

O Conselho Municipal de Assistência Social de Palmas – TO: Uma análise de sua atuação sob a perspectiva da Cidadania Deliberativa.

The Municipal Council of Social Assistance of Palmas – TO: an analysis of action under the perspective of Deliberative Citizenship.

André Luís Américo Moreira¹
Geraldo José Ferreira Júnior²

RESUMO

O modelo democrático, deliberativo e participativo dos Conselhos Municipais no Brasil foi impulsionado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tais ambientes tornaram-se campos de excelência para o exercício da cidadania e espaços legítimos de participação, com portas abertas para que a sociedade civil pudesse opinar, deliberar e ser parte ativa do processo de decisão e na construção de políticas públicas. Partindo-se deste contexto, objetivou-se neste estudo, realizar uma análise sobre a participação dos diferentes atores sociais – conselheiros – no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município de Palmas, capital do Tocantins, à luz do conceito de Cidadania Deliberativa. Sendo o CMAS o palco do nosso objeto de estudo, tratou-se também de compreender a percepção dos Conselheiros (biênio 2016-2018) a respeito do funcionamento, dinâmica e objetivos do CMAS. Dentre os métodos investigativos, a pesquisa se valeu de observação direta não participante, aplicação de entrevistas semiestruturadas, questionários e análise documental. Os resultados da pesquisa apontam que alguns critérios de cidadania deliberativa foram identificados e bem atendidos; enquanto outros critérios carecem de reflexão no sentido de elevar os níveis de participação social no Conselho estudado.

Palavras-chave: Participação Social; Conselhos Municipais; Cidadania Deliberativa.

ABSTRACT

The democratic, deliberative and participatory model of the Municipal Councils in Brazil was boosted with the promulgation of the Federal Constitution of 1988. These environments became fields of excellence for the exercise of citizenship and legitimate spaces of participation, with open doors for civil society could also effectively give an opinion, deliberate and be an active part of the decision-making process and in the construction of public policies. Based on this context, the objective of this study was to analyze the participation of different social actors - counselors - in the Municipal Council of Social Assistance (CMAS) in the municipality of Palmas, capital of Tocantins, in the light of the concept of Deliberative Citizenship. Since CMAS was the focus of our study, it was also a matter of understanding the perception of the Directors (biennium 2016-2018) regarding CMAS's functioning, dynamics and objectives. Among the investigative methods, the research was based on direct non-participant observation, application of semi-structured interviews, questionnaires and documentary analysis. The results of the research indicate that some criteria of deliberative citizenship have been identified and well attended; While other criteria need to be considered in order to raise the levels of social participation in the Council studied.

Keywords: Social Participation; Municipal Council; Deliberative Citizenship.

¹ Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professor de Direito da Universidade Estadual do Tocantins. Assessor da Direção-Geral do Campus Palmas do Instituto Federal do Tocantins. E-mail: andremoreira.adv@hotmail.com

² Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Produtor Cultural na Universidade Federal do Tocantins (UFT). E-mail: geraldojoseferreirajr@gmail.com

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, também conhecida por Constituição Cidadã, pode ser considerada como o marco legal que versa sobre a participação social no Brasil. Alguns de seus dispositivos legais tornaram legítimos os mecanismos da democracia representativa – como o sufrágio universal – e também da democracia participativa, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Ademais disso, o período pós-constituição de 1988 foi marcado pela ampliação da democracia participativa a partir de mecanismos como as conferências, os programas do orçamento participativo e os conselhos. (CALADO, 2016, p. 183).

É a partir deste marco que se percebe o surgimento de instâncias participativas de discussão e deliberação, inicialmente na área de saúde, que viriam mais tarde a ser regulamentadas por legislação específica e a ser chamadas de Conselhos. Cabe aqui destacar a vanguarda do setor de saúde (através do movimento conhecido por Reforma Sanitária) ao influenciar diretamente a Constituinte de 1987 com as ideias de participação da sociedade na gestão de políticas públicas e, conseqüentemente, auxiliar na institucionalização dos conselhos municipais.

No que tange a Democracia Representativa e a Democracia Participativa temos que:

Democracia representativa seria aquela em que o povo efetiva sua participação com a eleição de seus representantes. A participação cidadã nesse tipo de democracia ficaria limitada ao voto. Esse foi o modelo aderido pelos regimes democráticos brasileiros desde a Proclamação da República até a Constituição de 1988. Já a democracia participativa fornece aos cidadãos a possibilidade de participar na elaboração de políticas públicas, assim como em seu controle e fiscalização de execução. Além disso, permite ao povo propor atos e opinar nas tomadas de decisão das gestões governamentais. Nesse tipo de democracia participação cidadã é ampliada para além do voto. Cria-se uma parceria entre Estado e população em função do desenvolvimento social comum. Este modelo de democracia foi aderido pelo Brasil após a Constituição de 1988 (LAVINAS; MAGNO, 2016, p. 141).

Neste sentido, esta pesquisa pretende analisar a participação à luz dos conceitos de Cidadania Deliberativa, para que, de posse desse referencial teórico, possibilite o entendimento necessário para responder ao questionamento que nos propomos aqui a responder: como acontece a participação dos diferentes atores sociais – conselheiros – no Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Palmas-TO?

Vale destacar pesquisas anteriores que também se propuseram a estudar e compreender a relação entre sociedade civil e Estado no contexto de conselhos gestores municipais de assistência social. A participação social nos conselhos foi também estudada nos trabalhos de Bulla e Leal (2004) na cidade de Santa Maria-RS e Mazzali e Cara (2007) na cidade de São Paulo-SP.

Em Palmas-TO, o CMAS a princípio ainda não havia sido objeto de estudo no contexto aqui apresentado. Neste sentido, torna-se importante iniciar este estudo, ainda inédito, no sentido de pesquisar um conselho situado na região Norte do país e pertencente à capital mais jovem da federação – Palmas-TO. Além disso, pretende-se apresentar os resultados desta pesquisa a fim de propor melhorias tanto para os conselheiros como também incentivar a participação social da comunidade.

Para contextualizar a pesquisa, será feita revisão de literatura com alguns estudiosos que pesquisam as temáticas acima mencionadas. Contudo para o conceito de Cidadania Deliberativa, o diálogo será conduzido a partir da perspectiva dos estudos de Tenório et al. (2008).

O artigo está estruturado da seguinte forma: na primeira parte serão apresentados os principais referenciais teóricos mobilizados para esta pesquisa (Cidadania Deliberativa e Conselhos Gestores). Posteriormente,

será feita a apresentação dos aspectos metodológicos e em sequência do objeto de estudo: o Conselho Municipal de Assistência Social de Palmas-TO, por fim, a análise e discussão dos resultados.

2. Cidadania Deliberativa

Cidadania deliberativa:

Significa que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão (inserção daqueles segmentos tradicionalmente excluídos do processo político decisório), do pluralismo (diversidade de participantes, que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de decisão), da igualdade participativa (equivalência na forma de atuação dos participantes na tomada de decisão), da autonomia (apropriação indistinta pelos participantes do processo de tomada de decisão) e do bem comum (bem estar geral) (KRONENBERGER, 2016, p. 233).

A cidadania deliberativa pressupõe o envolvimento dos cidadãos na esfera pública numa perspectiva de controle e de participação. É imprescindível que os atores sociais possuam a consciência do coletivo em detrimento do individual, pois nessas circunstâncias, não se pode buscar apenas vantagens individuais e sim o bem comum.

A inclusão, o pluralismo, a igualdade participativa, a autonomia e o bem comum são as características essenciais para a implantação e implementação da cidadania deliberativa em modelos de participação democráticos, especificamente, neste estudo, nos Conselhos Gestores de políticas públicas. Neste sentido, Tenório entende que cidadania deliberativa "(...) significa que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum" (TENÓRIO et al., 2008, p.1).

