projeto em ação com um grupo de pessoas e depois avalie o resultado, neste caso os conselheiros municipais. Será realizado formação e mobilização da população através das Organizações da Sociedade civil-OSCs que são cadastradas na Casa dos Conselho. A metodologia para compilar os resultados será baseada em uma revisão de literatura de métodos aplicados na construção das metas à luz da análise crítica reflexiva.

## **2. CAPÍTULO I**

### **2.1 TRANSCREVENDO OS CAMINHOS E ENCONTRANDO IMPACTOS NO PERCURSO.**

A localização geográfica que se passa essa pesquisa é a cidade de Garanhuns, Agreste Meridional de Pernambuco. Garanhuns é uma cidade acolhedora e destaca-se pelo seu clima frio e natureza exuberante. Está localizada no Planalto da Borborema, há 230 KM de distância da Capital Recife. Segundo o ultimo censo do IBGE, a cidade possui cerca de 140.000 (cento e quarenta) mil habitantes.

Nesta cidade trilhei meu percurso acadêmico e profissional, concluindo a graduação em Serviço Social em 2015, porém, iniciei a minha atuação profissional no Serviço Público em 2014, exercendo a função de secretária executiva do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência-COMUD/GARANHUNS, onde permaneci até dezembro de 2020. O órgão foi muito importante na minha formação enquanto cidadã e contribuiu muito no meu fazer profissional. Antes mesmo de entrar no Serviço Público já participava de Associações e movimentos sociais, pois fui levada pelo meu irmão Juca Viana, pessoa cega, que tem uma história de militância de muitos anos pela efetivação dos Direitos Sociais e Políticas Públicas para pessoas com deficiência.

Desde Janeiro de 2021 exerço a função de coordenadora da Casa dos Conselhos Municipais de Garanhuns e assessora técnica dos Conselhos Municipais ligados a Política de Assistência Social e Direitos Humanos.

A Casa dos Conselhos Municipais de Garanhuns funciona como sede dos seguintes conselhos: Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - COMDICA, Conselho Municipal dos Direitos do Idoso - CMDI e Conselho Municipal de defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência - COMUD.

A partir da minha vivência diária, percebi que o espaço dos Conselhos de Políticas Públicas é pouco conhecido pela população em geral, pois a grande maioria das pessoas ao falarem em conselho assimilam apenas a figura do Conselho Tutelar, e ainda assim tem uma visão distorcida das atribuições desse importante órgão de proteção à criança e adolescente. Também compreendi a importância da participação dos cidadão de forma qualificada, ou seja, daqueles que tem conhecimento das Políticas Públicas na efetivação da gestão democrática,

através dos espaços de participação, como conselhos, conferências e outros.

O Curso de Especialização em Políticas Sociais trouxe uma perspectiva muito boa para meu crescimento teórico que desencadeará em um melhor fazer profissional. O peso que leva os nomes das instituições organizadoras desse Curso, como o Instituto Menino Miguel e Universidade Federal Rural de Pernambuco, me atraiu a ingressar nessa aventura que me trouxe muitos prazeres.

A primeira disciplina foi Estado e Políticas Públicas, ministrado pela professora Gabriela Bezerra, e trouxe um olhar amplo a respeito do papel do Estado e do governo, nos fez compreender que o Estado foi cada vez mais ampliando o rol de atuação das Políticas Públicas, ao passo que se potencializavam as expressões das questões sociais. Logo o processo de implementação passou a ser uma necessidade, também precisando ampliar as reflexões teóricas e acadêmicas.

O Estado nas Ciências Políticas envolve todas as instâncias e instituições, ou seja, é o “Todo”. O governo é o executor das Políticas Públicas através dos agentes políticos que no sistema democrático são escolhidos pelo povo. Os conceitos estudados foram através dos autores Celina Souza e Leonardo Secchi que apresentam Políticas Públicas da seguinte forma: “Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (SOUZA; SECCHI, 2006, p.20-45), em linhas gerais as Políticas Públicas são uma resposta do Estado para trabalhar as questões sociais.

O Guia Prático de Políticas Públicas, dos autores e Xu Wu, M. Ramesh, Michael Howlett e Scott Fritzen (2014), publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), serviu de referencial nesse percurso e traz importante reflexão sobre diversas questões que enfrentamos no nosso cotidiano profissional. Uma das coisas que me chamou a atenção foi o fato de que nem sempre os pensadores e formuladores das Políticas Públicas serão os executores, que isso implica em questões muito maiores, de formas mais específicas na Política de Assistência Social na maioria dos municípios. E porque não dizer que também nas gerências dos Estados ou do Governo Federal essas políticas são executadas por pessoas escolhidas com um critério apenas político, pelos prefeitos, governadores ou presidente da República, independente da formação profissional, o que pode implicar na limitação das ações.

Os autores mostram que as dificuldades começam com a compreensão da causa do problema a ser abordado e dos objetivos buscados, a fim de consolidar e examinar as opções de políticas específicas capazes de abordar essas preocupações. Nesse sentido, os gestores públicos enfrentam inúmeras restrições substanciais na formulação de políticas públicas.

No cotidiano profissional do Assistente Social, em alguns momentos ele se depara com situações que precisam de um maior comprometimento nas tomadas de decisões, em sua práxis há situações que requer uma ação discricionária para chegar a uma solução que o usuário precisa, ou que melhor contempla o interesse público, desde que esteja pautado na ética profissional e no princípio da legalidade.

Os Assistentes sociais são considerados “burocratas de rua”, esse conceito ficou explícito no texto: Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas, da pesquisadora Gabriela Lotta (2012). A autora apresenta como os burocratas no nível de rua agem, o que influencia e constrange suas ações e discricionariedade e quais as consequências desses fatores para a implementação das Política Pública. Em sua pesquisa ela afirma “Consideramos, portanto, que, para analisar a implementação, devemos entender como os burocratas constroem suas ações e como os diversos atores envolvidos influenciam essa construção” (LOTTA, p.12, 2012). Logo, essa construção envolve pessoas que operacionalizam outras políticas, como agentes da saúde, profissionais da educação e até mesmo os usuários, é um conjunto de fatores que é definido como intersectorialidade.

Esses burocratas de rua tem papel fundamental na implementação, pois são eles que operacionalizam diariamente essa política, agindo como uma ponte entre o usuário e os seus Direitos Sociais, representando a presença do Estado no território. A intersectorialidade, que é a articulação entre os setores que compõe as Políticas Públicas, ou seja, inclui combinar e compartilhar conhecimento e experiência, ligando pessoas, instituições, órgãos e secretarias diferentes, dado que tal conhecimento é fragmentado, não pode ser organizado apenas em único. Por outro lado, a ideia de intersectorialidade pressupõe ação em rede, se efetivada é um importante fator para a concretude dos direitos sociais, logo a Gestão Pública precisa aderir essa importante ferramenta como um instrumento de gestão.

A intersectorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim dos direitos sociais; é uma nova maneira de abordar os problemas sociais. Cada política social encaminha a seu modo uma solução, sem considerar o cidadão na sua totalidade e nem a ação das outras políticas sociais, que também estão buscando a melhoria da qualidade de vida (JUNQUEIRA, 2004, p. 27).

Na oportunidade, a disciplina Estado e Políticas Públicas apresentou importante considerações do percurso que iríamos trilhar neste curso de Especialização e em nosso cotidiano profissional.

O autor Dalmo de Abreu (2007) no texto: Contextualização Histórica da Educação em Direitos Humanos, que foi debatido na disciplina de Direitos Humanos, ministrada pelo

professor Humberto Miranda, mostra que nos últimos tempos a sociedade brasileira tem apresentado um crescimento de novas forças sociais, nascidas a partir da luta contra a Ditadura Militar iniciada em 1964 e influenciadas pelo entendimento global de que os Direitos Humanos devem ser os princípios básicos de uma sociedade livre e harmoniosa.

A Constituição Cidadã de 1988, foi a expressão dos desejos de liberdade e democracia de todos os povos e foi um instrumento legal para a consagração, com força legal, dos desejos de justiça e proteção social da dignidade humana de grande parte da população brasileira, vítimas da perseguição e repressão imposta pela Ditadura Militar.

O autor aborda também a exploração injusta dos povos tradicionais brasileiros como os indígenas e quilombolas fazendo referência a exploração histórica do mais poderosos sobre determinadas classes sociais, trazendo uma dívida impagável de desigualdade. Foi nesse contexto histórico que a sociedade brasileira nasceu, e conseqüentemente essa desigualdade continua passando ao longo dos anos sendo diariamente perceptível as suas conseqüências.

Dalmo de Abreu (2007) destaca também a institucionalização dos direitos sociais por meio da significativa inclusão no Título VIII da Constituição de 1988, referente à Ordem Social. Também capítulos que instituem a seguridade Social, bem como a proteção a família, criança, idoso e povos indígenas e a afirmação dos direitos civis, marco importantíssimo para que houvesse uma mudança de pensamento na sociedade e despertasse o interesse da sociedade de se organizar através de representações sindicais, conselhos, movimento populares entre outros. O autor reafirma o salto dado para a consolidação e institucionalização dos Direitos Humanos no Brasil.

Outro autor, o Theophilos Rifiotis (2007), em seu texto *Sujeito de direitos e direitos do sujeito*, a *História de João e Maria*, traz uma análise atualizada sobre o contexto social que estamos vivendo. Apesar de apresentar uma história fictícia dos contos infantis do século XIX, a história de João e Maria, mostra a realidade que os trabalhadores da Assistência Social se deparam cotidianamente, crianças com os direitos violados, fome e insegurança alimentar, bem como infinitas expressões das questões sociais. Além disso, traz uma reflexão sobre como se devem tratar os atores de direitos e não simplesmente usuários que recebem benesses do Estado.

O fazer profissional dos trabalhadores da Política de Assistência Social precisa fazer a ruptura do tradicionalismo de ver as pessoas como objetos dos interesses políticos, e trata-las como sujeitos de direitos, sendo um elo entre o cidadão e seus direitos sociais. O texto apresenta crescimento enfático dos Direitos Humanos e sua interpretação jurídica, e questiona a necessidade de produzir uma mudança no centro de gravidade da discussão atual dos

direitos do sujeito para o sujeito de direito. Tendo como pontos centrais a institucionalização dos movimentos sociais e a judicialização dos Direitos.

A disciplina Desigualdade, Políticas Sociais e Cidadania, apresentada pelo professor Rogério Medeiros, definiu cidadania como sendo o status característico do sujeito, o que define a ligação do indivíduo com as sociedades, ou seja, é uma forma de pertencimento ao Estado, é uma vinculação ao seu ambiente. A origem da palavra cidadania vem de “civitas” que em latim significa cidades, logo a condição de cidadania está ligada a participação daquele cidadão nas decisões políticas que envolve a sua comunidade, ou a coletividade que ele está inserido.

Há dificultadores que impedem o exercício pleno da cidadania, como a pobreza e a desigualdade, os dois são fenômenos correlatos, porém distintos, os fatores que os constroem são diversos, tais como: redução dos investimentos em Políticas Sociais, aumento da inflação, vínculos trabalhista precário, desvalorização do salário mínimo, entre outros. A construção histórica da desigualdade no Brasil vem intrínseco a sua formação, sua gênese, desde o começo da história que se deu mediante a exploração dos povos tradicionais, a escravidão, continuando com os sistema feudal e oligárquico que perdurou por anos.

Porém, é preciso ter um olhar amplo para a não naturalização da pobreza como uma paisagem imutável, pois é de responsabilidade dos governantes construir políticas públicas que diminuam as consequências da desigualdade. Segundo Pires e Lotta (2019) o “Poder, conhecimento, renda e oportunidades são frequentemente distribuídos de maneira desigual nas sociedades, e a relação entre políticas públicas e formas de desigualdade é extremamente complexa” (PIRES; LOTA, p.20, 2019) Os autores enfatizam a construção da desigualdade através da má distribuição dos bens produzidos pelo país, acarretando o surgimento das questões sociais que precisam ser enfrentadas pelo Estado.

Segundo Jessé Souza (2006), em seu livro “A invisibilidade da desigualdade brasileira”, é pontuado que em nossa sociedade o marginalizado é visto como alguém com as mesmas condições que as outras pessoas de classe média, logo sua miséria é um acaso do destino, uma fatalidade, podendo ser mudada com uma ajuda temporária do governo, desconhecendo assim que a condição da desigualdade se dá por fatores sociais, políticos e culturais. Essa visão tem uma forte égide no conservadorismo, onde nasce o Serviço Social no Brasil, com esse traço forte da caridade ou de ajuda ao “pobre”.

Os fatores sociais que desenham a desigualdade estão relacionados às condições diferentes de vida que é dada aos sujeitos, logo há uma grande diferença de acesso a bens e serviços entre pessoas que nascem nas periferias, consideradas “pobres” e as que nascem nos

bairros nobres e são consideradas “ricas”, pois desde o berço recebem estímulo que é invisível a alguns, como por exemplo uma boa alimentação, uma educação de qualidade, e de certa forma ajuda na capacidade de concentração, o que pode dar condições muito melhores de acesso aos serviços. Compreender essa nuance é fundamental para entender os aspectos que envolvem a desigualdade.

