



Julio 2018 - ISSN: 1988-7833

## **CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE ALMADINA (BA)**

**Jackson Novais Santos**

(Faculdade de Ilheus/CESUPI - E-mail: novaisjn@hotmail.com)

**Lessi Ines Farias Pinheiro**

(Universidade Estadual de Santa Cruz/UESC E-mail: lfpinheiro@uesc.br)

**Luiza Reis Teixeira**

(Universidade Estadual de Santa Cruz/UESC E-mail: luizareisteixeira@gmail.com)

**João Pedro de Castro Nunes Pereira**

(Universidade Estadual de Santa Cruz/UESC E-mail: jpcnpereira@uesc.br)

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Jackson Novais Santos, Lessi Ines Farias Pinheiro, Luiza Reis Teixeira y João Pedro de Castro Nunes Pereira (2018): "Controle social de políticas públicas: o caso do Conselho Municipal assistência social do município de Almadina (BA).", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (julio 2018). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/ccss/2018/07/control-politicas-publicas.html>

**Resumo:** A constituição Federal de 1988 garante a participação social para, entre outras ações, compartilhar o controle de políticas públicas junto as demais estruturas do Estado e nessa estrutura, os Conselhos Sociais são os meios legais para garantir essa participação. Neste contexto, objetivo deste artigo busca investigar a eficácia dos Conselhos Municipais como instrumento de controle social das políticas públicas. Busca-se então entender como a estrutura desses Conselhos e seus respectivos níveis de institucionalização local, reflete na efetividade desses como instrumento de controle social dessas políticas. O estudo foi desenvolvido numa pesquisa quali e quantitativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Almadina (BA) e os resultados mostram que, mesmo amparado por extenso aparato jurídico, a eficácia desses conselhos é ameaçada em sua estrutura operacional, sobretudo pela intensa dependência estrutural do poder local e pela fragilidade da composição de seus representantes, onde a forte presença de indivíduos associados ao poder público, podem comprometer a percepção de sua legitimidade e execução do poder de agenda local.

**Palavras-chave:** Conselhos Municipais, Controle Social, Poder Local, Participação Popular; Avaliação de efetividade.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 é a consolidação no de um modelo de Estado democrático de direito no Brasil que garante espaço para a participação social em esferas de políticas específicas, estruturando meios legais para promover a partilha do poder público, garantindo que parte seja atribuída ao direito de ser exercido pela representação da sociedade civil organizada. Nesta ótica, os conselhos se mostram como “[...] uma das formas de participação efetiva da sociedade civil e consistem em um espaço no qual se concretiza uma nova relação entre Estado e sociedade na gestão do aparelho público” (MARTINS, 2008, p. 152).

Sob esta estrutura legal foram estabelecidos diversos Conselhos, vinculados às diversas áreas da sociedade, como saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, dentre outros. Além disso, essa estrutura permite que, por demandas específicas, sejam criados outros Conselhos para os quais não tinham sido estruturados sistemas e *institucionalidades* específicas, como por exemplo: segurança pública e meio ambiente.

Os estudos de IPEA (2013) e Buvnich (2014) apontam para a existência de 31 Conselhos gestores de políticas públicas em nível Federal e cerca de 40 mil em nível municipal. Esse cenário passa a evidenciar que a institucionalização dos conselhos representa uma nova estratégia de se fortalecerem os elos entre a sociedade civil e o Estado.

Neste contexto, objetivo deste estudo busca investigar a eficácia dos Conselhos Municipais como instrumento de controle social das políticas públicas. Busca-se então entender como a estrutura desses Conselhos e seus respectivos níveis de institucionalização local, reflete na efetividade desses como instrumento de controle social das políticas públicas. Para tanto, optou-se pela análise segundo parâmetros apresentados por Santos:Pereira:Pinheiro (2016).

Nesse sentido, o presente estudo se pautou na análise do Conselho de Desenvolvimento Social do Município de Almadina (BA). A escolha desse município se fundamenta no fato de que este apresenta uma faixa populacional similar à de 48% dos municípios nacionais (IBGE,2017). Já o recorte para o desenvolvimento deste estudo no Conselho Municipal de Desenvolvimento Social, por ser um dos primeiros a ser implantado no município e aquele que tem o maior número de membros, que possibilita, maior possibilidade, considerando-se que existe uma tendência presente na literatura sobre conselhos locais que centra seus esforços na análise de um determinado conselho, ou seguimento (ALVES, 2014;

BERNI et. al., 2014; SOUZA e MORAES, 2014). O estudo foi embasado num método de pesquisa descritiva e exploratória, envolvendo pesquisa de campo e documental.

## **2. CONTROLE SOCIAL E CONSELHOS MUNICIPAIS**

Do ponto de vista histórico, a concepção dos conselhos não é bastante comum termos de organização política. Diversas civilizações, lançaram mão desse tipo de estrutura deliberativa para decidir sobre assuntos de interesse social, cuja importância histórica e amplamente relatada na literatura acadêmica (GOMES, 2003; CASTRO, 2012). Gurgel e Justen (2012) trazem um exemplo dessa importância, em que destacam que foi a partir dos conselhos de anciãos das tribos romanas que surgiu a figura do senado, um importante pilar da instituição política da Roma Antiga e um dos principais legados políticos daquela civilização para a organização política ocidental atual. Para os autores,

[...] há exemplos de conselho na Revolução Francesa e na Comuna de Paris (1871), são conselhos os Soviets de Petrogrado (1905) e seus semelhantes na Revolução Russa (1917), houve os Conselhos dos Operários de Turim, os conselhos alemães, os conselhos iugoslavos (anos 1950), que ofereceram os melhores exemplos de moderna autogestão, dentre outras experiências semelhantes (GURGEL; JUSTEN, 2013, p. 362)

No Brasil, a Constituição de 1988 deu um importante passo no sentido de consolidar o modelo de Estado democrático de direito, no qual os conselhos de políticas públicas representam passam a ser instrumentos legalmente amparados “[...] em que os cidadãos, na qualidade de conselheiros, apresentam sugestões, críticas, encaminham reivindicações, debatem ideias, planejam e fiscalizam as ações desenvolvidas pelo Poder Executivo nos diversos segmentos” (FONSECA, 2013, p. 48). O processo de institucionalização desses conselhos pela Constituição Federal de 1988, traz uma distribuição de competências fixada, cria três esferas de atuação destes conselhos: feral, estadual e municipal (Buvnich, 2014).

Apesar de não ser a única ferramenta de controle social presente no sistema político brasileiro, MARTINS et al (2008) destacam que esse tipo de estrutura social de controle de políticas públicas representam o principal instrumento do sistema de controle social, uma vez que ampliam os espaços de deliberação pública, tornando-se um tipo de mecanismo de atuação participativa que ultrapassa as atuações de instrumentos anteriormente vigentes. Isso se dá sobretudo pelo caráter híbrido desses conselhos, que simultaneamente são parte do Estado e da sociedade (CARNEIRO, 2006) e no que diz respeito à atuação dos seus agentes, isso não os protege de fatores de ordem política e econômica, pois segundo Santos

(2015 p.66) “ o grau de efetividade controle exercido por estes órgãos relaciona-se, portanto, a fatores sociais, econômicos e políticos, o que se denomina de condições socioeconômicas de efetividade”.

Assim, considera-se que a o entendimento dos fatores que influenciam a eficácia desses conselhos enquanto instrumentos de controle social de políticas públicas, torna-se relevante quando se busca o aprimoramento das estruturas legais e social do Estado Democrático de Direito.

### **3. METODOLOGIA**

Baseando-se nos referenciais de Mattar, (1993); Green e Carmne, (1988); Selitiz *et al.*, (1975), tem-se neste trabalho, características predominantes dos tipos de pesquisa, *exploratória* e *descritiva*, trazendo elementos de ambas classificações, uma vez que busca explorar o município em questão, os fatores relacionados ao papel dos conselhos municipais como agentes de controle social de políticas públicas, ao mesmo tempo em que busca entender a sua institucionalização associada a dinâmica sociopolítica na qual estes órgãos deliberativos se inserem.