Para melhor compreendermos tal conceito é imprescindível também que conheçamos os conceitos de esfera pública e sociedade civil que são os pilares que subjazem a cidadania deliberativa. Conforme Tenório:

O conceito de esfera pública pressupõe igualdade de direitos individuais (sociais, políticos e civis) e discussão. Sem violência ou qualquer outro tipo de constrangimento, buscando a resolução de problemas por meio do diálogo entre os participantes do debate. Portanto, a esfera pública, como deveria ser o caso de um conselho municipal, é um espaço no qual as pessoas apresentam suas inquietações por meio do entendimento mútuo (TENÓRIO, 2016, p. 16).

Prosseguindo nas palavras de Tenório:

Diferente de um processo centralizador, autoritário, elaborado desde o gabinete, onde o conhecimento técnico os interesses pessoais são o principal argumento da decisão, de uma perspectiva descentralizadora, no qual deve prevalecer o diálogo, a esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor soluções aos problemas da sociedade, de uma região, de um bairro, de uma comunidade, etc., a ponto de tais soluções contribuírem para o desenvolvimento ou controle de políticas públicas, ou que tais propostas possam colaborar com os poderes públicos constituídos como são os casos do poder executivo municipal (prefeitos e/ou secretariado) ou da Câmara de Vereadores (TENÓRIO, 2016, p. 16).

Dando continuidade, após a introdução no tópico anterior dos conceitos teóricos de Cidadania Deliberativa, será tratado, oportunamente, no tópico subsequente os Conselhos Gestores.

3. Conselhos Gestores

O modelo democrático, deliberativo e participativo dos Conselhos Gestores no Brasil foi impulsionado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tais ambientes tornaram-se campos de excelência para o exercício da cidadania e espaços legítimos de participação, com portas abertas para que a sociedade civil pudesse opinar, deliberar e ser parte ativa do processo de decisão e na construção de políticas públicas.

Fazendo um breve resgate do histórico dos conselhos temos que:

Antes da década de 1990, os conselhos eram órgãos técnicos vinculados ao Executivo com funções de assessoramento. Sua composição era formada por membros indicados pelo Poder Executivo. Somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 a composição dos conselhos incorporaria representantes da sociedade civil de forma paritária junto ao poder público e teria suas funções e características redefinidas (KRONENBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016, P. 157).

Segundo Tatagiba,

Os conselhos gestores 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, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (TATAGIBA, 2005, p. 01).

Podemos definir os conselhos como esferas públicas de composição *plural* e *paritária* entre Estado e sociedade civil, cuja principal função é atuar na formulação, acompanhamento, fiscalização e decisão das políticas públicas (KRONENBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016, P. 152).

Para Kraemer,

Os conselhos podem gerar novas políticas que ampliem o acesso aos serviços públicos das áreas a que estão vinculados ou ainda podem atuar de forma a controlar os serviços prestados, ampliando as possibilidades de controle social. No entanto, um importante debate é se a sociedade civil participa efetivamente desses conselhos e se de fato sua participação gera efetividade deliberativa pelo poder público (KRAEMER, 2016, p. 84).

Os conselhos podem ser considerados o principal canal de participação cidadã existente nas três esferas (federal, estadual e municipal) e são espaços públicos potencias para a prática da gestão social. (KRONENBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016, P. 153).

Na seção seguinte será realizada a apresentação dos caminhos metodológicos da presente pesquisa.

4. Metodologia

A presente pesquisa utilizou-se de análise qualitativa, tendo como instrumentos de investigação: (I) a observação direta não participante durante as Reuniões Plenárias do CMAS, ocorridas no período de agosto de 2016 a fevereiro de 2017, totalizando 09 (nove) reuniões observadas pelos pesquisadores; (II) entrevistas semiestruturadas com 06 (seis) conselheiros, sendo 03 (três) advindos do poder público municipal e o outros

03 (três) da sociedade civil, realizadas no mês de fevereiro de 2017; (III) aplicação de questionário junto a seis conselheiros do CMAS.

Frisa-se que o CMAS é constituído de doze conselheiros titulares, distribuídos de forma igualitária: seis membros advindos do poder público municipal e seis pertencentes à sociedade civil. O questionário de pesquisa foi aplicado junto a um total dez conselheiros, sendo cinco pertencentes ao poder público municipal e outros cinco advindos da sociedade civil, deixando a amostra de pesquisa proporcional à característica paritária dos membros pertencentes ao CMAS. O mesmo critério foi utilizado também ao se aplicar as entrevistas: entrevistou-se três conselheiros estatais e três advindos da sociedade civil.

A aplicação dos questionários e das entrevistas, ocorreu no mês de fevereiro de 2017, obedecendo ao princípio da acessibilidade e disponibilidade dos entrevistados. Como critério de seleção dos participantes, levou-se em conta a presença daqueles que participaram das reuniões ao longo do período de observação direta não participante dos pesquisadores, tendo o cuidado em dividir a amostra de forma paritária dentre membros estatais e os da sociedade civil.

O questionário era composto de 21 (vinte e um) itens que tinham por objetivo aferir a intensidade das categorias e critérios de Cidadania Deliberativa, através de escala Likert, que continham cinco proposições com pesos de zero a três. O conselheiro tinha a opção de selecionar apenas uma das opções, às quais se referiam a: NSA – Não se aplica (peso zero); DT – Discordo Totalmente (peso zero), DP – Discordo Parcialmente (peso um), CP – Concordo Parcialmente (peso 2) e CT – Concordo Totalmente (peso 3).

Como fonte de informações secundárias, utilizou-se da análise documental das atas das reuniões plenárias do CMAS (as atas referem-se às reuniões ocorridas entre junho e dezembro de 2016), além de acesso aos marcos institucionais do Conselho (leis pertinentes e o Regimento Interno).

De posse das transcrições das entrevistas, da tabulação dos dados advindos dos questionários e com a experiência vivenciada durante o período de observação direta não participante no CMAS, buscou-se realizar a análise de conteúdo como o método para interpretação dos discursos obtidos.

O modelo de análise desta pesquisa está baseado nas 06 (seis) Categorias e 21 (vinte e um) Critérios de Cidadania Deliberativa propostos por Tenório et al. (2008). Sobre a utilização do Quadro de Análise, frisa-se que:

Entende-se que muito ainda tem que ser estudado e compreendido sobre a lógica da participação dos cidadãos na deliberação das políticas locais, porém os critérios aqui apresentados contribuem para compreender um pouco sobre a legitimidade e a representação nos modos de participação democráticos (TENÓRIO et al., 2008, p. 15).

Buscou-se, por meio da análise das entrevistas e dos questionários, identificar os níveis de participação social dos conselheiros. A análise pontuou cada um dos Critérios que compõem as Categorias de Cidadania Deliberativa, ilustrando-a através dos relatos obtidos por meio das entrevistas. Tal método, possibilitou aferir cada critério e identificar aqueles que foram bem atendidos e os que precisam ser observados com mais afinco por parte do CMAS e, por fim, apresentar sugestões para a melhoria dos níveis de participação.

Abaixo, segue o Quadro que relaciona as Categorias e Critérios de Cidadania Deliberativa desenvolvidos por Tenório, utilizado como referência metodológica para o desenvolvimento deste artigo:

Quadro 1 – Cidadania Deliberativa: critérios de análise.

Categorias	Critérios
	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.