Segundo Santos (2013, p.3), “O histórico acesso diferenciado a recursos, tanto de ordem material como simbólica, caracteriza o contexto no qual as pessoas se desenvolvem e constroem suas subjetividades”. Envolver-se com o tema da subjetividade hoje pressupõe um convite a minar seu sentido e seus limites de compreensão, até então limitados pelas ciências humanas e pelo senso comum. Quando questionamos o significado do vocábulo ou recorremos a dicionários, muitas vezes nos deparamos com uma polissemia propensa a diferentes entendimentos e, por vezes, limitando sua capacitância de explicar práticas humanas socialmente produzidas.

Na ausência das garantias sociais, de direitos sociais fundamentais ao ser humano, como alimentação, saúde, moradia há uma dificuldade para o exercício da cidadania plena pelo sujeito, tendo em vista a fragilidade dos direitos sociais que de certa forma influencia no acesso aos demais direitos, Políticos e Civis.

Por fim, a disciplina participação, controle e gestão social, casaram com meu objeto de pesquisa, pois podemos entender que o termo gestão social surgiu nesse cenário de protagonismo da sociedade civil, a partir do movimento constitucional de 1988, de acordo com as inovações induzidas em diversos atores da sociedade e da academia – pesquisadores e cientistas que começaram a escrever sobre este campo. Assim, muitos conceitos surgem neste período que sugerem o que significa gestão social, provocando uma mudança na relação Estado e Sociedade, onde o Estado divide as decisões tomadas com a sociedade através dos espaços de participação social constituídos, como os conselhos gestores.

A participação social por sua vez se tornou mais que um direito instituído em lei, passa a ser um obrigação, pois é o cerne dos governos democráticos, ao mesmo tempo, a participação social contribui para o fortalecendo a cidadania, construção da Democracia e melhora o desempenho da gestão pública. Nos capítulos que se seguem aprofundarei sobre o tema.

### 3. CAPÍTULO II

#### 3.1 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DEMOCRÁTICA ATRAVÉS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS E DAS CONFERÊNCIAS.

Falar de participação social sem antes pensar no conceito de Democracia é como construir um prédio sem pilares. Segundo o cientista político Humberto Dantas (2021), a democracia é definida como:

O governo do povo. Simples assim, como apontado pelos dicionários, à lógica semântica da palavra DEMOCRACIA tem sua origem no grego. DEMOS significa o povo e KRATOS, o governo, o poder. Nesse sentido, “o governo do povo” seria compreendido a partir de uma percepção basilar encontrada nos dicionários associada à ideia de: governo DO povo, PELO povo e PARA o povo. Perceba aqui o sentido de posse, de agente da ação e de destinatário (público-alvo) da atuação. O povo tem um governo composto por ele que o governa para ele. (DANTAS, p.16, 2021).

A concepção de povo aqui se origina na Grécia Antiga, mais especificamente em Atenas por volta do século V, onde os cidadãos atenienses se organizaram em grupos para administrar as questões comuns da população, ou seja, criar regras e leis que os ajudassem a vivência em comunidade ou na Polis (cidades). O povo em questão eram homens de linhagem nobres, ricos e que possuíam privilégios políticos e sociais, que ajudavam na tomada de decisões.

No entanto, o conceito de povo varia muito em cada sociedade e tempo, o conceito que abordo nesse artigo é o povo como um conjunto de pessoas habitantes de um país, região ou comunidade que compartilham deveres e direitos, bem como, é responsável pelo que acontece em seu entorno. O “Povo aqui é o conjunto de indivíduos que governará e será governado por ele mesmo” ( DANTAS, p.18, 2021).

No Brasil, a Democracia nasceu a partir da instauração da República, após o fim do Império foi instituído o Sistema Presidencialista. O Marechal Deodoro da Fonseca, chefe do exército, havia assumido o governo Provisório que posteriormente convocou eleições e foi eleito para um mandato de quatro anos. A Constituição de 1891 estipula o sistema Presidencialista, com eleições para presidente a cada quatro anos, sem direito à reeleição; o poder era dividido em Executivo, sendo o presidente e os ministros; Legislativo, com os deputados e senadores e o Judiciário com a criação de um Supremo Tribunal Federal, última

instância do poder. O direito de voto era dos homens alfabetizados, maiores de 21 anos. As antigas províncias se tornaram Estados, com relativa autonomia, baseadas nos princípios do federalismo. Segundo Carvalho (2007), “A Igreja era separada do Estado, a educação pública era laica, a liberdade religiosa um direito, assim como casamento civil” (CARVALHO, p.16, 2007). As Mulheres ficaram de fora do direito ao voto, conquista que só chegou muito tempo depois em 1932, após muita reivindicação.

A primeira eleição presidencial foi realizada em 1894, o paulistano Prudente de Moraes venceu o pleito, ele era representante da Elite do Café de São Paulo, após esse marco foi instaurado um importante momento político da nossa história. O seu governo foi politicamente instável porque não havia se firmado ainda o novo sistema político. Já o governo seguinte de Campos Sales (1898-1902), conseguiu consolidar os mecanismos de poder que formaram a base da república. Nesse período da História do Brasil, o poder era exercido pelas oligarquias de grandes produtores de café de São Paulo e de pecuarista de Minas Gerais que detinham o poder econômico e as influências políticas.

Em 1930, a história política do Brasil mudou significativamente, como resultado da insatisfação de algumas das diferentes forças, a classe média, as Forças Armadas e o movimento operário, formou-se uma nova força política que conseguiu derrubar a Primeira República. Esta foi a Era Vargas (1930-1945), liderada pelo presidente Getúlio Vargas, que experimentou três importantes momentos na história: o primeiro foi Governo Provisório- 1930-1934, o segundo foi o Governo Constitucional- 1934-1937 e por fim a Nova Ditadura Nacional em 1937 e 1945. O presidente Getúlio Vargas, de acordo com os militares, optou pela linha da centralização porque conta com o apoio de grupos políticos conservadores, também encontrou revolta e oposição e, para agradar a classe trabalhadora criou o Ministério do Trabalho. No entanto, apesar de algumas ações a favor da classe trabalhadora, isso não impediu que alguns movimentos revolucionários se levantassem contra o governo.

Após um longo período de golpes militares e políticos com a nefasta atuação dos presidentes militares no período da Ditadura Militar que se deu de 1964-1985, foram vinte e um longos anos de repressão até o processo de democratização no Brasil que se consolidou em 1988 com a Promulgação da Constituição Federal, também chamada de constituição Cidadã. A Constituição traz um marco histórico no que concerne aos direitos sociais e civis, dessa feita consolidando e institucionalizando o arcabouço das leis que garantem os direitos inerentes a pessoa humana, bem como a segurança jurídica no que concerne aos Direitos Sociais. A Constituição de 1988 apresenta no Capítulo II dos Direitos Sociais.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988).