A estratégia de pesquisa envolveu dois ambientes de estudo: escritório e campo. As atividades de escritório foram fundamentalmente baseadas numa pesquisa bibliográfica, por meio de uma ampla revisão de literatura especializada a respeito da natureza jurídica e contexto histórico da introdução dos conselhos de direitos em âmbito nacional. Além disso, essa revisão terá como foco a busca de dados secundários que permitam melhor caracterizar o perfil socioeconômico do município, e para isso, foram utilizadas as consultas aos órgãos sociais e estatísticos dos governos, tanto em nível federal como estadual.

Os dados primários foram coletados em entrevistas (*survey*) com aplicação de questionários semiestruturados aos membros do conselho caracterizando uma etapa quantitativa do estudo. Os resultados dessa etapa foram submetidos a um tratamento estatístico descritivo efetuadas com *softwares* específicos para este fim.

Numa etapa de caráter qualitativo, os dados secundários foram coletados, através de pesquisas documentais, associadas sobretudo a legislação e evidencias operacionais do conselho em foco.

Os questionários aplicados aos Conselheiros (Anexo I) foi estruturado em duas partes. Na primeira, são levantados dados gerais sobre o perfil sociodemográfico destes agentes, segundo critérios estabelecidos pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Instituição executora desta. A segundo leva em conta aspectos relativos à percepção destes agentes sobre as questões específicas propostas.

### **3.1. O recorte da pesquisa (limitações)**

Em função do objeto de estudo escolhido para o desenvolvimento de presente trabalho, algumas limitações são inerentes ao próprio processo de investigação e estruturação do projeto aqui apresentado. Os resultados limitam-se ao ambiente de estudo trabalhado, que apresentam especificidades que limitam sua extensão para além do município estudado, embora possam trazer informações relevantes para o contexto e objeto de estudo tratado nesta pesquisa.

Finalmente, destaca-se as limitações da abordagem metodológica utilizada, como a amostra não probabilística relacionada às entrevistas, que não permite a generalização das conclusões para o universo estudado e os aspectos inerentes ao estudo exploratório de caráter qualitativo já apontado na literatura.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Neste tópico são apresentados os resultados quali e quantitativos da pesquisa, associados a discussão com face aparato legal, teórico e conceitual adotado neste estudo, dispostos em função do balizamento analítico apresentado em Santos:Pereira:Pinheiro (2016).

### **4.1. Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS**

O Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Almadina/BA foi implantado pela Lei Municipal n.º 207, de 28 de fevereiro de 1994, juntamente com o “Fundo Municipal do Bem-Estar Social”, destinado a propiciar o apoio e o suporte financeiro à implementação de programas da área social, tais como habitação, saneamento básico e de promoção humana voltados à população de baixa renda. Inicialmente este Conselho foi denominado de “Conselho Municipal do Bem-Estar Social” alterado pela Lei Municipal n.º 336, de 29 de abril de 2005, que revogou a legislação anterior e passou a ter a denominação atual.

A Lei Municipal 207/94 instituiu o Conselho conferindo-lhe caráter deliberativo e com a finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas da área social, tais como habitação, de saneamento básico, de promoção humana e outros. A análise desta Lei, revela que, pelas finalidades institucionais conferidas neste Conselho, já à época de sua instalação, havia um forte caráter à função do controle social das políticas sociais a serem adotadas no município. Nesse sentido, vale destacar, que, dentre essas competências, o art. 9º, X, estabelecia que a este Conselho, caberia acompanhar a execução de programas sociais (habitação, saneamento básico, promoção humana ,dentre outros) cabendo-lhe inclusive suspender o repasse de recursos, caso a constatação de irregularidades na aplicação destes.

Posteriormente, as alterações legislativas que demandaram sobre esse tema, mantiveram a mesma competência normativa da lei Lei Municipal 207/94, com pequenas alterações com relação a composição, no que diz respeito a sua função fiscalizadora e de gestão dos recursos do FMAS.

#### **4.2. Arcabouço normativo/legal da Assistência Social Brasileira**

De início, no que tange ao recorte temático, a assistência social é um dos direitos sociais constitucionalmente assegurados aos cidadãos, nos termos do art. 6 da Constituição Federal de 1988. Juntamente com o Sistema Único de Saúde e a Previdência Social formam o tripé do sistema de seguridade social brasileiro, que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1991).

Em termos de controle social das políticas públicas relativas à assistência social, o principal órgão deliberativo é o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído por meio da Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, como “[...] órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social” (BRASIL, 1993).

No plano estadual, a política de assistência social do Estado da Bahia, é disciplinada pela Lei Estadual nº 6.930, de 28 de dezembro de 1995, e tem por finalidade garantir o atendimento às necessidades sociais básicas da população. Em consonância a estrutura constitucional, que determina a observância da simetria entre as legislações estaduais e municipais para com a legislação federal competente, a Lei estadual também determina a criação de um órgão de representação mista (sociedade civil e Estado) para o acompanhamento das políticas públicas da área de assistência social: o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS). Segundo essa Lei, este é o órgão estadual responsável pela coordenação da Política de Assistência Social. Seus membros são nomeados pelo Governador do Estado” (BAHIA, 1995).

Assim, sendo, se considerarmos a simetria que a legislação estadual deve observar em relação à federal, o tipo de interrelação que deve existir entre o CEAS e a Secretaria Estadual a qual se encontra vinculada permite a esta, tão somente, exercer sobre aquele controle vinculado, afastando qualquer hipótese de hierarquia entre tais instituições.

Por sua vez, no que tange a esfera municipal considerada no presente estudo, a política municipal de assistência social no âmbito do Município de Almadina/BA é disciplinada por meio estrutura legal já abordada.

#### **6.3. A composição do CMAS e o perfil socioeconômico dos Conselheiros**

Dos 16 Conselheiros que compõem este Conselho, dez se submeteram à aplicação do

questionário, compondo assim, o universo da pesquisa de campo, que foi capaz de congrega 62% do total de conselheiros. A composição do Conselho indica 60% de representantes do sexo feminino, a mesma proporção encontrada no universo de respondentes.

No universo da pesquisa, há predominância de Conselheiros com idade entre 31 e 50 anos, com 40% dos entrevistados, mesma faixa observada para aqueles que optaram por não declarar a idade. Isso sugere a composição de um Conselho com aparente maturidade para o exercício das atividades que lhe são atribuídas.

Com relação à representatividade social, observou-se neste Conselho um equilíbrio entre as representações pública e privada: 50% para ambos. Do percentual de representantes relacionados de alguma forma ao poder público neste Conselho, 40% se acha vinculado à prefeitura, o que reforça a sugestão de que esse tipo de composição possa trazer prejuízos a independência do CMAS.

Vale destacar que representação sindical nesse Conselho é o dobro daquela observada para os representantes de associações sociais. Em tese, poderia ser esperado o oposto, já que esse Conselho traz um caráter mais social do que especificamente técnico ou trabalhista. Isso pode estar associado a forma de composição dos Conselhos no Município, muito associada a participação do Poder Público Local, que nem sempre faz esse tipo de avaliação antes da homologação de seus membros.

Ao se comparar os resultados obtidos neste Conselho local com os obtidos junto ao seu congênera a nível nacional (CNAS) pelo estudo de IPEA (2012) observa-se que no conselho nacional a proporção representativa do poder foi bastante próximo dos resultados anteriormente obtidos, 37%.

Com relação ao período de atuação de seus membros, a pesquisa revelou que há a predominância de conselheiros cuja atuação não é superior a três anos (90%) sendo que deste percentual, 60% corresponde à faixa daqueles que não atuam a mais de dois anos. Isso sugere que esta composição traz certa simetria com o período de instalação da equipe gestora atual do município (prefeitura), sugerindo que há forte participação do poder público local que por sua vez também pode colocar em risco a autonomia do Conselho.