Categorias	Critérios
<p>Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.</p>	<p>Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.</p>
	<p>Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.</p>
	<p>Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.</p>
	<p>Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.</p>
	<p>Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.</p>
<p>Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p>	<p>Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.</p>
	<p>Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.</p>
	<p>Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.</p>
<p>Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p>Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.</p>
	<p>Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.</p>
<p>Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p>Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.</p>
	<p>Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.</p>
	<p>Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.</p>
<p>Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.</p>	<p>Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.</p>
	<p>Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.</p>
	<p>Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.</p>
<p>Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.</p>	

Categorias	Critérios
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados. Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: Cançado, Pereira e Tenório (2015, p. 191-193), com adaptações.

Na próxima seção, será apresentado o histórico do CMAS, adentrando sua estrutura, funcionamento bem como seus aspectos regimentais e legais.

5. O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Palmas – TO: Marcos Legais e Aspectos Administrativos

Para melhor compreender a estrutura e o funcionamento do CMAS, buscou-se, por meio de análise documental, os marcos legais que institucionalizaram o Conselho Municipal em estudo. Porém, inicialmente, é importante destacar também o marco legal a nível federal que possibilitou o surgimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social em todo o território nacional. Trata-se da Lei nº 8.742/93 de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e, em seu Art. 5º, trata de forma específica sobre a participação popular:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1993).

Já em âmbito municipal, destaca-se a Lei Municipal nº 570/96, de 26 de fevereiro de 1996, responsável pela criação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS – da cidade de Palmas, capital do Tocantins.

Em seu Artigo 1º, esta referida Lei nos trás informações basilares para a compreensão de sua finalidade:

Art. 1º Fica constituído o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, órgão de cooperação governamental, de caráter deliberativo e permanente, com a finalidade de formular as estratégias, controles e meios necessários a execução da política de assistência social no âmbito municipal (PALMAS, 1996).

Inicialmente, o CMAS era constituído por 10 (dez) membros titulares, divididos de forma paritária entre os da área governamental e não governamental, exigindo-se destes a reconhecida capacidade funcional e o conhecimento das atribuições para o qual foram designados.

Em 2005, por meio da Lei Municipal nº 1.380/05, de 06 de setembro de 2005, o CMAS foi reestruturado e passou a contar com 12 (doze) membros titulares sendo 06 (seis) advindos do Poder Público Municipal e 06 (seis) da sociedade civil (vale frisar que a Lei anterior trazia a denominação “governamental” e “não governamental”, agora trata como “Poder Público Municipal” e “Sociedade Civil”, respectivamente). A atividade desenvolvida pelos membros é caracterizada como sendo de “relevante serviço público” e “não remunerada”.

Quadro 2 – Composição do Conselho Municipal de Assistência Social de Palmas.

Representantes estatais	Poder Público Municipal	1 representante - Secretaria Municipal de Assistência Social; 1 representante - Secretaria Municipal de Juventude e Esportes; 1 representante - Secretaria Municipal da Educação; 1 representante - Secretaria Municipal da Saúde; 1 representante - Secretaria Municipal de Gestão/Recursos Humanos; 1 representante - Secretaria Municipal de Agricultura/Desenvolvimento.
Representantes societais	Sociedade Civil	2 representantes de trabalhadores da assistência social; 2 representantes de prestadores de serviços na área da assistência social; 2 representantes de entidades ou associações comunitárias.

Fonte: Lei Municipal nº 1380/05, de 06 de setembro de 2005, de Palmas-TO.

O Decreto Municipal nº 1.236, de 25 de abril de 2016, publicado no Diário Oficial do Município de Palmas, em 25 de abril de 2016, legitimou o mandato dos Conselheiros da atual gestão do CMAS, com início em abril de 2016 e o término previsto para abril de 2018. Os conselheiros representantes da sociedade civil, eleitos para o biênio 2016-2018, pertencem às associações, conselhos profissionais e prestadores de serviços na área de assistência social, localizados na cidade de Palmas-TO, conforme o quadro a seguir:

Quadro 3 – Instituições societais com representação no CMAS; biênio 2016-2018.

Representantes societais	Sociedade Civil	Associação Sementes do Verbo; Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae); Conselho Regional de Psicologia (CRP 23ª Região); Conselho Regional de Serviço Social (Cress 25ª Região); Casa de Recuperação e Reeducação (Crer); Serviço Social do Comércio – Sesc.
--------------------------	-----------------	---

Fonte: Secretaria Executiva do CMAS.

O CMAS é composto por quatro estruturas administrativas distintas, porém interligadas: Secretaria Executiva, responsável pela parte administrativa do Conselho, Diretoria (composta pelo Presidente, Vice-Presidente, Primeiro Secretário e Segundo Secretário), Comissões e, por fim, pela Plenária, considerada a principal instância deliberativa, palco das discussões e decisões do Conselho.

As reuniões dividem-se em caráter ordinário e extraordinário, esta podendo ser convocada pelo Presidente do CMAS de acordo com a necessidade de trabalho. As reuniões plenárias ordinárias são mensais, ocorrem no período vespertino em uma sala de reuniões localizada das dependências da Secretaria de Desenvolvimento Social do município de Palmas-TO.

O Conselho detém uma boa infraestrutura, sendo dotado de recursos físicos e tecnológicos (sala climatizada e arejada, mobiliários, caixa de som, microfone, notebook e projetor multimídia) para viabilizar a discussão e deliberação das temáticas abordadas pelos Conselheiros e do acesso ao público ouvinte e, conta ainda, com o acompanhamento da Secretária Executiva que presta apoio administrativo e assiste o Conselho nas reuniões.

Quanto à disposição do espaço físico do local das reuniões, os conselheiros sentam-se ao redor de uma mesa mediana em formato “U”, enquanto os demais participantes ocupam as cadeiras posicionadas atrás da mesa ocupada pelos conselheiros.

Por fim, destacamos o caráter deliberativo e algumas competências que o Conselho possui, tais como: o acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos da Secretaria ao qual é vinculado, além de acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população e, principalmente, na definição, acompanhamento e avaliação da política de assistência social no âmbito municipal.

Na seção seguinte será realizada a discussão dos resultados da pesquisa por meio da análise dos vinte e um critérios e das seis categorias de análise de Cidadania Deliberativa propostos por Tenório.

6. Análise e Discussão dos Resultados

Utilizando-se das proposições de análise de Tenório et al. (2008) **Categorias e Critérios de Análise da Cidadania Deliberativa** dedicou-se a analisar e compreender o nível de presença dos 21 (vinte e um) Critérios e das 06 (seis) Categorias de Análise da Cidadania Deliberativa no CMAS. Para melhor ilustrar a análise, recorreu-se ao uso de gráficos (radar), onde permitiu-se visualizar de forma conjunta os diferentes níveis de avaliação dos critérios por parte dos entrevistados.

6.1 Processo de Discussão

A análise do critério **Canais de Difusão** demonstrou, a partir das entrevistas e dos questionários aplicados, a carência de canais mais efetivos de comunicação direta com a comunidade, principalmente no sentido de dar visibilidade à atuação e também em propiciar a aproximação do conselho com a sociedade. “Em termos de divulgação do conselho estamos aquém do que deveria acontecer” (E2).

O canal de difusão mais citado pelos entrevistados foi a Conferência Municipal de Assistência Social, evento organizado pelo CMAS em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, com periodicidade de dois anos, onde, segundo E3: “é através da conferência que a gente escuta a população, é onde a gente tem esse maior contato com a sociedade”. Neste sentido, E4 também acredita na viabilidade da conferência:

O Conselho ele vai até as pessoas, na comunidade, promove as pré-conferências e depois a conferência no município. Então é uma oportunidade de quem não conhece, conhecer, né, do que se trata um conselho de assistência social municipal, por exemplo (E4).