É de extrema relevância o que está posto na lei, pois o que está previsto deve servir de base para os gestores públicos na elaboração das políticas públicas que devem abranger toda a população, que devem ser equânimes e eficazes com o intuito de reduzir as desigualdades sociais e enfrentar as questões sociais produzidas pela relação de produção dos Sistema Capitalista. Essas Políticas Públicas são construídas com a participação social, desde a elaboração até a fiscalização na execução, essa participação se dá através do Controle Social.

### 3.2 Controle Social, Conselhos de Políticas Públicas e Conferências.

O termo “Controle Social” tem sua gênese na sociologia, e é definida como o “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem” (Mannheim 1971, p. 178). Também há outra abordagem que relaciona o termo ao controle dos cidadãos sobre o Estado ou o Controle do Estado sobre o cidadão.

A Constituição Federal de 1988, “Constituição Cidadã”, institucionalizou o Controle Social através da descentralização das Políticas Sociais de Saúde e Assistência Social por meio de mecanismo de participação do cidadão, ela traz alguns dispositivos que condiciona à Gestão Pública a consulta da população em diversos assuntos de interesse social.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - **participação da comunidade** (BRASIL, 1988). (grifo nosso)

Na Política de saúde a participação da comunidade é uma diretriz importante, assim como todas as outras, é uma conquista de movimentos populares que durante anos lutaram para a implantação de uma política pública de saúde que fosse gratuita e universal, essa luta se tornou concreta na 8ª Conferência Nacional de Saúde, movimento importantíssimo na história da participação social, foi formada por sanitaristas, estudiosos, gestores de equipamentos de saúde, trabalhadores da saúde, usuários e prestadores de serviços, é considerada um marco histórico na instituição do SUS - Sistema Único de Saúde. As Conferências serão abordada de

forma mais detalhada posteriormente.

Na Assistência Social foi instituído o Sistema Único de Assistência Social- SUAS que estabelece um sistema descentralizado em cada esfera do governo, tendo como diretriz a participação do cidadão através das Organizações sociais representantes da sociedade civil, representantes de trabalhadores e de usuário, desde a formulação da política pública de Assistência Social ao controle de todas as ações do governo. Essa participação foi regulamentada pela lei Federal nº 8742/1993-Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, que dentre outras coisas criou o Conselho Nacional de Assistência Social, bem como, garante como critério obrigatório a criação dos Conselhos Estaduais e Municipais.

A Constituição Cidadã estabelece que a soberania popular seja exercida através de plebiscitos, pelo voto ou por iniciativa popular, que é uma proposição dos cidadãos para criação de novas leis. A exemplo de uma importante lei que tem um simbolismo histórico temos a Lei Complementar 135/2010, também chamada de Lei da Ficha Limpa e que foi instituída a partir de uma iniciativa popular, e exige idoneidade moral dos candidatos a cargos eletivos. Portanto, o Controle Social vai muito além dos já expostos, há outros mecanismos como as Conferência, os Fóruns, os Comitês, as Audiências Públicas, os Movimentos Populares de lutas por Políticas Públicas-MLPP, o Orçamento Participativo, entre outros. Iremos nos aprofundar nos dois mecanismos Conselho de Políticas Públicas ( Conselho Gestor) e Conferência.

Segundo Tatagiba (2005), os conselhos gestores, ou conselhos setoriais de políticas públicas:

...constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, estadual e municipal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, entre outros. ( TATAGIBA, p.71, 2005)

Com composição de formação paritária, ou seja, metade dos conselheiros são representantes governamentais, e a outra metade representantes de Organizações da Sociedade Civil, de trabalhadores e de usuários, são órgãos permanentes, instituídos por leis ou Decretos. São órgãos de Estado e não de governo. O número dos membros varia de cada instância.

Ainda não há um sistema Nacional atualizado que centralize as informações de todos os Conselhos que estão constituídos no Brasil, por isso as informações obtidas nesse trabalho se reporta a pesquisa intitulada “O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros” de Buvnich (2014), que afirma que há mais

de quarenta mil conselhos gestores de políticas públicas ou de programas. Esses conselhos tem características deliberativa, consultiva, normativa e fiscalizadora. Há conselhos que são obrigatórios a sua criação, como é o caso do conselho de saúde, conselho do FUNDEBE, Conselho de Alimentação Escolar-CAE e Conselho de Assistência Social. Alguns fundos públicos condicionam o repasse de recursos financeiros a efetivação desse conselhos, pois são fundamentais para que os gestores possam exercer com transparência e de forma democrática o seu trabalho.

Os Conselhos, importantes espaços de deliberação e fiscalização, legitima a democracia participativa, pois possibilita ao cidadão participar das decisões políticas de sua cidade, opinar e fiscalizar os gastos públicos. Segundo a pesquisa de Buvnich sobre a instituição de conselhos:

“... no ano de 2009, o Brasil contabilizou 43.156 conselhos municipais. Destaca-se que não estão contabilizados os conselhos federais e estaduais. Há de se destacar, também, que as distintas políticas investigadas pelo Munic/2009 não cobrem a totalidade das políticas para as quais existe o modelo de conselho implantado. Isso significa dizer que o total apresentado é, certamente, inferior ao total real. Somados aos conselhos federais, o Brasil possui hoje, ao menos, 43.192 conselhos. Quanto ao número de conselhos municipais implantados, verifica-se que os que têm maior percentual total de implantação são os Conselhos de Assistência Social, presentes em 99% dos municípios, seguidos dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), com 98% dos municípios brasileiros, cerca de 5.466. Em seguida vêm os conselhos de saúde, com 97%, e os conselhos do Fundeb, com 94%.” (BUVINICH, p.66, 2014).

Esse são importantes dados sobre o panorama dos Conselhos no Brasil, a partir deles depreende-se que os conselhos que são obrigatórios por lei e sua instituição aparecem com mais frequência, principalmente aqueles que deliberam e fiscalizam recursos públicos. Essa pesquisa apresenta uma visão sistêmica sobre implantação dos conselhos nos municípios brasileiros e responde a pergunta sobre quais são as características principais desses conselhos já implantados no Brasil.

Os Conselhos gestores ou Conselhos de Políticas Públicas, no cerne de sua criação, configura a instrumentalização da Democracia Participativa ou Democracia Direta, que através do seu caráter paritário, ou seja, metade de representantes governamentais e metade de representantes de cidadãos comuns, traz o equilíbrio para a Gestão Pública. Carla Bronzo (2002) em seu artigo “ Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização”, afirma:

Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais (LADEIRA, 2002, p. 220.).

Como espaço de formação de opinião, bem como mecanismo de ação, colocando demandas e questões de interesse público na agenda do governo para que sejam absorvidas e implementadas na forma de políticas públicas. Então, os Conselhos não são apenas um canal de comunicação que atende às necessidades da sociedade, mas também tem o poder de efetivar, valores e dilemas vivenciados pela sociedade civil.