Quanto à escolaridade, 40% dos respondentes declararam contar com pós graduação ao nível de especialização. Outros 30% declararam ter ensino médio completo e 20% curso superior incompleto. A predominância de conselheiros com ensino superior completo complementado com algum tipo de especialização também é notada no estudo do IPEA (2012) sobre o perfil dos conselheiros do CNAS, no nível federal, onde 42% dos respondentes declaram ter algum tipo de especialização. De maneira geral, esses dados mostram que há um nível de escolaridade entre os respondentes, superior à média municipal onde, já que segundo IBGE (2017), menos de 1% da população local possui ensino superior completo e pouco mais de 10% possui ensino médio completo.

Por fim, o último aspecto analisado nesta pesquisa, revel que a renda familiar média dos

representantes deste Conselho ficou na faixa entre 2 a 3 salários mínimos e dentre aqueles respondentes identificados nesta faixa, 60% está vinculado ao poder público. Esse perfil de renda, se mostra congruente ao estudo realizado pelo IPEA (2012), que apontou a mesma característica do perfil dos conselheiros atuantes no Conselho Nacional de Assistência (CNAS).

### **6.3.1. Análise dos resultados.**

Nos tópicos seguintes serão destacados os aspectos mais relevantes identificados deste Conselho considerando as diferentes dimensões de análises propostas na presente estrutura analítica adotada neste estudo, seguindo os seguintes parâmetros: transparência; participação, poder de agenda e autonomia

Para a análise qualitativa proposta no presente campo, foram considerados como fonte de dados, além dos instrumentos normativos, já discutidos anteriormente, também as atas das reuniões (ordinárias e extraordinárias) realizadas no período entre 2013 e 2014. Vale destacar que o período analisado, tem como termo inicial e final, respectivamente os meses de janeiro de 2013 e setembro de 2014. Assim, possíveis atividades desenvolvidas após este período não foram consideradas no presente estudo

#### **a) Transparência**

A importância da transparência no modelo de Estado Democrático de Direito é fundamentada nos princípios constitucionais brasileiros, delineados na legislação infraconstitucional, com cuja guarda necessária sintonia, sob pena, inclusive, de vício de inconstitucionalidade (SANTOS, 2015).

Nesse contexto, encontra-se na Lei 8.212/1991 (BRASIL, 1991), uma das mais firmes representações dessa importância no cenário constitucional brasileiro. (Para Segundo Santos, essa lei assegura o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados como princípio norteador da Seguridade Social no Brasil. Dessa forma, não se pode conceber um regime plenamente democrático e aberto à participação popular, sem que os valores da publicidade e da transparência sejam satisfatoriamente assegurados, como meio de se garantir o necessário controle social sobre as políticas públicas de assistência social (SANTOS, 2015).

Derivado dessa estrutura e combinado com esses valores, encontra-se uma importante característica do sistema de controle social de políticas públicas na área da Assistência Social brasileira na legislação federal, que traz expressa determinação de que as decisões do CNAS devam ser publicadas no Diário Oficial da União, em respeito ao princípio da simetria, os demais entes federados, incluindo aí, os Governos estaduais e municipais, onde todos são

obrigados a adotar posturas semelhantes no âmbito de suas competências.

Neste Contexto, no Estado da Bahia, a Lei Estadual nº 6.930, de 28 de dezembro de 1995, também faz menção à noção de transparência ao assegurar como um dos princípios da política estadual, nos termos do seu art. 2º, V, a “divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão” (BAHIA, 1995).

Apesar de obedecer a essa estrutura legal federativa, a legislação municipal de Almadina (BA), através da Lei Municipal n. 421/2013, mostra-se menos específica com relação à previsão de dispositivos que visem assegurar o processo de gestão democrática vetorizado pelos princípios da publicidade e da transparência. Essa lei não faz alusão à publicidade, dentre os princípios e competências previstos para a política de assistência social do Município. Da mesma forma, há previsão expressa de que os atos normativos e deliberativos do CMAS seja obrigatoriamente publicados no Diário Oficial do Município. Por outro lado, é possível encontrar nos termos do seu art. 11, a previsão, dentre outras, de que as sessões do CMAS devam ser públicas e precedidas de ampla divulgação, bem como, de que suas resoluções e temas tratados pelo plenário ou por suas comissões, deverão ser amplamente divulgados (ALMADINA, 2013). No entanto, não há nessa lei nenhum regramento que determine o entendimento de “amplamente divulgado”, como ocorre nas esferas federal e estadual, quanto da exigência de publicidade nos competentes diários oficiais.

Nesse contexto, a análise das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CMAS, no período considerado neste estudo traz trechos que denotam preocupação do Conselho em dar publicidade de seus atos, conforme transcrito a seguir:

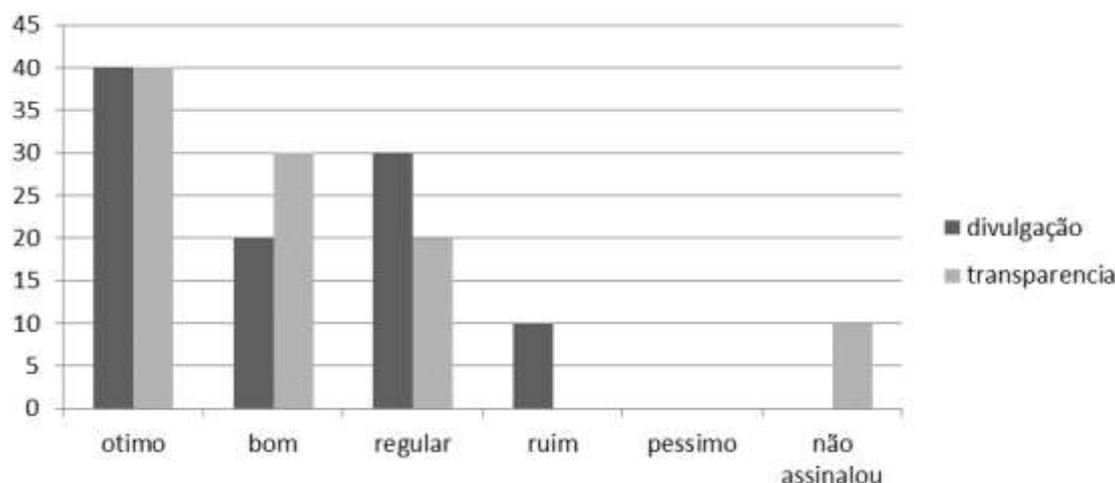
[...] reuniram-se sob a presidência da senhora C. N. S. S. conforme art. 3º da Lei Municipal Lei Municipal 421, de 23 de maio de 2013 e chamamento público por meio do Edital de Convocação publicado nos átrios do Poder Público, mural da Câmara Municipal de Vereadores e locais de grande acesso e circulação de pessoas [...] (CMAS, 2013, p. 01)

Pelo trecho destacado é possível entender uma preocupação em destacar a ênfase dada à publicidade feita para informar aos interessados na assembleia sobre sua ocorrência. Isso sugere que a publicidade neste caso, está sendo tratada como um atributo de legitimidade da ocorrência do evento.

Aliada a essa análise documental, a análise da percepção dos conselheiros entrevistados com relação ao aspecto da transparência, foi estruturada considerando os

seguintes fatores: a forma e resultados da divulgação das ações do CMAS para a comunidade; transparência das ações da prefeitura e seus reflexos no funcionamento; canais de divulgação das ações do Conselho utilizados pela prefeitura municipal. Os resultados mostram que há por parte dos Conselheiros, uma percepção predominante quanto à adequação das formas de divulgação utilizadas aliada a uma percepção positiva sobre a transparência da Prefeitura Municipal (**Figura 1**).

**Figura 1** - Percepção dos respondentes quanto à transparência das instituições avaliadas



FONTE: os autores

Apesar de apresentar deficiências específicas com relação a garantia legal das formas e meios para garantia da transparência, esta é de certa forma compensada pela preocupação evidenciada pelos conselheiros, frente as formas de divulgação dos atos do Conselho.

## **b) Participação**

Em termos normativos, a diretriz participativa e o caráter democrático apontado pela Carta Magna de 1988 também se faz presente nas normas infraconstitucionais que regulamentam as políticas de assistência social nos três níveis da federação.