As conferências são canais de comunicação até certo ponto viáveis no sentido de aproximação do Conselho junto à população. Porém, a periodicidade longa da ocorrência dessas conferências (ocorrem a cada dois anos) dificulta criar um sentimento de envolvimento mais amadurecido junto à comunidade.

Já para E1, é necessário - além de eventos como as conferências - a existência de canais de comunicação mais dinâmicos e com atualização constante de conteúdo: “é necessário divulgar as ações, o que é o conselho, colocar no site, criar, manter e dinamizar um blog ou outro recurso digital”. Trata-se de um ponto a ser observado, visto que é difícil encontrar na internet, por exemplo, informações e documentos a respeito do CMAS.

O critério **Qualidade da Informação** diz respeito a efetividade de como o fluxo comunicacional se estabelece, devendo ser, segundo Tenório et al. (2008, p. 10) “clara, útil e plural, explicitando os objetivos do processo para os participantes potenciais se envolvam nos processos de discussão”.

Em uma análise interna, para a maior parte dos entrevistados, as reuniões do conselho são pautadas nessas características, inexistindo entraves no processo comunicacional; A ocorrência de eventuais limitações quanto a clareza e entendimento das informações tendem a ser dirimidas com a própria vivência, participação dos atores junto ao Conselho e a atuação dos conselheiros mais experientes em ajudar na compreensão deste universo:

[...] alguns não tem apropriação da política, então a gente percebe que eles têm um pouco de dificuldade no entendimento de algumas coisas, mas isso eles vão aprendendo com a vivência aqui dentro, né... porque aqui é também uma escola de aprendizado. Eles vão aprendendo, a gente vai discutindo da melhor forma possível. Nas dificuldades a gente também é aberto, tanto para os conselheiros como também para os usuários, trabalhadores, tudo isso o conselheiro tá aqui para a sociedade, para a comunidade também (E6).

Já a **Qualidade da Informação** do Conselho para a comunidade é um ponto mal avaliado e que carece de melhorias, principalmente no sentido de sensibilizar a população sobre o papel do conselho: “A população, de maneira geral, eu acho que não tem conhecimento de quanto o conselho seria interessante na resolução de problemas sociais” (E4).

Composto por 12 conselheiros titulares e 12 suplentes, sendo 06 representantes do poder público municipal e os outros 06 da sociedade civil (divididos entre entidades e associações comunitárias, trabalhadores e prestadores de serviço da área de assistência social), o CMAS possui composição paritária e com atores sociais de áreas diversas, o que contribui para a pluralidade e o enriquecimento do debate com diferentes olhares e saberes, atendendo, dessa maneira o critério de **Espaços de Transversalidades**. Critério este bem avaliado pelos entrevistados, tanto nos questionários quanto nas entrevistas.

A **Pluralidade do Grupo Promotor** diz respeito ao “compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores” (TENÓRIO et al., 2008, p.11). Neste sentido, vale frisar a dinâmica adotada pelo CMAS no que diz respeito à rotatividade de seu cargo de presidente, oportunizando o acesso à referida posição a todos os conselheiros, sejam advindos da área governamental ou da sociedade civil: “Em uma gestão, ele (o presidente) é governamental e na outra gestão é sociedade civil. Há sempre essa troca. Ela é democrática, participativa, horizontal e com a participação de todos os pares” (E6). Além, claro, da própria composição paritária e com acesso permitido aos diversos atores sociais, tanto no sentido de serem conselheiros, quanto no sentido de participarem das reuniões.

Quanto à **Relação com outros processos participativos**, os entrevistados avaliaram positivamente o critério e citaram a existência de diálogos com outros conselhos municipais, tais como o Conselho da Criança e do Adolescente e o Conselho de Segurança Alimentar. Porém, percebe-se que essa relação ainda não se encontra amadurecida, mas é considerada importante, conforme explicita E1 e E4, respectivamente:

Essa relação precisa evoluir mais ainda, precisa se intensificar, porque os conselhos fazendo essa articulação em conjunto, facilitam mais, empoderam mais, fortalecem o controle social mais amplo. Então essa relação acontece, mas deve acontecer mais ainda essa articulação (E1).

Então, é importante sim ter uma conversa, e muitas vezes nossos conselheiros governamentais eles participam de outros (conselhos). Não significa que há uma interação, mas é sempre bom dialogar com outros conselhos. Eu acho que isso é muito saudável, é muito importante para o controle social, para a participação, enfim, pra ter clareza dos papéis, né, é muito importante (E4).

O critério **Órgãos Existentes** foi bem avaliado pelos conselheiros, conforme verificado nos questionários aplicados. Para Tenório et al. (2008, p.11) o critério **Órgãos Existentes** pressupõe “o uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas”.

Segundo Tenório

[...] convém evitar a duplicação das estruturas, especialmente dentro da relação com outros processos participativos. Devem-se aproveitar órgãos e estruturas já existentes, tomando cuidado para não esgotar o potencial participativo da cidadania (TENÓRIO et al., 2008, p.10)

Porém, na análise das entrevistas, o discurso é antagônico. Foi relatada a dificuldade de trabalho dos órgãos internos do CMAS, como as comissões temáticas, pela falta de participação. A fala de um dos conselheiros entrevistados nos permite entender a situação:

Atualmente, já vem de outras gestões também, essas comissões não têm conseguido deliberar, porque a forma como o conselho é estruturado atrapalha um pouco. É que as pessoas são voluntárias, então a maioria tem trabalho, tem dificuldade em vir participar, então atrapalha um pouco na condução dessas comissões temáticas [...] então acaba que tudo tem que ser definido nas Plenárias. (E2)

Segundo o Regimento Interno do CMAS (art. 50º) as Comissões Temáticas tem caráter permanente e integram a estrutura do CMAS com participação igualitária entre poder público e representante da sociedade civil e têm por finalidade subsidiar as decisões da Plenária no cumprimento de suas competências, bem como da Mesa Diretora, quando solicitados.

Todos os conselheiros, titulares e/ou suplentes, deverão compor, como membro, pelo menos uma Comissão Temática que será formada por, no mínimo, 04 (quatro) conselheiros ou suplentes de forma paritária (art. 52º do Regimento Interno).

Pela dicção do Regimento Interno (art. 51º) o Conselho terá as seguintes Comissões Temáticas permanentes: Comissão de Políticas Públicas; Comissão de Documentação e Inscrição fiscalização/monitoramento e cadastro de entidades; Comissão de Financiamento e Orçamento da Assistência Social e a Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda.

As comissões temáticas são espaços para cognição e amadurecimento do debate dos assuntos afetos ao CMAS antes de serem levados a deliberação, em especial nas reuniões Plenárias, desta feita, entendemos que a subutilização desta estrutura fragiliza o potencial participativo do Conselho e a profundidade do entendimento dos conselheiros sobre os assuntos deliberados, sendo o funcionamento das Comissões Temáticas um ponto que precisa ser melhorado no CMAS.

O critério **Órgãos de acompanhamento** também foi bem avaliado pelos conselheiros. Segundo Tenório et al. (2008, p.) o critério **Órgãos de acompanhamento** refere-se a "existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa".

Nesse sentido

[...] para se garantir que os resultados dos processos de discussão sejam implementados, com coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa, deve-se criar um órgão que faça o acompanhamento desta implementação. Somente órgãos plurais, que representem todo o conjunto de participantes, podem exercer essa função. (TENÓRIO et al., 2008, p.11)

A secretaria Executiva é um órgão que compõe a estrutura do CMAS (Artigo 38º do Regimento Interno) e sua competência (Artigo 39º do Regimento Interno) se amolda as características do critério Órgãos de Acompanhamento, ademais, presenciamos durante o período de observação direta não participante uma atuação pró-ativa da Secretaria, tanto no suporte as reuniões plenárias do CMAS como no trâmite burocrático em geral das questões de interesse e funcionamento do Conselho, ao passo que o critério revela-se atendido no âmbito do CMAS.