A dimensão que prioriza a esfera pública é confrontada com um contexto social caracterizado pela fragmentação da ação coletiva, causada pela fragmentação social e fracasso institucional, a regulação social e a emergência de novas formas de representação social dos interesses de diferentes classes e grupos sociais. Controle social baseado na participação popular, ou gestão de Políticas Públicas, ativa a sociedade civil e oferece novos espaços para formas emergentes de solidariedade social.

Pensando nisso, novas configurações de relações entre Estado e sociedade civil podem ser pensadas quanto à capacidade da ordem instituída no caso, a participação na gestão da Política Pública por meio de Conselhos integrados à tomada de decisão não individual, mas coletiva. A presença nesta nova cena social reserva as condições para a institucionalização das aspirações normativas destes atores, traduzindo-as assim em projetos. Isso, por sua vez, significa que os movimentos sociais têm a capacidade de se afastar de práticas políticas defensivas para práticas políticas ofensivas, priorize sua capacidade de moldar políticas de influência no que diz respeito ao Estado, assim conforme o grau, este último dá a nova identidade e articula normas de forma igualitária na sociedade. Em outro momento a autora Carla Bronzo (2002) analisa a problematização da relação do Estado e do Controle Social, e afirma:

Mas se isso permite resgatar a dimensão política do Estado, ao diferenciar esfera pública da esfera estatal, ao mesmo tempo em que se enfatiza a esfera pública na sua dimensão social, portanto, como Participação social e conselhos de políticas públicas: problematizando a relação entre Estado e sociedade uma entidade sempre em construção por meio da dinâmica pela qual os sujeitos coletivos buscam participar de forma ativa das decisões estatais, essa proposição confronta-se uma vez mais com a fragmentação da realidade social contemporânea, marcada pela fragmentação e pela pulverização social e, conseqüentemente, pela mudança dos padrões clássicos de representação de interesses dos distintos grupos sociais, bem como pela mudança dos mecanismos e das dinâmicas de construção de novas identidades sociais como sujeitos coletivos. (LADEIRA, p. 67, 2012).

Analisando outro espaço de participação popular, as Conferências, o pesquisador Clóvis Henrique Souza (2012) afirma que “As conferências podem ser definidas como processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de propostas para determinada política pública” (SOUZA, p. 32, 2012).

As Conferências de Saúde e de Educação foram as primeiras a serem institucionalizadas através da Lei nº378, de 13 de Janeiro de 1937, assinada pelo presidente Getúlio Vargas, quando instituiu o ministério da Saúde e Educação, prevê a criação das conferências, com formato longe de ser um espaço ideal de participação social, pois era convocada pelo presidente da república e contava com a participação de representantes das três esferas de governo.

Esse mecanismo de participação popular tomou forma só a partir de 1988 com a promulgação da Constituição que amplia as conferências para outros temas, como Assistência Social, Criança e Adolescente. Ao longo da história com a ampliação das conquistas sociais os temas das conferências também foram sendo diversificados, e foram realizadas conferências com temas importantes como a Promoção da Igualdade Racial, onde foi realizada em Brasília a primeira conferência a nível nacional no ano de 2005 e teve como principal objetivo a discussão para instituição da Política Nacional da Promoção da Igualdade Racial. Um importante potencial desse mecanismo é que os participantes contribuem para a formação da agenda de prioridades políticas que influenciarão políticas públicas no próximo período de vigência. Este programa será posteriormente monitorado por organizações da sociedade civil em várias áreas políticas, incluindo o Conselho.

Conferências são espaços de discussão ampla, nas quais o Governo e a sociedade por meio de suas mais diversas representações travam um diálogo de forma organizada pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. Sobre cada tema ou área é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos (GOVERNO FEDERAL, 2007).

As normas e regras das conferências, bem como as diretrizes que serão trabalhadas em cada área temática são deliberadas nos conselhos, seguindo uma hierarquia de cima pra baixo do conselho nacional, estadual e municipal. É importante destacar que para haver legitimidade as propostas apresentadas deverão ser observadas à paridade entre os participantes, ou seja, é necessário ter garantido a participação da sociedade civil e dos representantes governamentais

“Participação, representação e deliberação precisam ser devidamente compatibilizadas para que se possam alcançar resultados inclusivos e justos” (FARIA, p., 2012).

O produto das conferências são os relatórios que são compostos com propostas específicas para cada esfera de governo, municipal, estadual e federal, levando em consideração que foram trabalhadas de forma consensual, os gestores podem embasar seus planejamentos e ações tomando como base o que foi construído de forma coletiva nas conferências, esse é um importante momento, levando em conta o histórico de autoritarismo que foi construído o nosso país. Os relatórios das conferências precisam ser socializados também com a sociedade em geral para que seja dado amplo conhecimento e que o maior número de pessoas possam defender as propostas neles contidas.

Apresento um histórico das Conferências Nacionais de Assistência Social e a evolução da Política Pública nessa área após as deliberações feitas nesses espaços de participação. I Conferência Nacional de Assistência Social, foi realizada no período de 20 a 23 de novembro de 1995, com o tema geral: “A Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado”; II Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no período 9 a 12 de dezembro de 1997, com o tema geral: “O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos”; III Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no período de 4 a 7 de dezembro de 2001, com o tema geral: "Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios"; IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no período de 7 a 10 de dezembro de 2003, com o tema geral: "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos"; V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no período de 5 a 8 de dezembro de 2005, com o tema geral “SUAS – plano 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”; VI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no período de 14 a 17 de dezembro de 2007, com o tema geral: “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social -SUAS”; VII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no período nos dias 30 de novembro a 3 de dezembro de 2009, com o tema geral: “Participação e Controle Social no SUAS”; VIII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no período nos dias 7 a 10 de dezembro de 2011, com o tema geral: “Avançando na consolidação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios”; IX Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no período de 16 a 19 de dezembro de 2013, com o tema geral: “A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS”; X

Conferência Nacional de Assistência Social: “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026” aconteceu em 2015; XI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no período de 05 de dezembro a 08 de dezembro de 2017, com o tema “Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS” e por fim a XII Conferência Nacional de Assistência Social com o tema "Assistência Social: Direito do povo e Dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social". Realizada no período de 15 a 18 de dezembro de 2021 (GOVERNO FEDERAL, 2020).

Destaco que a partir das deliberações da quarta conferência em 2003 que foi instituído o Sistema Único de Assistência Social-SUAS, com o objetivo de operacionalizar a Política Nacional de Assistência Social-PNAS, o SUAS é um sistema descentralizado e participativo.