A regulamentação da Seguridade Social no Brasil, (Lei n. 8.212/91), revela a menção participativa do dispositivo, nos termos do art. 1º, Parágrafo Único, “g”, que estabelece como um dos princípios, ou diretriz da Seguridade Social o seu caráter “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”. Além disso, a Lei 8742/93, ao versar

especificamente sobre Assistência Social, também evidencia a participação da sociedade em diferentes dispositivos. Essa mesma diretriz normativa também é reproduzida pela legislação estadual pertinente, nos termos do art. 4º, II, da Lei Estadual 6.930/95 (BAHIA, 1995).

Por seu turno, na Lei Municipal 421/2013 também é possível encontrar importantes dispositivos regulamentando a temática da participação e segue às diretrizes insculpidas na legislação federal e estadual pertinente. No que se refere à natureza da participação, esta Lei enfatiza alguns pontos relevantes, como, por exemplo:

- i. os conselheiros exercem função de relevante interesse público, não remunerada;
- ii. que cada conselheiro terá direito a um único voto por matéria submetida à apreciação do plenário;
- iii. que as deliberações do CMAS serão consubstanciadas preferencialmente em resoluções.
- iv. as entidades ou organizações serão informadas das ausências não justificadas dos conselheiros por elas indicadas, a partir da segunda falta consecutiva ou da quarta intercalada, mediante correspondência do Secretário Executivo do CMAS

Vale destacar que a preocupação com as ausências dos conselheiros nas reuniões (iv) não é tratada nas legislações pretéritas de Almadina/BA que tratavam da matéria. Isso sugere que a inclusão deste dispositivo possa refletir uma preocupação do legislador municipal diante do número de ausência dos conselheiros nas reuniões ordinárias.

O aspecto da participação dos Conselheiros pode ser mais bem avalado, considerando-se a frequência da realização das reuniões e a frequência dos Conselheiros nestas reuniões. Nesse sentido a análise das atas do CMAS evidencia uma baixa frequência de realização de reuniões no período estudado: apenas cinco, com uma distribuição pouco equitativa entre as datas do ano (Tabela 1). Dada a relevância e obrigações deste Conselho, pode-se entender que este é um número que provavelmente não deveria atender as demandas municipais da área.

Tabela 2 - Número de Reuniões do CMAS no biênio 2013-2014

MÊS ANO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
	2013						2	2					
2014				1									1

Fonte: Elaborado pelos autores com base na análise documental do CMAS

Além da quantidade de reuniões que costuma ocorrer, outra variável relevante para a análise da participação em órgãos deliberativos diz respeito à frequência dos conselheiros nestas reuniões. Na Tabela 2 a seguir os dados relativos à frequência dos conselheiros do CMAS são retratados, considerando as assembleias realizadas no período estudado, bem como o seguimento social representado.

Tabela 3 - Frequência dos conselheiros do CMAS por segmento (2013-2014)

DATA REUNIÃO	DA	SOCIEDADE CIVIL		PODER PÚBLICO		TOTAL GERAL	
		PRESENTES	AUSENTES	PRESENTES	AUSENTES	PRESENTES	AUSENTES
04/06/2013		8	0	8	0	16	0
18/06/2013		8	0	8	0	16	0
16/07/2013		5	3	4	4	9	7
18/07/2013		8	0	8	0	16	0
02/04/2014		7	1	7	1	14	2

FONTE: os autores

Apesar do número reduzido de reuniões ocorridas no período de análise deste estudo, a frequência dos conselheiros de maneira geral foi assídua, uma vez que em 60% das reuniões este Conselho deliberou com a presença da totalidade de seus membros. A análise

a Tabela 2 revela que no período estudado, o Conselho registrou um índice de presença na ordem de 88,5%, sem que houvesse o destaque de presença ou ausência para cada segmento de representação identificado.

A percepção dos conselheiros frente aos principais fatores associados a participação foi avaliada através de entrevistas individuais tendo como base frases relativas a esses fatores (Quadro 1), estruturadas em uma escala likert com os seguintes valores: Discordo (-2), Discordo Parcialmente (-1), não sei ou não tenho opinião (0), concordo parcialmente (1) e Concordo (2). Os resultados são apresentados em seguida.

Quadro 1 - Frases relacionadas à percepção dos entrevistados acerca dos fatores relevantes associados à dimensão participação no âmbito do CMAS de Almadina/BA.

Nº	QUESTÃO
1	“O Conselho que participo não tem um lugar apropriado para as reuniões de trabalho”
2	“A ausência de local adequado para reuniões desestimula o trabalho dos Conselheiros”
3	“O desinteresse dos Conselheiros é um fator que influencia negativamente nos resultados das ações deste Conselho”
4	“A falta de apoio do poder público local influencia negativamente nos resultados das ações deste Conselho”
5	“A baixa disponibilidade de tempo para participar das reuniões influencia negativamente em minhas atuações neste Conselho”
6	“Falta de preparo dos conselheiros influencia negativamente nos resultados das ações deste Conselho”
7	“Nas reuniões deste conselho há espaço para que os conselheiros realizarem debates coletivos, discussões, apresentações de propostas e argumentos, para então, concretizarem a votação das demandas”.
8	“A Falta de interesse principais aspectos que impedem ou dificultam a participação da população nas ações desenvolvidas por este Conselho”
9	“A dificuldade ao acesso a informação é um dos principais aspectos que impedem ou dificultam a participação da população nas ações desenvolvidas por este Conselho”
10	“A Falta de instrução é um dos principais aspectos que impedem ou dificultam a participação da população nas ações desenvolvidas por este Conselho”

11	“A escassez de eventos como audiências públicas, plenárias e similares dificultam a participação da população nas ações desenvolvidas por este Conselho”
12	“Não há impedimento ou dificuldade para a participação da população nas ações desenvolvidas por este Conselho”

**Fonte:** os autores

A média dos valores atribuídos para cada questão, representando do nível de concordância adotado por parte dos entrevistados estão representadas na Figura 2. Nesta Figura é possível observar que das 12 frases consideradas, duas apresentaram uma percepção média de concordância entre os conselheiros: as frases 7 e 8, com valores médios de 0,9 e 1,0 respectivamente. A tendência de concordância com a frase 7 sugere que há nesse caso, uma percepção comum de que há um ambiente propício para discussão das propostas e a participação de todos os Conselheiros. Entretanto, esse espaço parece não ter o mesmo comportamento frente a percepção comum da falta de interesse da população pelas ações deste Conselho (Frase 8). Vale destacar que o resultado observado para a frase 3, apesar de não consolidar uma caracterização plena da concordância, revela uma tendência dos conselheiros em não associar nenhuma influência deste desinteresse aos resultados das ações deste Conselho.

A análise desta Figura revela ainda que as frases 2 e 5 apresentam uma clara tendência de percepção de discordância, com valores médios de 0,9 para ambas as frases. Esses resultados mostram que a participação não é afetada pelas dificuldades inerentes ao exercício de Conselheiros.

Com relação às demais frases, a Figura 2 sugerem não haver nenhuma percepção afirmativa ou negativa, uma vez que seus valores médios não se aproximam dos valores mínimos associados a discordância ou concordância, que possa levar a percepção da influência dos parâmetros avaliados nessas frases na participação dos Conselheiros no CMAS.

**Figura 1 - Fatores associados à Participação (CMAS)**



Fonte: os autores

### **c) Poder de Agenda**

A aptidão para influenciar a agenda política e administrativa local (CARNEIRO, 2006), é tratada no presente trabalho, sob a denominação de “poder de agenda”. A análise dos instrumentos normativos aplicáveis à atuação dos conselhos de assistência social, bem como da leitura das atas do CMAS de Almadina/BA, dentro do período estudado, possibilita identificar algumas variáveis relevantes para a análise da efetividade do referido conselho e sua relação com o sistema de controle social do referido município.

Com relação aos instrumentos de controle social, ao determinar a participação da população (Art 204, Constituição Federal) como diretriz a ser observada pelos entes federados em todos os níveis, por meio de organizações representativas, na formulação da política e no controle das ações promovidas na área da Assistência Social (BRASIL, 1988), o legislador constituinte elevou ao patamar de norma constitucional o poder conferido às organizações representativas, como os conselhos deliberativos, para atuarem na formulação e controle das políticas sociais da área, conferindo, deste modo, poder de agenda a estes fóruns deliberativos.