6.2 Inclusão

A categoria **Inclusão** está "intimamente ligada à participação da sociedade (e de seus atores sociais tradicionalmente marginalizados) nos processos participativos no sentido de dar visibilidade à voz dos excluídos" (TENÓRIO et al., 2008, p. 12).

Para a análise desta categoria, utilizaram-se os critérios: **Abertura dos espaços de decisão; Aceitação social, política e técnica e Valorização Cidadã.**

Observou-se que o critério **Abertura dos espaços de decisão** é amplamente atendido e encontra-se amadurecido por parte dos conselheiros do CMAS. Os entrevistados citaram a importância do critério de paridade do Conselho em seu processo deliberativo, bem como destacaram, por inúmeras vezes, a importância da participação dos conselheiros advindos da sociedade civil para um debate mais plural e que ouça as demandas das camadas menos favorecidas e usuárias das políticas de assistência social.

Por reiteradas vezes, a Conferência Municipal de Assistência Social, foi citada como um importante instrumento no sentido de abrir espaço de debate e de empoderamento das camadas menos favorecidas e definida como uma metodologia participativa eficaz, atendendo assim também o critério **Aceitação social, política e técnica.**

A **Valorização cidadã** foi outro critério bem avaliado pelos entrevistados. É mútuo o entendimento entre os conselheiros sobre a importância e a valorização da participação cidadã no controle social. Entre todos os entrevistados, ficou claro o desejo de que a atuação do Conselho seja compreendida e chegue até à comunidade e desperte nela o sentimento de participação.

6.3 Pluralismo

Dentre as seis categorias analisadas, o **Pluralismo** foi a que recebeu as avaliações mais baixas nos questionários aplicados. Porém, ao analisar as entrevistas, identificamos traços de presença da pluralidade por meio do critério **Participação de diferentes atores** sociais no CMAS. A própria estrutura paritária dos membros do Conselho já favorece o critério em análise, no sentido de trazer para o Conselho membros de entidades ou associações comunitárias. Mas, a participação desses atores esbarra em dificuldades, conforme relatado por E1:

Já os membros da sociedade civil, eles são totalmente voluntários mesmo, eles vêm pela militância e tudo mais. Então a gente acaba encontrando algumas dificuldades porque tem que ter uma liberação, tem que ter uma dedicação, porque o conselho requer que o conselheiro esteja ativo e dedique um tempo muito grande. Dependendo da demanda requer várias vindas até o conselho para resolver. Então o que a gente tem mais dificuldade é nessa atuação dos conselheiros por conta do tempo, por ser voluntário (E1).

No que diz respeito ao **Perfil dos atores**, questionou-se a experiência destes em processos democráticos de participação. Nos questionários entregues aos conselheiros, havia a existência do campo "Tempo de participação no Conselho" (no CMAS), onde foi observado que 87,5% possuía menos de dois anos de participação; enquanto os outros 12,5% possuíam entre dois e cinco anos. Já nas entrevistas, apenas dois dos seis entrevistados afirmaram participar de outros Conselhos, um deles era também conselheiro do Conselho Municipal de Direitos Humanos enquanto outro já havia sido conselheiro do Conselho Estadual de Assistência Social.

O critério **Perfil dos atores** visa identificar as "características dos autores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação" (TENÓRIO et al., 2008, p.11). Ademais, segundo Tenório et al. (2008, p.13) o perfil dos atores "deve estar em consonância com a origem de sua representação, pois o pluralismo representa diferentes vozes que trazem para a discussão suas verdades e as confrontam na busca do consenso".

Nesse sentido, fazemos a ressalva de que apesar de ser uma métrica válida para a pesquisa, entendemos que avaliar o Perfil de um conselheiro do CMAS com base apenas na identificação de suas experiências participativas preexistentes seja insuficiente para delinear com propriedade o critério.

Posto que, em que pese agregue valor ao perfil do mesmo, o fato de o conselheiro não ter atuado em outros processos democráticos de participação, em especial, os institucionalizados, não retiram por si só, as competências e habilidades do conselheiro para dar voz às entidades representativas nas discussões e deliberações do Conselho.

6.4 Igualdade Participativa

A categoria **Igualdade Participativa** engloba os critérios de **Forma de escolha dos representantes**, **Avaliação participativa** e **Discursos dos representantes** e diz respeito à presença de igualdade na dinâmica de atuação do Conselho e seus membros.

O critério **Forma de escolha dos representantes** questionou a maneira como os conselheiros eram escolhidos pela comunidade. Houve uma divisão de opiniões neste sentido. Todos mostraram-se entendidos sobre o processo de escolha paritária, sobre a dinâmica de indicação dos conselheiros advindos do Poder Público Municipal e daqueles da Sociedade Civil:

Os governamentais, eles são escolhidos pelo gestor. O gestor indica as pessoas que vão participar dos conselhos, tanto o titular quanto o suplente e aí comunica a pessoa e a pessoa aceita ou não participar. No caso da sociedade civil, é feita uma eleição entre as entidades que se inscrevem para concorrer à cadeira, tá? É dessa forma (E4).

É importante frisar a necessidade das entidades ou associações possuírem um prévio cadastro junto ao CMAS para concorrer à cadeira de conselheiro advindo da sociedade civil. Percebe-se uma carência na divulgação deste processo de escolha o que interfere diretamente no número de candidatos e com isso não consegue chamar a atenção de outros potenciais participantes:

As cadeiras da sociedade civil elas são pra quem já tem cadastro, pras instituições que já tem cadastro no Conselho, são feitas através de eleição, são seis vagas e eles são eleitos através de eleição. Nessa última eleição foram seis vagas, com seis candidatos. Quem se candidatou, entrou (E5).

Cabe salientar a dificuldade já exposta pelos entrevistados quanto ao critério já avaliado **Canais de Difusão**. Percebe-se aqui, como este critério impacta em outros critérios de análise, nesse sentido, para E3: “se o CMAS tivesse como chegar mais próximo da sociedade talvez ele conseguiria fazer a divulgação de seu trabalho e com isso chamar a atenção de mais atores sociais para participarem e colaborarem com o conselho”.

A avaliação positiva dos critérios **Discurso dos representantes** e **Avaliação Participativa** foi unânime por parte dos entrevistados no sentido de os conselheiros valorizarem os discursos dentro dos processos participativos e possuírem o discernimento da importância da participação e do controle social no CMAS. Os dois critérios mostraram-se bastante amadurecidos conforme explicitado nos questionários e também por parte de alguns entrevistados:

Posso dizer que os conselheiros participam sim até porque toda decisão, ela é, ela tem que ter o consenso de todos ou então da maioria para poder ser aprovada, então pra que haja a aprovação de alguma coisa os conselheiros precisam se manifestar. E essa manifestação é essencial para o debate. (E1)

Porém, algumas falas pontuam a necessidade maior interação para a construção de um debate mais rico e plural. A fala de um dos entrevistados corrobora com este entendimento:

A pessoa precisa perguntar, se inteirar, participar [...] porque o conselho somos nós e ele tá aqui ele é um espaço de representações, então a gente precisa se inteirar e isso exige um pouco de dedicação. Não é só ir lá e participar da Plenária, a gente precisa se inteirar pra contribuir no debate. (E2)

6.5 Autonomia

A análise do critério **Origem das proposições** foi pautada na possibilidade de as propostas serem submetidas por qualquer representante do conselho e estarem baseadas nos interesses dos beneficiários das políticas públicas.