Em que pese os esforços para enfrentar os desafios para à consolidação da participação social no Brasil, há experiências importantes a ser ressaltadas como exemplo da participação social na elaboração do Plano Nacional de Política para as Mulheres. Somente em 2003, foi criado a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres-SPM, e o Conselho foi reformulado, pois estava esvaziado desde sua criação em 1985, contando com a presença majoritária de representantes da sociedade civil e com atribuições de caráter consultivo.

Em julho de 2004, foi realizado no Distrito Federal a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, com a presença de 2 mil mulheres, sendo que mais de 120.000 (cento e vinte mil) mulheres participaram das etapas preparatórias estaduais e municipais. O produto da Conferência foi à elaboração de diretrizes que formularam o Primeiro Plano Nacional de Políticas para Mulheres, que orientaria a ação do Governo Federal com relação a igualdade de gênero. A partir desse movimento as Políticas Públicas para as Mulheres foram se tornando mais robustas e sendo expandidas para os Estados e Municípios.

As conferência tem caráter decisório diversificado, no cerne da interação entre sociedade e Estado, na maneira de regulação, no poder de agenda dos sujeitos, na relação com outras instituições participativas, na forma dos debates e na maneira que se dá os encaminhamentos, monitoramento e execução das deliberações construídas nesses espaços. Exatamente por haver essas especificidades, é importante o olhar diferenciado em cada organização. O que vale ressaltar sobre as conferências é essa abertura ou o fortalecimento de diálogo entre Estado e sociedade civil de forma institucionalizada.

Cabe destacar que um importante avanço nesse processo de conferência são as pré-conferências, ou conferências Livres, que são encontros preparatórios que podem ser realizados de abrangência regional, ou municipal, nas comunidades ou em grupos específicos, onde são trabalhados os temas norteadores que serão abordados nas Conferências,

esses encontros são fundamentais e dão o tom de como será a participação de qualidade, pois prepara o cidadão para contribuir de forma consciente na construção das propostas e encaminhamentos produzidos. Todo esse processo é coordenado por uma comissão organizadora que é um órgão colegiado temporário que deve ter composição paritária, e contar com apoio técnico da gestão. Segundo Farias (2012),

... embora acreditando que as regras importam na operacionalização desses espaços participativos, sabe-se que elas não são suficientes para predizer a qualidade da dinâmica participativa e deliberativa nestes sistemas que, como já ressaltado, devem envolver inclusão de todos, deliberação autêntica e produção de resultados vinculantes. Conforma-se, assim, uma agenda de pesquisa para lidar com mais uma inovação institucional do Brasil do século XXI. (FARIAS, p. 40, 2012.)

Ou seja, para um melhor aproveitamento do que é produzido nas Conferências seria necessário também haver uma normativa para que essas propostas devam ser incorporadas nas agendas dos gestores públicos de forma obrigatória.

Apesar dos avanços, a consolidação da participação social no Brasil ainda enfrenta vários desafios, a exemplo da resistência do poder público de compartilhar o poder com a sociedade civil; dificuldades enfrentadas pelos conselheiros em participar de forma autônoma e consciente; a fragilidade das organizações da sociedade civil tanto do ponto de vista político como financeiro, político no sentido de se apropriar de conhecimento mínimo da Gestão Pública e financeiro de ter sustentabilidade para poder participar dos espaços dos Conselhos e Conferência de forma autônoma e isenta; a falta de compreensão por parte dos gestores do que significa gestão democrática, ou seja a dificuldade real de compreender que não há gestão plena sem a participação cidadã.

É responsabilidade do Estado a formação continuada desses agentes que se disponibilizam para auxiliar a Gestão Pública nesse processo. Ciconello (2008) afirma:

Cabe dizer também que o arcabouço jurídico que rege as relações das organizações da sociedade civil com o Estado brasileiro é anacrônico e foi historicamente construído a partir de uma perspectiva instrumental de prestação de serviços (e de colaboração com o Estado). Em função disso, praticamente não existem na legislação brasileira incentivos públicos ao fortalecimento da organização autônoma. (CICONELLO, p.12, 2008).

O fortalecimento dos Conselhos e das Conferências parte do fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil-OSCs, devido essa relação intrínseca que há entre os dois, esse processo de fortalecimento se dá de diversas maneiras, entendendo que essas organizações sociais também contribuem em outros aspectos na Gestão Pública, através da

rede Socioassistencial, das Organizações de Terceiro setor que prestam serviço a saúde, a educação e a Assistência Social, então essa relação de parceria precisa ser reafirmada de fato e de direito.

Outro importante aspecto para esse fortalecimento é a formação continuada para conselheiros e para os servidores dos conselhos, a partir dela o cidadão terá acesso à teoria que subsidiará a sua atuação, proporcionando segurança na prática do agir de forma crítica e reflexiva e assegurando de fato a autonomia dos conselhos gestores.

## **4. CAPITULO III**

### **4.1 PROJETO DE INTERVENÇÃO**

#### **4.1.1 Resumo**

O presente projeto de intervenção foi elaborado, a partir dos conhecimentos obtidos durante I Curso de Especialização em políticas Sociais ofertada pela Universidade Federal Rural de Pernambuco, através do Instituto Menino Miguel e será aplicado com os conselheiros que compõem os Conselhos de Políticas Públicas da cidade de Garanhuns/PE. Os conselhos são importantes peças da engrenagem que se chama Controle Social. A intenção dessa pesquisa surgiu a partir da minha atuação profissional como coordenadora da Casa dos Conselhos Municipais de Garanhuns, órgão ligado a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, onde é sede de quatro Conselhos que compõem a Políticas de Assistência Social. O objetivo final será qualificação dos conselheiros representantes governamentais e da sociedade civil, a disseminar de informações sobre a importância da participação social e estimular o Poder Público a efetivar os conselhos municipais já criados por Lei Municipal que ainda não estão em funcionamento

#### **4.1.2 Contextualização**

A localização geográfica que será executado este projeto de intervenção e a cidade de Garanhuns, Agreste Meridional de Pernambuco, cidade acolhedora, destaca-se pelo seu clima frio e natureza exuberante. Segundo o censo do IBGE de 2010 a cidade possui cerca de 140 mil habitantes.

Pretendo identificar como objeto de intervenção que as Políticas Sociais são

construídas por diversos agentes, desde os formuladores aos executores e que nesse meio termo existem os órgãos de Controle Social, como Conselhos Setoriais, Conselhos gestores, Conferências, Audiências Públicas entre outros.

O espaço que será executado é a Casa dos Conselhos Municipais de Garanhuns que tem sua sede na rua: Ernesto Dourado, 890, Heliópolis, onde funcionam os seguintes conselhos: Conselho Municipal de Assistência Social- CMAS, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- COMDICA, Conselho Municipal dos Direitos do Idoso- CMDI e Conselho Municipal de defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência- COMUD.