Neste contexto, a legislação municipal aplicável às atividades do CMAS de Almadina/BA (Lei Municipal N.º 421/2013) confirma a natureza deliberativa e permanente do

referido órgão de controle social .No que tange às competências conferidas ao CMAS por meio dessa Lei é possível observar ampla gama de competências, algumas de natureza tipicamente normativa e que se efetivamente forem aplicadas, podem influenciar as decisões do Executivo Municipal, tanto no que diz respeito à formulação, quanto à execução de políticas públicas de assistência Social.

Para melhor sistematizar a análise das deliberações do CMAS a análise das atas deste Conselho (Quadro 2) apresenta as matérias que foram sujeitas à deliberação do CMAS de Almadina ao longo do período estudado.

Quadro 2 - Pauta e Deliberações das Reuniões do CMAS de Almadina (2013/2014).

DATA	PAUTA DA REUNIÃO	OUTROS TEMAS DELIBERADOS	QUÓRUM DE APROVAÇÃO
15/06/2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reformulação e composição do CMAS respeitando o princípio da paridade e o prazo regimental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Composição da Mesa Diretora do CMAS;</li> <li>Calendário de Reuniões Ordinárias;</li> </ul>	Unanimidade
18/06/2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deliberar sobre a aprovação do Plano de Ação Estadual 2013 e a aplicação dos recursos a serem transferidos do FEAS<sup>1</sup>para o FMAS<sup>2</sup>e a serem executados no exercício de 2013;</li> <li>Deliberar sobre o Plano de Ação 2013 e o Aceite do Reordenamento do serviço de Convivência e Fortalecimento de veículos SCFV.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovação da ata da reunião anterior.</li> </ul>	Unanimidade
16/07/2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovação do Regimento Interno do CMAS;</li> <li>Aprovação do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeiro: IGD-M e IGD-SUAS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não houve.</li> </ul>	Unanimidade
18/07/2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deliberar sobre a criação da Comissão Organizadora da III Conferência Municipal de Assistência Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não houve</li> </ul>	Unanimidade

02/04/2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação do Plano de Ação Estadual 2014</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não houve</li> </ul>	Unanimidade
------------	--	---	-------------

1. Fundo Estadual de Assistência Social
2. Fundo Municipal de Assistência Social

Fonte: dados da pesquisa

Nas atas analisadas não há menção a iniciativas relacionadas ao poder normativo do conselho capaz de, diretamente, exercer influência sobre a agenda política ou administrativa local, nos termos das competências conferidas ao Conselho pela legislação pertinente, conforme acima abordado.

Chama atenção o fato de que todas as deliberações do Conselho ao longo das cinco assembleias ocorridas no período foram aprovadas por unanimidade. Em nenhuma das atas foi possível perceber qualquer menção a votos de divergência entre os conselheiros. Este comportamento uniforme, sugere um sintoma preocupante sobre a qualidade da participação dos conselheiros neste espaço deliberativo. É digno de nota que a variável ora em análise “Poder de Agenda”, neste ponto, encontra forte relação com a variável “Participação” já anteriormente considerada, uma vez em que a ausência de divergência ou de discursos conflitantes, algo muito comum em qualquer ciclo de debates, sobre tudo em se tratando de espaços democráticos de participação, pode representar um sintoma negativo no que tange à qualidade dos debates promovidos pelo órgão.

Nas atas, também, não foram encontrados registros de reivindicações oriundas das deliberações do conselho a serem encaminhada para os órgãos competentes pela das políticas de assistência social do município. A ausência de registros em atas de reivindicações encaminhadas ao poder público local sobre demandas populares eventualmente discutidas nas reuniões do CMAS de Almadina/BA destoa da noção de conselho enquanto espaço de formação de vontades e de opinião, capazes de inserir na agenda governamental os temas de interesse público, a serem implementados sob a forma de políticas públicas (CARNEIRO, 2006).

#### **d) Autonomia**

Segundo Carneiro (2206) a análise da efetividade dos conselhos está associada ao grau de dependência apresentado entre estes órgãos deliberativos e o Poder Executivo local, realidade é compartilhada pela maioria dos municípios brasileiros.

No caso específico de Almadina/BA, a percepção dos conselheiros atuantes no CMAS local, sobre as dificuldades inerentes à falta de apoio do Executivo local às ações

desenvolvidas pelo Conselho, pode ser ilustrada pela fala do conselheiro representante da Secretaria da Assistência Social de Almadina/BA, em uma das assembleias realizadas pelo órgão, segundo ele “[...] nos últimos anos o conselho vem enfrentado dificuldades de apoio por parte do poder público municipal (sic) para um melhor desempenho das atribuições inerentes ao cargo” (CMAS, 2013<sup>a</sup>, p. 02)

Quanto à realidade vivenciada pelo CMAS de Almadina/BA, o primeiro indício de forte dependência entre o Conselho e o Executivo local diz respeito à ausência de um espaço apropriado para sediar as ações do referido órgão. Assim, por não possuir sede própria, todas as reuniões e ações promovidas pelo Conselho são realizadas na sede da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Considerando que a realização das assembleias no espaço da Secretaria de Assistência Social, e que a Secretária titular da pasta se fez presente em todas as reuniões do Conselho, entende-se que tais fatores possam representar uma inibição natural a espontaneidade das proposições e posicionamentos sustentados pelos conselheiros, colocando assim, a autonomia deste Conselho sob possível suspeição.

A legislação municipal que regulamenta a política de assistência social é omissa quanto ao dever do Município de Almadina/BA em prover os recursos necessários à manutenção das atividades do CMAS. Entretanto, tal dever é perfeitamente amparado nos termos do art. 14, V, da Lei Municipal 421/2013, que destina recursos do Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Almadina/BA para o “desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, planejamento, administração e controle das ações de assistência social da Administração Municipal” (ALMADINA, 2013a).

Os dados da pesquisa empírica acerca da dimensão “Autonomia” os dados a seguir também se estruturam nos termos já delineados anteriormente, com base na pesquisa de percepção por meio da escala Likert.

No quadro seguinte temos os questionamentos e/ou assertivas valorados segundo a percepção dos entrevistados.

Quadro 3- Frases relacionadas à percepção dos entrevistados acerca dos fatores relevantes associados à dimensão Autonomia no âmbito do CMAS de Almadina/BA.

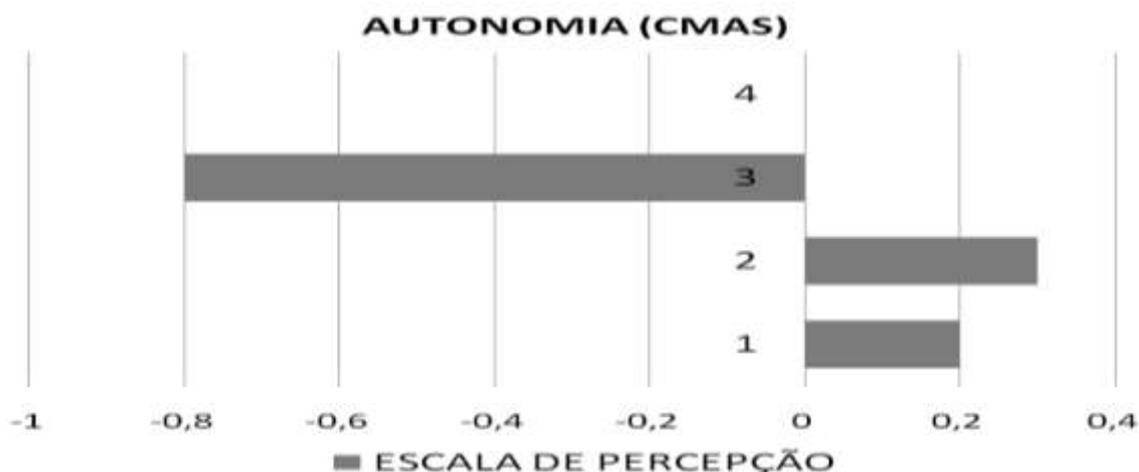
Nº	Frase
1	“Há forte dependência deste conselho em relação ao Poder Público local (Prefeitura)”
2	“A pouca capacitação ofertada aos conselheiros quando do ingresso da função, ou mesmo no decorrer de suas atividades interfere nas decisões deste Conselho e portanto traz reflexos a autonomia do mesmo”

3	“Interesses partidários são explícitos no Conselho que participo e isso influencia negativamente nos resultados das ações deste Conselho”
4	“A falta de infra-estrutura adequada influencia negativamente nos resultados das ações deste conselho”.