Para a maioria dos entrevistados, este critério é atendido de maneira positiva. Porém, durante o período de observação não-participante do CMAS por parte dos pesquisadores, observou-se que as discussões eram levantadas quase sempre por apenas uma parcela dos conselheiros. Isso não significa que os outros conselheiros não possuam o espaço para a proposição, pelo contrário, mas a iniciativa em propor o debate, em trazer para a discussão os temas trazidos pela comunidade, não foi observada com intensidade, apenas esporadicamente, predominando, assim, a pauta advinda dos conselheiros advindos do poder público municipal e em especial do Presidente do Conselho, responsável pela condução da Plenária.

Conforme relatado por alguns entrevistados, o espaço para o debate existe e a participação é incentivada mesmo quando determinadas pautas possuem termos mais técnicos e requerem conhecimentos específicos, os membros procuraram ajudar o entendimento por parte de todos os conselheiros. Neste sentido, observou-se que a participação é dialógica e ocorre naturalmente, sem coerção e cerceamento.

O critério **Alçada dos atores** diz respeito à possibilidade de intervir nas problemáticas planejadas no CMAS e foi bem avaliado pelos entrevistados no instrumento questionário. Os conselheiros consideram a existência desse espaço de intervenção e construção conjunta das pautas, apesar da efetiva participação não ter sido observada com frequência durante o período da observação não participante por parte dos pesquisadores. Já nas entrevistas, a fala de um dos entrevistados corrobora com a percepção dos pesquisadores a cerca deste critério:

Tem uns que são mais ativos, tem outros que se destacam na hora ali da aprovação de uma temática, mas um aspecto é essencial para o bom funcionamento de um conselho né, o controle social, sem a participação, sem a pró-atividade, sem a iniciativa, a gente pode dizer que é um meio conselho, né, não consegue efetivar o que se propõe a ser, né (E4).

Quanto ao **Perfil da liderança**, os entrevistados concordaram que as lideranças conduzem de forma descentralizadora o processo de deliberação e execução das pautas pertencentes ao CMAS. “Ela é democrática, participativa, horizontal e com a participação de todos os pares” (E6). Para E3, as reuniões são conduzidas:

A condução das reuniões é feita de forma democrática, tentando fazer da forma mais ética possível, sem tomar partido, de forma neutra, porque é assim que a gente tem que ser, porque o conselho ele é independente, né, deliberativo, então a gente tenta fazer da forma mais ética e democrática possível.

Porém, vale destacar que a concentração das discussões no CMAS ocorre predominantemente nas Plenárias. Outros órgãos internos do CMAS que poderiam discutir demandas específicas, de maneira mais aprofundada para posteriormente subsidiar as discussões – como as Comissões Temáticas, por exemplo – acaba não ocorrendo e o debate centraliza-se na Plenária, conforme corrobora a fala de E2 já explicitada na análise.

O último critério da categoria Autonomia trata da **Possibilidade de exercer a própria vontade**, e está ligada à liberdade e autonomia de participação dentro do CMAS. É importante frisar que as reuniões são abertas à participação daqueles que estejam interessados, não estando limitada somente aos conselheiros. E essa

abertura já propicia, em partes, o atendimento deste critério, que foi bem avaliado pelos conselheiros. No sentido de propiciar o entendimento de todos os participantes e fomentar um debate ainda mais diverso, verificou-se o sentimento de solidariedade no sentido de se fazer compreender aquilo que está sendo debatido:

Se as pessoas, se os conselheiros, né, se eles não têm conhecimento, vieram participar, mas não têm, eles podem participar aqui, temos toda a norma, todo o debate, assim com relação até ao vocabulário, tudo isso tem uma especificidade, mas que é possível aprender (E2).

6.6 Bem Comum

A última categoria, **Bem Comum**, está associada ao bem-estar social alcançado através da prática republicana. A categoria diz respeito aos resultados sociais e práticos da deliberação da política pública.

Nesse sentido o Bem Comum

[..] representa os benefícios tangíveis ou intangíveis para comunidade ou localidade oriundos da política pública. O bem comum representa a capacidade de realizar integração social baseada no consenso. A análise não deve ser utilitarista, mas sim das melhorias de condições de vida refletidas no bem-estar das comunidades envolvidas nas políticas. (TENÓRIO et al., 2008, p.14)

O Bem Comum possui como critérios: **Objetivos Alcançados** e a **Aprovação cidadã dos resultados**. Onde questionou-se se os objetivos planejados pelo CMAS são realizados e, por fim, se os conselheiros avaliam positivamente os resultados alcançados. Partindo da análise dos questionários, percebeu-se que os dois critérios não foram avaliados de maneira positiva por grande parte dos conselheiros. Tratando-se da categoria, esta foi a segunda pior avaliada dentre as seis categorias existentes.

Durante o período de observação direta não participante, três (de um total de doze reuniões) não ocorreram por falta de quórum. Segundo E5:

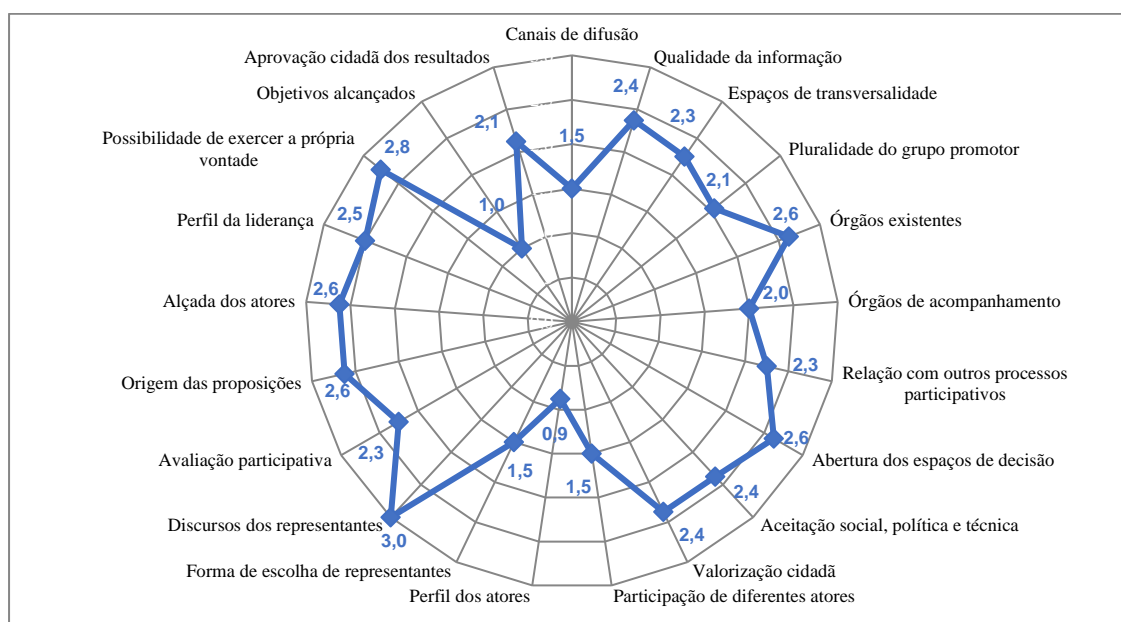
a gente teve um problema com um alguns conselheiros governamentais que foram exonerados no final do ano, então deu um problema de quórum que até então a gente tinha conseguido realizar todas as reuniões de 2016, com esse problema das exonerações que ocorreu a gente ficou um pouco desfalcado e buscando também o incentivo para que os conselheiros participem. (E5)

Verifica-se novamente que um dos principais entraves para o cumprimento dos objetivos do CMAS é a participação deficitária dos conselheiros, conforme E5: "a gente não tem atingido todos os nossos objetivos [...] a gente tá ficando com bastante pendência, há falta da participação dos conselheiros"(E5).