Essa pesquisa teve início a partir da minha vivência como coordenadora da Casa dos Conselho, onde exerço o trabalho técnico administrativo, também faço orientação às Organizações da Sociedade Civil, com relação a Projetos Sociais e as documentações necessárias para a regularização junto aos conselhos.

A partir da minha observação, percebi que o espaço dos Conselhos de Políticas Públicas é pouco conhecido pela população em geral, que a grande maioria das pessoas ao falarem em conselhos assimilam apenas a figura do Conselho Tutelar, e ainda assim tem uma visão distorcida das atribuições desse importante órgão, de proteção à criança e adolescente.

#### **4.1.3 Justificativa**

A cultura da participação social e o exercício da cidadania ainda não estão atreladas a mente do brasileiro e isso se dá por diversos fatores, desde a repressão implantada pelo Regime Militar que durou de 1964 a 1985, período sombrio na história do Brasil e teve como principal característica a censura à imprensa e as artes, a restrição e repressão aos movimentos populares, fato que deixou rastros de temor na população por muitas décadas, bem como a falta de educação da cultura da participação, ou seja o estímulo na educação básica sobre o conceitos de participação social e cidadania, falta à população de modo geral informação e esclarecimento sobre o direito e o dever de participar nas decisões políticas da cidade, a compreensão sobre as Políticas Públicas que envolvem o cotidiano das pessoas.

Há um importante conceito explícito na Constituição Federal de 1988 “Constituição Cidadã” que vem desde seu preâmbulo e atrelada aos seus artigos.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Neste artigo da Constituição Brasileira foi instituído o conceito da Democracia Participativa e da Democracia representativa, entendo que a Democracia é uma palavra plural “As Democracias”, ou seja, não se limita apenas ao ato do voto, mas a partir dele, que esse é apenas o pontapé inicial para o sujeito exercer a sua cidadania plena, pois é preciso haver um acompanhamento das ações e atos daquela pessoa escolhida para nos representar nos Poderes Constituídos, Legislativo e Executivo.

Segundo dados coletados na Câmara de Vereadores de Garanhuns o município possui 29(vinte e nove) conselhos instituídos por Lei Orgânica ou por Decreto, desses apenas treze estão ativos em regular funcionamento, que são: 1- Conselho Municipal de Educação-CEMEG, Lei Nº 4.322/2016; 2- Conselho Municipal de Alimentação Escolar-CAE, Lei Nº 4.406/2017; 3- Conselho Municipal de acompanhamento e controle social do Fundo de Desenvolvimento da educação básica e de valorização profissional da educação-CACS-FUNDEB, Lei Nº 4.801/2021; 4- Conselho Municipal de Saúde-CMS, Lei Nº 2.727/94; 5- Conselho Municipal do Meio Ambiente- CODEMA, Lei nº 3.620/2008; 6- Conselho Municipal de Transporte e Trânsito-CMTT- Lei nº 3.98-7/2014; 7- Conselho Municipal de Políticas Urbanas- Lei nº 3.620/2008- (Plano Diretor); 8- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente-COMDICA-Lei nº3910/2013; 9- Conselho Municipal de Assistência Social- CMAS-Lei nº37.84/2011; 10- Conselho Municipal dos Direitos do Idoso-CMDI-Lei nº 4170/2015; 11- Conselho Municipal de Turismo-COMTUR-Lei nº 4774/2021; 12- Conselho Municipal de Juventude-CMJ, Lei nº 4.200/2015; 13- Conselho Municipal de defesa dos direitos das pessoas com Deficiência- COMUD, Lei nº 3740/2010.

Diante da informação coletada, faz-se necessário uma intervenção junto ao poder executivo na intenção de levar a proposta de qualificação dos conselheiros através de formação continuada.

## **4.2 Objetivos**

### **4.2.1 Geral**

Empoderar os conselheiros de conhecimento para exercerem seu papel com qualidade.

### **4.2.2 Específicos:**

- a) Qualificar dos conselheiros representantes governamentais e da sociedade civil;
- b) disseminar informações sobre a importância da participação social;
- c) estimular a efetivação de conselhos já criados em Lei Municipal.

### 4.3 Metodologia

A metodologia escolhida foi uma pesquisa documental, onde irei me debruçar a estudar as Leis Municipais de criação dos Conselhos, os regimentos internos, as Atas de reuniões, livro de presença das reuniões e outros atos Publicados em Diário Oficial, bem como, a pesquisa-ação, onde após a análise dos dados coletados, serão feitas intervenções com os conselheiros, através da realização de formação. Contarei com as parcerias das Secretarias Municipais de Assistência Social e Direitos Humanos, Secretaria de Comunicação Social, Câmara de Vereadores e Organizações da Sociedade Civil- OSCs, bem como com os próprios conselhos envolvidos.

### 4.4 Metas /Cronograma

OBJETIVOS	AÇÃO	PERÍODO	RESULTADOS ESPERADOS
✓ Qualificar os conselheiros representantes governamentais e da sociedade civil;	Realização de três oficinas que abordarão os temas:  1ª- Controle Social, O papel do Conselho e dos conselheiros, estudo das leis de criação e do regimento interno;  2º-Marco regulatório das	Período previsto para iniciar as oficinas em junho de 2023 e término em novembro de 2023.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria na atuação dos conselheiros;</li> <li>• Diminuição dos conflitos entre o governo e a sociedade civil.</li> <li>• Fortalecimento dos conselhos.</li> <li>• Fortalecimento da sociedade civil.</li> </ul>

	Organizações da Sociedade Civil,  3ª- Monitoramento e avaliação de Políticas sociais.		
✓ Divulgar as ações dos conselhos que funcionam dentro da Casa dos Conselhos Municipal de Garanhuns.	Realizar reuniões ordinárias dos Conselhos de forma descentralizada, ou seja, nas Associações de Moradores e nas OSCs	Maio, julho, setembro, dezembro de 2023.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimento da Sociedade civil.</li> <li>• Diminuir a distância entre a gestão e a sociedade Civil.</li> </ul>
✓ Estimular a efetivação de conselhos já criados em Lei Municipal e a criação de novos Conselhos.	Realizar pesquisa na Câmara de Vereadores e Procuradoria Municipal sobre quantos conselhos foram criados em lei Municipal.  Orientar e assessorar a gestão para efetivação dos Conselhos.	Janeiro de 2023	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efetivação do Conselho da Juventude e do Conselho da Mulher;</li> <li>• Ampliação da participação social.</li> </ul>

#### 4.5 Avaliação e monitoramento

A avaliação e o monitoramento refere-se ao processo sistemático de acompanhamento das ações implementadas de forma a avaliar os seus resultados, ou seja, a eficácia na consecução dos objetivos propostos, mede seu andamento e registra regularmente

essas observações com vistas a fornecer informações estratégicas à gestão do projeto. A avaliação, por sua vez tem como objetivo melhorar a qualidade do processo de implementação ou de obter resultados. Monitorar e avaliar é dar valor, discutir vantagens e desvantagens, problemas, custos, enfim, é reflexão e análise sobre pontos-chaves, dificuldades e estratégias.