Fonte: os autores

A média dos valores atribuídos para cada questão, representando do nível de concordância (escala de Likert) por parte dos entrevistados do Conselho Municipal de Assistência Social de Almadina, não revelaram tendência concreta de concordância para as frases elencadas na Figura 2.

Figura 2- Percepção dos respondentes quanto Autonomia do CMAS



Fonte: os autores

#### e) Legitimidade.

Dentre os aspectos relativos à dimensão legitimidade considerados a partir da investigação documental, sobretudo no que diz respeito aos seus aspectos normativos, merece destaque a composição e a estrutura do Conselho em estudo.

Desde quando ainda era denominado Conselho Municipal do Bem-Estar Social a estrutura colegiada do órgão era composta por 8 (oito) membros, com seus respectivos suplentes (ALMADINA, 1994). Conforme dispunha a Lei 207/94, as indicações dos membros do Conselho deveriam ser feitas pelas organizações ou entidades de representação e nomeadas por ato do Poder Executivo.

Segundo disposto na referida Lei, deveriam ser indicados para o Conselho um membro, com respectivo suplente, dos seguintes segmentos: Poder Executivo; Poder Legislativo; Organizações Comunitárias; Organizações Religiosas; Sindicato de Trabalhadores; Entidades Patronais; Diretoria Regional de Saúde (DIRES); e Fundação de Serviço de Saúde Pública.

Com as alterações promovidas na legislação por meio da Lei Municipal n.º 368/09 a composição do Conselho manteve a estrutura com 08 (oito) representantes e respectivos suplentes, obedecendo aos seguintes critérios de representatividade por segmento: Representantes Governamentais: Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de saúde e Secretaria Municipal de Administração. Já no que se refere aos representantes da sociedade civil organizada a legislação apenas dispunha de forma genérica que o referido segmento deveria ser composto:

04 (quatro) representantes da Sociedade Civil, dentre representantes de usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organização de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio, sob a fiscalização do Ministério Público. (ALMADINA, 2005).

É interessante destacar no dispositivo referência ao Ministério Público (MP) como órgão fiscalizador do processo de escolha dos conselheiros. Caso o referido dispositivo de fato fosse dotado de eficácia, este retrataria importante característica do sistema de pesos e contra-pesos adotados por modelos de controle próprios de regimes democráticos de direito, nos quais existe a possibilidade de que as diferentes esferas de poder possam exercer controle recíproco.

Vale destacar que a supressão da menção à participação do MP na reforma legislativa concernente ao CMAS por meio da Lei 421/2013. Mantendo a mesma disposição excerto, com exceção da expressão “sob a fiscalização do Ministério Público”, do ponto de vista do controle social, entendendo-se como relevante à atuação do MP junto às instâncias de controle social, a Lei 421/2013, portanto, representa um retrocesso em relação à legislação anterior.

Independente das disposições normativas municipais, neste caso estimulando à cooperação entre CMAS e MP na promoção de ações conjuntas na área da Assistência Social, o art. 31, da Lei 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, é categórico ao determinar que “Cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos nesta lei”. Ou seja, independente de previsão expressa na legislação estadual ou municipal, o dever do MP em acompanhar e zelar pelos princípios e deveres aplicáveis à política de Assistência Social em todos os níveis decorre da

norma geral federal ora citada.

Independente de expressa previsão normativa na legislação municipal, o fato é que nos registros documentais analisados junto ao Conselho referentes ao mandato dos conselheiros (exercícios 2013/2014) não há qualquer indício, ou menção, de acompanhamento do órgão ministerial com relação às atividades promovidas pelo CMAS, o que indica, *a priori*, a não existência de uma política de cooperação entre CMAS de Almadina/BA e o Ministério Público Estadual.

Ainda no que diz respeito à composição do CMAS, a análise do Decreto Municipal n. 899 de 2013, de 14 de junho de 2013, permite-nos observar que, valendo-se do poder regulamentar que incumbe à chefia do Poder Executivo, a atual gestão assim disciplinou a disposição dos representantes da Sociedade civil: 04 (quatro) representantes, com seus respectivos suplentes, dos seguintes segmentos representativos: Representante do Sindicato Patronal Rural; Representante das Entidades Religiosas; Representantes da Pastoral da Criança e Representante da Associação Realma (ALMADINA, 2013).

Por sua vez, os dados da pesquisa empírica acerca da dimensão “Legitimidade” serão apresentados na sequência, com base na pesquisa de percepção por meio da escala Likert.

No Quadro 4 são apresentadas as frases valorados segundo a percepção dos entrevistados.

Quadro 4 - Questões relacionadas à percepção dos entrevistados acerca dos fatores relevantes associados à dimensão Legitimidade no âmbito do CMAS de Almadina/BA.

---

<b>Nº</b>	<b>QUESTÕES</b>
-----------	-----------------

---

1	“O processo de escolha dos conselheiros é plenamente democrático. Os conselheiros são escolhidos sem qualquer interferência do poder público, por meio de processo que garante a legitimidade dos representantes dos diversos seguimentos da sociedade”
---	---

---

2	“O processo de escolha dos conselheiros é satisfatório, pois diante da falta de interesse da
---	--

---

---

comunidade em geral em participar de conselhos, é o processo que é possível realizar”

---

3 “O processo de escolha dos conselheiros não assegura que os representantes escolhidos sejam aqueles que representam todos os seguimentos sociais da cidade”.

---

4 “O processo de escolha dos conselheiros resulta na escolha de membros que não representam legitimamente os anseios da comunidade”.

---

5 “As atividades desenvolvidas por este conselho têm sido capazes de exercer algum tipo de controle ou fiscalização popular sobre as ações do poder público municipal, gerando resultados concretos neste sentido”

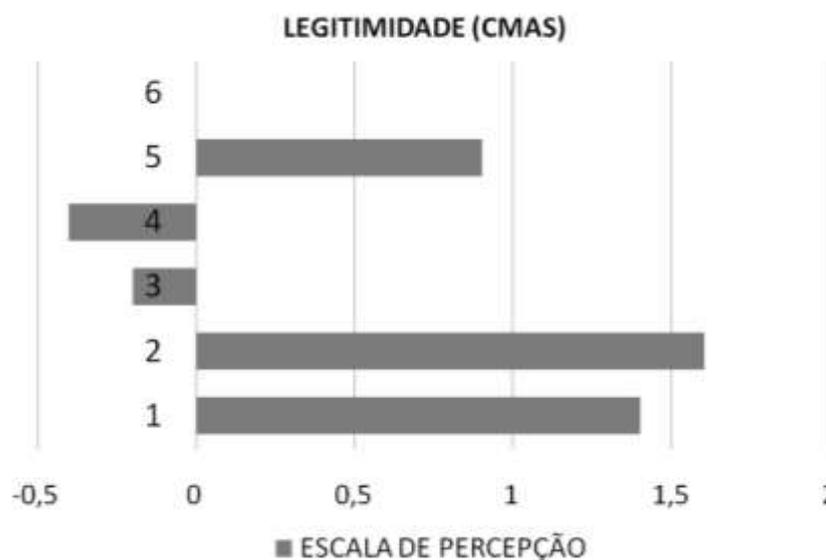
---

FONTE: os autores

A média dos valores atribuídos para cada questão, representando do nível de concordância (escala de Likert) por parte dos entrevistados do Conselho Municipal de Assistência Social de Almadina, no que se refere á dimensão “Legitimidade”, estão representadas na Figura 3.