6.7 Síntese dos resultados da pesquisa

Após a análise e discussão dos resultados dos Critérios de Cidadania Deliberativa presentes no CMAS, optamos por utilizar o gráfico do tipo Radar, para a visualização de como os vinte e um critérios e as seis categorias encontram-se atendidas. Para a leitura dos gráficos, faz-se saber que: quanto mais próximo do centro, mais o critério encontra-se insatisfatório; quanto mais próximo das extremidades do gráfico, melhor avaliado encontra-se o critério em questão.

Figura 1 - A síntese dos resultados da pesquisa – Os critérios de Cidadania Deliberativa no CMAS e suas médias.



Legenda: 0 - critério não identificado; 1 - critério identificado, mas com pouca intensidade; 2 - critério identificado, mas precisa avançar; 3 - critério plenamente atendido.

Fonte: Elaboração do autor, a partir de Cançado, Pereira e Tenório (2015) e resultados obtidos.

O gráfico acima, do tipo radar, foi elaborado a partir da tabulação das informações advindas da aplicação dos questionários junto aos membros do CMAS. Para cada um dos vinte e um critérios foi estabelecido uma média de 0 (mínimo) a 3 (máximo), conforme avaliação do item pelos entrevistados. De posse do gráfico, a visualização da média dos critérios fica evidente, possibilitando identificar aqueles critérios mais bem atendidos e aqueles avaliados como insatisfatórios.

Observou-se que a maior parte dos 21 critérios se mostraram bem avaliados por parte dos conselheiros, com média acima de dois, com destaque para: discurso dos representantes (sendo avaliado de forma unânime pelos entrevistados, obtendo média 3,0); possibilidade de exercer a própria vontade (2,8); órgãos existentes, abertura dos espaços de decisão, origem das proposições, alçada dos atores, todos estes avaliados também positivamente e com média 2,6.

A análise destes critérios, tanto por meio dos questionários quanto das entrevistas aplicadas junto aos conselheiros, nos permitiu compreender determinadas particularidades do funcionamento do objeto de estudo aqui proposto, o CMAS.

Nesse sentido o conselho mostrou-se maduro quanto ao entendimento da importância da participação de diferentes vozes advindas da sociedade nos debates e deliberações, assim como valoriza o discurso de seus membros, mostrando-se também aberto e receptivo no sentido de receber participantes que queiram, de alguma forma, contribuir com os debates ali desenvolvidos.

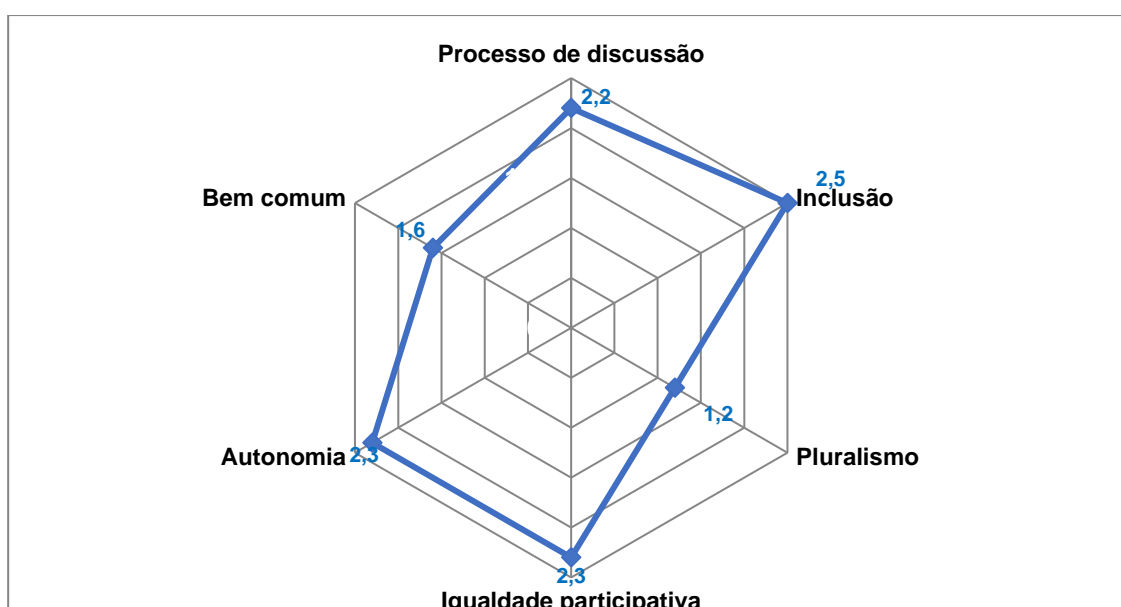
A análise positiva dos critérios apresentados, reforça ainda mais o entendimento aqui exposto. Trata-se de um espaço aberto, plural, de representatividade e que valoriza o discurso de seus membros e anseia pela participação e representatividade da comunidade.

Apenas cinco critérios foram avaliados com média abaixo de dois. São eles: perfil dos atores (0,9); objetivos alcançados (1,0); participação de diferentes atores (1,5); canais de difusão e forma de escolha dos representantes (1,5), destoando dos demais critérios que foram bem avaliados.

Contudo, fazemos ressalvas aos critérios: participação de diferentes atores; e forma de escolha dos representantes, nos quais acreditamos haver conflito entre os dados do questionário e dos demais instrumentos de pesquisa aplicados, e ainda, ao critério perfil dos atores que entendemos estar insuficientemente delineado no questionário para fins de uma avaliação adequada do critério.

Porém, percebe-se que os critérios mal avaliados estão, de alguma forma, interligados e que o não atendimento de algum deles acaba por impactar em outros. Neste sentido, os dados do questionário vai ao encontro do que já fora percebido tanto na análise como na vivência do pesquisador durante o período de observação direta não participante: o CMAS necessita de uma participação mais efetiva dos diferentes atores sociais e também do envolvimento da sociedade nos assuntos relativos ao Conselho, bem como, uma divulgação efetiva das atividades do CMAS por diferentes canais de comunicação no sentido de ampliar e fomentar a participação e, por fim, despertar o sentimento dentre os conselheiros de que o trabalho ali proposto esteja de fato sendo alcançado, ou seja, os objetivos do conselho estão sendo atendidos.

Figura 2 - A síntese dos resultados da pesquisa – As categorias de Cidadania Deliberativa no CMAS e suas médias.



Fonte: Elaboração do autor, a partir de Caçado, Pereira e Tenório (2015) e resultados obtidos.

O gráfico acima reúne a média das categorias de análise da Cidadania Deliberativa. Como resultado, observou-se que as categorias melhor avaliadas foram Inclusão (2,5), Igualdade Participativa (2,3), Autonomia (2,3) e Processo de Discussão (2,2). Em geral, os critérios pertencentes a estas categorias foram bem avaliados pelos conselheiros, tendo por consequência bons níveis nas categorias relacionadas. É necessário frisar que o critério Canais de Difusão foi o responsável por abaixar a média da categoria Processo de Discussão, corroborando com a análise da pesquisa que situou a carência de canais efetivos de comunicação como um dos gargalos do Conselho em análise.

Já as categorias Pluralismo (1,2) e Bem Comum (1,6) obtiveram médias abaixo de dois. No tocante a categoria Pluralismo os critérios perfil dos atores e participação de diferentes atores receberam as médias mais baixas de avaliação por parte dos conselheiros, contudo fazemos novamente as ressalvas lançadas acima no que tange a análise dos respectivos critérios.