Neste trabalho a avaliação será feita de forma sistemática ao final de cada atividade serão utilizados instrumentos como formulários de avaliação onde os participantes irão responder as questões apresentando o grau de contentamento.

Para monitoramento serão utilizados instrumentos como relatórios, fichas de avaliação, listas de Presenças, fotos, vídeos, e outros instrumentos que se fizer necessário.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema Democrático brasileiro ainda é a melhor forma de governo, ou talvez a mais justa, pois ela possibilita que as pessoas tenham direito a voz e a voto, decidindo por quem será governado e a forma que será governada, à defesa intransigente da Democracia é de responsabilidade de todos nós. A Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”, trouxe de forma bem delimitada a importância da construção das Políticas Públicas de forma descentralizada e participativa, com a contribuição direta do cidadão, e essa contribuição se dá na elaboração e fiscalização das Políticas Públicas através de espaços sociais garantidos por leis, como os Conselhos de Políticas Públicas, as Conferências, os Fóruns, as Audiências Públicas, o orçamento participativo, entre outros.

Em que pese às leis estarem postas, ainda há conselhos gestores que enfrentam dificuldades para a efetivação de fato e de direito, isso se dá pelo fato de alguns conselheiros que não se apropriaram da sua função, e dessa feita a sua participação é exercida de forma contaminada. É importante destacar que o poder público precisa proporcionar condições adequadas para os conselhos funcionarem com autonomia, disponibilizando estrutura física e formação continuada para os conselheiros.

Faz-se necessário a divulgação para a população sobre esse direito e além de um direito também um dever de participar das decisões políticas da sua cidade, do seu Estado e do seu país, levando conhecimento de forma clara e didática para estimular o maior número de pessoas nesse processo de participação. A participação cidadã traz equilíbrio à administração pública. Não há Democracia sem a participação do povo, pois é o governo do povo e para o povo, portanto o cidadão tem papel fundamental desde a elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas

Ainda que as oportunidades de participação sejam mais evidentes nas sociedades democráticas, a participação efetiva dos cidadãos não necessariamente segue a tendência de consolidação e ampliação dos espaços públicos participativos em diferentes sociedades e de diferentes formas, o fato é que o Brasil institucionalizou a participação cidadã nas suas principais leis.

Um importante exemplo de participação cidadã direta são os Conselhos de Políticas Públicas, que funciona como um canal de participação efetiva, permitindo que os cidadãos deixem o papel de apenas observador e passe a ser protagonista nos assuntos do Estado como um tomador de decisões. No entanto, pelo fato de o conselho

ser composto por cidadãos, o funcionamento dessa participação só será eficaz se o poder público der condições efetivas de funcionamento.

As Conferências tiveram uma influência direta nas Leis, nos Planos e nas Políticas Públicas que hoje são executadas, com evidências históricas da sua contribuição, a exemplo das Conferências de Saúde e de Assistência Social, nelas foram possível ouvir o cidadão representante da sociedade civil, que contribuiu de forma direta na elaboração de Diretrizes que nortearam a instituição do Sistema Único de Saúde-SUS e o Sistema Único de Assistência Social-SUAS.

Deve-se reconhecer que muitos avanços foram alcançados, mas são necessários mais passos nessa caminhada, é necessário imprimir mais esforços para fortalecer essa ferramentas de Controle Social e dessa feita estabelecer de fato a gestão democrática.

Assim, a consciência política é resultado de um processo de relação entre um indivíduo e seu meio, envolvendo aspectos psicossociais de sua história de vida e processos sociais (SANDOVAL, 2001). Nesse processo, os sujeitos estabelecem símbolos e significados, bem como os parâmetros da vida social, desenvolvendo conceitos sobre seu modo de vida e convivência social, pois esses conceitos moldam sua consciência política e seu potencial de atuação como agentes de mudança histórica na sociedade. Destaca-se que a construção da consciência política acontece se forma contínua e persistente, além de que é preciso haver dedicação e ampliação do conhecimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar 135/2010- Lei da Ficha Limpa**, Brasília, DF: Senado, 2010.

BRASIL. **Lei Nº 8742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS**. Brasília, DF: Senado, 1993.

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

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, M. C. B. (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 110-126.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. **From poverty to power**, p. 4, 2008.

DANTAS, Humberto. **Ciência política e políticas de educação: conceitos e referências [recurso eletrônico]**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

DE ABREU DALLARI, Dalmo. **O Brasil rumo à sociedade justa. In: Educação e direitos humanos: fundamentos teóricos metodológicos**. João Pessoa: Editora Universitária; 2007.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 249-284, 2012.

GOVERNO FEDERAL. **Conferências de Assistência Social**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/participacao-social/conferencias-de-assistencia-social>, Acesso em: 26 de dez de 2022.

GOVERNO FEDERAL. **Seção Participação Social no Portal do Governo Brasileiro**, 2007. Disponível em: [http://www.brasil.gov.br/participacao\\_popular/publicacoes/conferencias/](http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/conferencias/). Acesso em: 14 jan. 2023.

JUNQUEIRA, Luciana A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, USP, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan-abr, 2004.

LADEIRA, Carla Bronzo et al. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Fundação João Pinheiro**, v. 36, n.2, p.277-292, 2002. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/207>. Acesso em: 20 de fev de 2023.

LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, p. 145-173, 2018.

MANNHEIM, K. Educação como técnica social. In: PEREIRA, L. e FORACCHI, M.(ORG). **Educação e Sociedade**. São Paulo, Editora Nacional, p. 178, 1971.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela. **Burocracia de nível de rua e (re) produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise**. Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, p. 127-152, 2019.

RIFIOTIS, Theophilos. **Direitos humanos: sujeito de direitos e direitos dos sujeitos. Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: p. 231-244, 2007.

SANDOVAL, S. A. M. The Crisis of the Brazilian of labor movement and the emergence of alternatives of working-class contention in the 1990s. **Psicologia Política**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 173-195, jan./jul. 2001.

SANTOS, Luane Neves; MOTA, Alessivânia Márcia Assunção; SILVA, Marcus Vinícius de Oliveira. A dimensão subjetiva da subcidadania: considerações sobre a desigualdade social Brasileira. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 33, p. 700-715, 2013.

SOUSA, Roberta Messiane Gonçalves. **Gestão Social**, Editora Senac São Paulo – São Paulo – 2021.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, jul/dez 2006, p.20-45.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010**. Texto para discussão, 2012.

SOUZA, Jessé. **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Editora UFMG, 2006.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. 2005.

WU, X. et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014. (capítulos 2, 3 e 4).