Por esta Figura é possível observar que a pela percepção dos conselheiros, há uma legitimidade garantida do Conselho, sobretudo influenciada pela falta de interesse da sociedade (Frase 2) e pela tendência em concordância com a Frase 5. A percepção dessa legitimidade por sua vez pode ser reflexo da composição do Conselho, que traz 50% de servidores públicos, que por sua vez pode apresentar dificuldades em apresentar manifestações contrárias aos anseios do poder local.

**Figura 2 - Percepção dos respondentes quanto à legitimidade do CMAS**



FONTE: os autores

### **Considerações Finais**

Diversos fatores relacionados às condições socioeconômicas que permeiam, quer agentes inseridos na dinâmica dos conselhos, ou mesmo o meio social no qual tais arenas extraparlamentares (PERES, 2010) se inserem, podem interferir no grau de efetividade de tais órgãos.

Nesse sentido, esses fatores também podem ser identificados com base nos fatores de análise propostas na presente estrutura. Assim, no que tange a transparência, as condições de qualidade e oferta de informação são variáveis imprescindíveis para a análise do controle social exercido pelos Conselhos, a exemplo do quanto observado por autores como Carneiro (2006), Alves e Leal (2013), Buvnich (2014). Nesse sentido o sistema de controle social por meio do conselho estudado pode ser afetado pelas condições socioeconômicas na qual se insere, como, por exemplo, maior ou menor oferta de instrumentos de comunicação, ou mesmo pela falta de cultura cívica voltada à democracia (Moreira Neto, apud Alves; Leal, 2006, p. 499).

O resultado obtido com relação a transparência, no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social, tem no registro das atas revelada a preocupação dos conselheiros em realizar o chamamento público para deliberações do CMAS a ser feito por meio de edital a ser

fixado em locais de grande acesso (CMAS, 2013, p.1). Observa-se, deste modo, que a publicidade dos atos do CMAS no município estudado ainda conserva de grande dependência de métodos convencionais como a divulgação de escritos em locais públicos, não contando com inovações tecnológicas como meios digitais.

Quanto à dimensão participação há de se destacar que esta também pode ser afetada por efeitos socioeconômicos (CARNEIRO, 2006). Apesar da alta taxa de participação, observada, a qualidade da participação é fator determinante a ser considerado na dinâmica destes órgãos (TONELLA, 2006). Talvez a predominância de conselheiros do segmento poder público em detrimento daqueles que representam a sociedade civil no CMSA seja reflexo da incompatibilidade de tempo, conforme aponta Carneiro (2006), por conta de a maior parte das reuniões serem desenvolvidas somente em horários de expediente. Ainda sobre a qualidade da participação Magalhães (2011) salienta que a produção de sujeitos participantes pode ser compreendida como reflexo direto da educação recebida por estes indivíduos.

Quanto ao “poder de agenda” e a “autonomia” dos conselhos é possível observar uma relação direta dessas dimensões na efetividade do conselho, a final, há de se presumir que há a percepção de certa autonomia frente ao poder público de forma a que este não venha a influenciar, de forma efetiva, a agenda política e administrativa local (CARNEIRO, 2006). Vale destacar que a percepção dos conselheiros entrevistados sobre a autonomia, não sugere tendência a concordância quanto à assertiva de que a infraestrutura disponível nos Conselhos pudesse comprometer a autonomia dos mesmos.

Por fim, na análise da legitimidade, fatores de ordem social e econômica, como os já citados para a análise da dimensão participação deste item, podem comprometer o caráter legitimador das deliberações dos conselhos, a exemplo da predominância da participação dos representantes ligados ao poder público local em face daqueles oriundos da sociedade civil (MIGUEL, 2009), foi observada, no presente estudo.

Isso posto, entende-se que a eficácia dos Conselhos quanto ao seu papel de instrumento de controle social de políticas públicas, aqui analisado sob as dinâmicas estruturais e sociais do Conselho Municipal de Assistência Social do município de Almadina, apesar de estar baseada num arcabouço legal capaz de assegurar um efetivo controle gerado pela participação social, traz em sua estrutura operacional, elementos contraditórios que colocam em risco este papel, sobretudo pela apresentação de forte dependência dos recursos municipais para seu funcionamento e pela marcante presença de representantes da sociedade, vinculados ao aparato público de gestão em seus mais diferentes níveis, que por sua vez podem acabar por comprometer a autonomia e o poder de agenda desse Conselho.

## Referencias

ALMADINA, PREFEITURA MUNICIPAL. **Lei Municipal nº 6.930 de 28 de dezembro de 1995**. Dispões sobre a política estadual de assistência social. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85408/lei-6930-95>>. Acesso em 30 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Almadina. **Ata da Reunião Extraordinária realizada no dia 18/06/2013B**. Livro s/n, p. 03-05.

\_\_\_\_\_. Almadina. **Ata da Reunião Extraordinária realizada no dia 18/07/2013d**. Livro s/n, p. 07-09.

\_\_\_\_\_. Almadina. **Ata da Reunião Extraordinária realizada no dia 02/04/2014**. Livro s/n, p. 10-11.

\_\_\_\_\_. Almadina. **Ata da Reunião realizada no dia 16/07/2013C**. Livro s/n, p. 05-07.

ALVES, F. D; LEAL, M. C. H. **O controle social como contraponto/complemento ao controle jurisdicional de políticas públicas**: combate à corrupção enquanto empecilho à efetivação dos direitos fundamentais sociais. Unoesc International Legal Seminar, Chapecó, v. 2, n. 1, 2013.

bahia. **Decreto N. 8.487, de 11 de abril de 2003**. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso: 09/06/2013.

BERNI, R. C. D. et al. Os Conselhos Municipais e a participação da sociedade civil nas políticas educacionais: estudo de caso no Conselho Municipal de Educação de Bagé/RS. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/cccss/28/control-social.html>>. Acesso em 10/06/2015.

BRASIL **Lei 9.131 de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm)>. Acesso em: 01/05/1995. Brasília, 1995.

BRASIL **Lei Nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)>. Acesso em: 30/01/2015.

BRASIL **Lei Nº 8.742, De 7 De Dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm) . Acesso em: 30/01/2015. Brasília, 1993.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. **O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros**. Ver. Adm. Pública – Rio de Janeiro 48(1):55-82, jan./fev. 2014.

CARNEIRO, C. B. L. **Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização**. In: Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

CASTRO, Flávia Lages. **História do Direito Geral e do Brasil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CMAS). Almadina. **Ata da reunião realizada no dia 14/06/2013A**. Livro s/n, p. 01-03.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: EAESP/FGV, 2003

GREEN, P.E.; CARMNE, F.J. **Multidimensional Scaling and Related Techniques in Marketing Analysis**. Boston, Mass, 1988

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. **Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(2):357-378, mar./abr. 2013.

IBGE. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/mapa\\_site/mapa\\_site.php#populacao](http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#populacao). Acesso em 12/04/2017

IPEA. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhosnacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf)>. Acesso 10/06/2014.

IPEA. **O Conselho Nacional de Assistência Social na Visão de seus Conselheiros**. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120829\\_relatorio\\_assistencia\\_social.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120829_relatorio_assistencia_social.pdf)>. Acesso em: 02/06/2015.

MAGALHÃES, Lázaro Moreira de. **O processo de construção da autonomia do Conselho Municipal de Educação**. 2011. xiv, 211 f., il. Dissertação(Mestrado em Educação)-Universidade de Brasília, 2011.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**. Metodologia, Planejamento, Execução e Análise: Vol. 1. São Paulo, Atlas, 350p. 1993

MIGUEL, Bruno Siqueira Abe Saber. **Conselhos de políticas públicas: mecanismos efetivos de democracia participativa? Uma visão a partir do programa Bolsa Família**. 2009. 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009

SANTOS, Jackson Novaes; PEREIRA, João Pedro de Castro Nunes; PINHEIRO, Lessi Inês Farias. **CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL: subsídios à construção de um modelo de análise para avaliação da efetividade**. Jul. 2016.

SELITIZ; JAHODA; DEUTSCH e COOK. **Método de Pesquisa das Relações Sociais**. São Paulo: Pedagógica, 1975.