Em relação à categoria Bem Comum o critério objetivos alcançados acabou por diminuir a média da categoria, fazendo com que ela figurasse dentre as duas categorias pior analisadas, na opinião dos entrevistados.

Diante da discussão dos resultados da pesquisa, a próxima seção tece algumas considerações finais acerca do presente trabalho.

7. Considerações Finais

O cerne da presente pesquisa foi avaliar a atuação dos conselheiros do CMAS por meio da análise dos vinte e um Critérios e seis Categorias de Análise da Cidadania Deliberativa propostos por Tenório et al. (2008).

Como resultados principais, concluímos que boa parte dos critérios propostos por Tenório et al. (2008) se mostraram presentes e bem avaliados por parte dos conselheiros, com destaque para os seguintes: discurso dos representantes, possibilidade de exercer a própria vontade e origem das proposições. Critérios estes diretamente ligados às categorias de análise Autonomia e Igualdade Participativa dos atores sociais do CMAS. Foram pontos reconhecidos e bem avaliados, demonstrando que tanto o conselho quanto seus membros se encontram amadurecidos quanto ao entendimento da importância da participação social junto à coisa pública e na construção de políticas públicas voltadas para a área da assistência social. Além disso, ficou nítido para o pesquisador o entendimento por partes dos membros do CMAS sobre a importância do Conselho Gestor como um espaço legítimo e democrático de discussões e deliberações.

Por outro lado, critérios como canais de difusão e, principalmente, o critério que se refere aos objetivos alcançados, foram pontos negativos da análise e carecem de observação e de proposições no sentido de melhorias nestes índices. Como consequência, tais critérios foram responsáveis também por abaixar a média geral das categorias de cidadania deliberativa, em especial, a categoria Bem Comum. Neste sentido, sugere-se que o CMAS desenvolva e amplie seus canais de comunicação principalmente junto à comunidade, no sentido de envolvê-la e também de publicizar suas ações e se fazer conhecido. Por meio destes mecanismos de comunicação, seria possível estender o alcance do CMAS e envolver mais atores sociais, aumentando assim os níveis de participação e engajamento, fazendo com que os objetivos propostos pelo CMAS sejam satisfatoriamente alcançados.

Noutro quadrante, em que pese nas últimas décadas constatarmos avanços no campo da democracia participativa no Brasil, esse modelo democrático tem a frente muitos desafios, posto que a cultura nacional, em especial no campo da política, não é segmentada na participação social.

A elevação dos estoques de capital social no âmbito da sociedade em geral e o envolvimento das cidadãos nas questões que envolvem a coisa pública, revelam-se como condições necessárias a efetividade da democracia participativa, no entanto, essa evolução demanda a superação de práticas nefastas arraigadas no modelo político e na relação entre Estado e sociedade no Brasil, a exemplo da corrupção, do clientelismo e do patrimonialismo.

Acreditamos que o Brasil no contexto atual tem acenado no sentido de caminhar rumo a essa superação, contudo, temos a percepção que esta evolução é intimamente atrelada ao processo civilizatório do Brasil enquanto nação e tende a se consolidar a longo prazo.

Nesse sentido, entendemos que os conselheiros devem trabalhar em prol do CMAS ser (re)conhecido e ir muito além do espaço ali destinado apenas às reuniões plenárias, nesse contexto, indo ao encontro dos atores sociais com o objetivo de construir um espaço dialógico, de representatividade e que vise a autonomia não apenas dos conselheiros, mas também da sociedade atendida pelo CMAS, contudo, percebe-se não ser uma tarefa simples engajar os cidadãos em torno dos assuntos relativos à coletividade e ao bem comum, pelo contrário, ao que parece, trata-se de um trabalho árduo e que demanda tempo.

Nesse diapasão, vemos na promoção e ampliação dos canais de difusão uma estratégia positiva no sentido de dar visibilidade à atuação do CMAS e principalmente em propiciar a aproximação do conselho com a

sociedade, gerando o fortalecimento da participação social no âmbito do CMAS, e ainda, contribuindo para a consolidação da democracia participativa no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 8.742/93, de 07 de dezembro de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em 2017

BULLA, Leonia C.; LEAL, Maria L. M. **A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática.** Revista Textos e Contextos, nº 3, ano III, dez. 2004.

Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/973/753>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

CALADO, Fernanda Montenegro. Conselhos e Poder Legislativo. In: TENÓRIO, Fernando G.; KRONEMBERGER, Thais Soares (Org.). **Gestão Social e Conselhos Gestores.** 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. v. 3. 255p.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão social: epistemologia de um paradigma.** 2 Ed. Curitiba: CRV, 2015.

KRAMER, Carlos Frederico. Constituição Federal de 1988: o marco legal para a participação social no Brasil. In: TENÓRIO, Fernando G.; KRONEMBERGER, Thais Soares (Org.). **Gestão Social e Conselhos Gestores.** 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. v. 3. 255p.

KRONEMBERGER, Thais Soares. Os conselhos municipais na prática: quais limitações?. In: TENÓRIO, Fernando G.; KRONEMBERGER, Thais Soares (Org.). **Gestão Social e Conselhos Gestores.** 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. v. 3. 255p.

KRONEMBERGER, T. S.; MEDEIROS, A. M.; DIAS, A. D. Conselhos municipais: institucionalização e funcionamento. In: TENÓRIO, Fernando G.; KRONEMBERGER, Thais Soares (Org.). **Gestão Social e Conselhos Gestores.** 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. v. 3. 255p.

LAVINAS, L. V.; MAGNO, V. Histórico dos Conselhos de políticas públicas. In: TENÓRIO, Fernando G.; KRONEMBERGER, Thais Soares (Org.). **Gestão Social e Conselhos Gestores.** 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. v. 3. 255p.

MAZZALI, Leonel; CARA, Eliane da Silva. **O processo de participação no Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo.** Revista Textos & Contextos, v. 6, nº 2, p. 354-374, Porto Alegre, 2007.

PALMAS (Prefeitura Municipal). **Decreto Municipal nº 1.236,** de 25 de abril de 2016, Disponível no Diário Oficial do Município de Palmas, de 25 de abril de 2016.

PALMAS (Prefeitura Municipal). **Lei Municipal nº 570,** de 26 de fevereiro de 1996. Dispõe sobre a Constituição do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e a criação do Fundo Municipal de Assistência Social - FMSA a ele vinculado e dá outras providências. Disponível <<https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%20570%20de%2026-02-1996%2013-12-37.pdf>>. Acesso: 05/02/2017 às 10:40 hs.

PALMAS (Prefeitura Municipal). **Lei Municipal nº 1380,** de 06 de setembro de 2005. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social na forma que especifica.

Disponível <<https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%20570%20de%2026-02-1996%2013-12-37.pdf>>. Acesso em: 05/02/2017 às 10:50 hs.

PALMAS (Prefeitura Municipal). **Resolução nº 007**, de 17 de maio de 2015, do Conselho Municipal de Assistência Social de Palmas-TO. Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social. Disponível no Diário Oficial do Município de Palmas, Edição nº 1.290, de 02 de julho de 2015.

TATAGIBA, L. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Revista Sociologia e Política, nº25, Curitiba, Nov. 2005.

Disponível <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000200017&script=sci_arttext>

TENÓRIO, Fernando G.; DIAS, A. F.; VILLELA, L. E.; PORTO, E. C.; VIANA, B. F.. **Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas**. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2008, Salvador. Anais do III Encontro de Administração Pública e Governança, 2008.

TENÓRIO, Fernando G. Gestão Social: conceito. In: TENÓRIO, FERNANDO G.; KRONEMBERGER, Thais Soares (Org.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. v. 3. 255p.