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas**: o papel dos conselhos gestores. Maringá/PR: Eduem, 2006.

## 1ª PERFIL SÓCIO-DEMOGRÁFICO

### 1.1 IDENTIFICAÇÃO

NOME ;SEXO:

### 1.2. SEGMENTO SOCIAL

Poder Público: Prefeitura Municipal; Câmara de Vereadores, Sociedade Civil: Sindicato; Associação, Entidade Religiosa, Usuário, Representante Classista (difere de sindicato); Outro

1.3. ESCOLARIDADE: Ensino Fundamental; Ensino Médio; Superior Incompleto; Superior Completo; Especialização; Mestrado; Doutorado

1.4. OCUPAÇÃO: Desempregado, Estudante, Profissional Liberal, Dona de Casa, Comerciante, Aposentado, Outro

Servidor Público Municipal

1.5. RENDA FAMILIAR: até 1 (sm); 1-2 sm; 2-3 sm; 3-5 sm; acima de 5 sm

1.6. TEMPO DE ATUAÇÃO COMO CONSELHEIRO: menos de um ano, de um a dois anos; de dois a três anos; de três a quatro anos, mais de quatro anos

### 1.7. FORMA DE INGRESSO NO CONSELHO

Indicação do órgão/entidade que eu represento, Indicação do poder público local, Indicação Legal, Eleição entre os pares do órgão/entidade que eu represento, Outra

## 2ª PARTE – ANÁLISE

### 01. “TRANSPARÊNCIA”

1.1. Identifique sua avaliação para os seguintes itens

Excelente    Bom Regular    Ruim    Péssima

1.1.1. Divulgação das ações promovidas por este conselho para a comunidade

1.1.2. Grau de transparência na atual gestão municipal, sobretudo no que se refere à publicidade dos atos e a disponibilidade de informações de interesse da comunidade

## 02. "PARTICIPAÇÃO"

2.3. Avalie os fatores listados no quadro abaixo, assinalando com um "X" na opção que melhor representa sua percepção sobre como estes influenciam a participação ativa dos conselheiros.

2.3.1. O Conselho que participo não tem um lugar apropriado para as reuniões de trabalho

2.3.2. A ausência de local adequado para reuniões desestimula o trabalho dos Conselheiros

2.3.3. O desinteresse dos Conselheiros é um fator que influencia negativamente nos resultados das ações deste Conselho

2.3.4. A falta de apoio do poder público local influencia negativamente nos resultados das ações deste Conselho

2.3.5. A baixa disponibilidade de tempo para participar das reuniões influencia negativamente em minhas atuações neste Conselho

2.3.6. Falta de preparo dos conselheiros influencia negativamente nos resultados das ações deste Conselho

2.3.7. Nas reuniões deste conselho há espaço para que os conselheiros realizem debates coletivos, discussões, apresentações de propostas e argumentos, para então, concretizarem a votação das demandas.

2.3.8. A Falta de interesse principais aspectos que impedem ou dificultam a participação

da população nas ações desenvolvidas por este Conselho

2.3.9. A dificuldade ao acesso a informação é um dos principais aspectos que impedem ou dificultam a participação da população nas ações desenvolvidas por este Conselho

2.3.10. A Falta de instrução é um dos principais aspectos que impedem ou dificultam a participação da população nas ações desenvolvidas por este Conselho

2.3.11. A escassez de eventos como audiências públicas, plenárias e similares dificultam a participação da população nas ações desenvolvidas por este Conselho

2.3.12. Não há impedimento ou dificuldade para a participação da população nas ações desenvolvidas por este Conselho

### 03 - "PODER DE AGENDA"

3.1.1. As decisões e/ou deliberações deste conselho têm influenciado na agenda política do Poder Executivo Municipal, sobretudo no que diz respeito à formulação (programas e projetos) de políticas públicas relacionadas à área de atuação do conselho

3.1.2. Interação deste conselho com o Poder Executivo Municipal é um dos principais fatores de sucesso das ações aqui desenvolvidas

3.1.3. Interação deste conselho com o Ministério Público é um dos principais fatores de sucesso das ações aqui desenvolvidas

3.1.4. As propostas, sugestões e deliberações deste conselho são levadas em conta nas discussões do Poder Legislativo Municipal (Câmara de Vereadores)

3.1.5. Os conselhos municipais são instrumentos eficazes para controlar as ações do governo local no que se refere à implantação, fiscalização e execução de políticas públicas

3.1.6. As reivindicações da população são freqüentemente discutidas nas reuniões do conselho

#### 04. "AUTONOMIA"

4.1.1. Há forte dependência deste conselho em relação ao Poder Público local

4.1.2. A pouca capacitação ofertada aos conselheiros quando do ingresso da função, ou mesmo no decorrer de suas atividades interfere nas decisões deste Conselho e portanto traz reflexos a autonomia do mesmo

4.1.3. Interesses partidários são explícitos no Conselho que participo e isso influencia negativamente nos resultados das ações deste Conselho

4.1.4. A falta de infra-estrutura adequada influencia negativamente nos resultados das ações deste conselho.

#### 05. "LEGITIMIDADE"

#### FATORES ASSOCIADOS À LEGITIMIDADE INTERFERÊNCIA NA ATUAÇÃO DO CONSELHO

5.1.1. O processo de escolha dos conselheiros é plenamente democrático. Os conselheiros são escolhidos sem qualquer interferência do poder público, por meio de processo que garante a legitimidade dos representantes dos diversos seguimentos da sociedade

5.1.2. O processo de escolha dos conselheiros é satisfatório, pois diante da falta de interesse da comunidade em geral em participar de conselhos, é o processo que é possível realizar

5.1.3. O processo de escolha dos conselheiros não assegura que os representantes escolhidos sejam aqueles que representam todos os seguimentos sociais da cidade

5.1.4. O processo de escolha dos conselheiros resulta na escolha de membros que não representam legitimamente os anseios da comunidade.

5.1.5. As atividades desenvolvidas por este conselho têm sido capazes de exercer algum tipo de controle ou fiscalização popular sobre as ações do poder público municipal, gerando resultados concretos neste sentido

## **CURRICULUM RESUMIDO DOS AUTORES**

**Jackson Novaes Santos:** advogado. Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas (UESC), contando com bolsa da CAPES. Especialista em História do Brasil (UESC). Licenciado em História (UESC). Bacharel em Direito (UESC). Atualmente é docente do curso de Direito da Faculdade de Ilhéus, onde ministra as disciplinas Introdução ao Direito, História do Direito e Direito Administrativo. Atua, ainda, como Revisor do periódico: Revista Docência do Ensino Superior (UFMG).

**Lessí Inês Farias Pinheiro:** possui graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1988), mestrado em Economia Européia e Políticas Comunitárias pela Faculdade de Economia - Universidade de Coimbra (1996) e doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2005). Atualmente é professora titular da Universidade Estadual de Santa Cruz, onde é vinculada ao Departamentos de Ciências Econômicas e coordenadora do Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas. É líder do Grupo de Estudos Socioeconômicos Regionais e Políticas Públicas, registrado no CNPQ. Tem experiência na área de Economia, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento regional e políticas públicas.

**Luiza Reis Teixeira:** doutora em Administração Pública e Governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), na linha de pesquisa Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional. Possui mestrado (2006) e graduação (2003) em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente é professora assistente da Universidade Estadual de Santa Cruz. Tem experiência na área de Administração Pública e Gestão Social, atuando principalmente nos seguintes temas: administração pública, participação cidadã, economia solidária, gestão social e ensino à distância.

**João Pedro de Castro Nunes Pereira:** Engenheiro Agrônomo formado pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1990), mestre em Ciência do Solo pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (1993) e Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo (2007). Atualmente é professor do Curso de Engenharia de Produção da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) em Ilhéus/BA e Professor Orientador no Mestrado de Economia Regional e Políticas Públicas da UESC. Desenvolve trabalhos nas áreas de

Agronegócio, Identificação Geográfica, Qualidade, Políticas Públicas, Inovação e Arranjos Produtivos Locais.