

Artigo

Representatividade, Capacitação e Burocracia: a Percepção dos Conselheiros sobre a Efetividade da Participação Social nas Políticas Públicas

Érika Lopes Faria*
Jussara de Azevedo Pereira**
Tassiane Cristina Morais***

Resumo

A participação e controle social são elementos previstos na Constituição Federal, por meio deles são expressos os conflitos e correlações de forças existentes em relação aos projetos e agentes em disputa. Este estudo teve como objetivo descrever as percepções da participação social na formulação das Políticas Públicas de Saúde e de Assistência Social em um município de pequeno porte na região Sul do Espírito Santo. Foi adotada uma abordagem qualitativa de cunho exploratório, por meio de entrevistas individuais com oito conselheiros, aprovada no Comitê de Ética em Pesquisa. Estas entrevistas procuraram apreender como os conselheiros compreendem suas atribuições, verificando quais estratégias utilizam para representar suas bases, assim como o que pensam a respeito de seu papel social. As entrevistas foram gravadas, transcritas e analisadas por meio de categorias extraídas a posteriori. Como resultado, observamos que conselheiros compreendem as ações do conselho como representação social ao mesmo tempo que sinalizam que o esvaziamento social é um dos maiores desafios de sua aplicação. Os entrevistados também acreditam que a escolha dos representantes decorre de tentativas de se evitar tensionamentos, minimizando, dessa forma os conflitos e resistências de distintos projetos. Conclui-se que as fragilidades da participação representam desafios à efetividade das Políticas Públicas.

Palavras-chave: Conselho. Políticas Públicas. Sistema Único de Saúde. Assistência Social.

Representation, Training and Bureaucracy: Councilors' Perceptions of the Effectiveness of Social Participation in Public Policies

Abstract

Social participation and control are elements provided for in the Federal Constitution, through which conflicts and correlations of forces in relation to projects and agents in dispute are expressed. This study aimed to describe the perceptions of social participation in the formulation of Public Health and Social Assistance Policies in a small municipality in the southern region of Espírito Santo. A qualitative exploratory approach was adopted, through individual interviews with eight councilors, approved by the Research Ethics Committee. These interviews sought to understand how the councilors understand their attributions, verifying which strategies they use to represent their bases, as well as what they think about their social role. The interviews were recorded, transcribed and analyzed through categories extracted a posteriori. As a result, we observed that councilors understand the actions of the council as social representation while indicating that social emptiness is one of the greatest challenges in its implementation. The interviewees also believe that the choice of representatives results from attempts to avoid tensions, thus minimizing conflicts and resistance from different projects. It is concluded that the weaknesses of participation represent challenges to the effectiveness of Public Policies.

Keywords: Council. Public Policies. Unified Health System. Social Assistance.

* Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória.

Email: erikapsi14@gmail.com

** Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Biotecnologia em saúde pela Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: rassuj.pereira@gmail.com

*** Docente no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória.

Email: maria.sossai@edu.emescam.br

A participação social foi construída historicamente frente a um cenário de opressão e resistência que a própria sociedade vivência. Esse é um processo dialeticamente contraditório, que não é constante, estável e passivo. Resultado do fim da civilização do século XIX, que dá lugar ao que Karl Polany chama de “A grande Transformação”. Refere-se aos movimentos realizados para que o Estado passasse a atender as demandas e solicitações da população que se movimentavam para fora da “sociedade de mercado” e caminham em direção aos direitos sociais (POLANY, 2000). Um resgate histórico necessário é o marco do final da Segunda Guerra, pois, após esse período o Estado passa a ser requisitado para assumir funções sociais (POLANY, 2000).

2

No Brasil, esse processo ganha força com a redemocratização e se consolida com a Constituição Federal de 1988, que reconhece duas maneiras de o povo exercer seu poder: pela participação, no processo de democracia participativa e pela eleição, na democracia representativa. A democracia participativa tornou possível que a sociedade civil participe das decisões sobre as Políticas Públicas por meio da sua atuação nos Conselhos. Esses espaços são criados e orientados por leis. Os marcos legais dos conselhos municipais podem ser encontrados na legislação, presente na Constituição Federal (Brasil, 1988), cada conselho possui suas próprias normas. O Conselho Municipal da Assistência Social é normatizado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Brasil, 1993), pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (Brasil, 2004) e pelas Normas Operacionais Básicas (NOB/SUAS) (Brasil, 2012).

No âmbito da Saúde, os Conselhos, inicialmente seguiram como referência a Constituição Federal (Brasil, 1988) e a Lei nº8.142 de 1990 que dispões da participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) (Brasil, 1990). Posteriormente, o Decreto nº 5.839/2006 instituiu a Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa do SUS (ParticipaSUS), que reforçou a centralidade da participação social na saúde e o papel dos conselhos em todas as esferas, como instâncias de deliberação e controle social (Brasil, 2006).

No SUS, os Conselhos foram consolidados como espaços de participação que reúne grupos da sociedade civil, prestadores de serviços, gestores e autoridades governamentais que influenciam na formulação, execução, fiscalização, alocação de recursos e avaliação das Políticas Públicas de saúde. A inserção da sociedade civil nesse processo corrobora para que as tomadas de decisões reflitam as necessidades da sociedade (COELHO, 2012; MARTINEZ; KOHLER, ET AL., 2016).

Insta frisar que os conselhos são espaços de interesses divergentes, em que relações de poder devem ser analisadas, pois permitem a compreensão das práticas e discursos, bem como seus pontos de inflexão, de resistência e configuração do cenário e seus conflitos (WENDHAUSEN; CAPONI, 2002). Essa dinâmica ilustra que a participação social não é neutra, ela é atravessada por disputas políticas, relação de forças entre a sociedade civil, gestores e prestadores de serviços. Além do mais, apesar de regras formais, nem sempre nos conselhos há a inclusão de grupos marginalizados, comprometendo a representatividade da sociedade civil nesses espaços. Ainda há inúmeros desafios, entre eles destaca-se: diretrizes restritivas para a adesão, falta de autonomia em relação ao governo, vulnerabilidade à manipulação governamental, falta de apoio e reconhecimento do governo e orçamentos operacionais e de treinamento insuficientes (MARTINEZ; KOHLER, ET AL., 2016; DE SOUZA, 2025).

3

Dentro desse contexto, observa-se que os Conselhos poderão ter em suas práticas ora o poder de caminhar para a democratização das relações, em direção a Políticas Públicas e ações de cunho progressista, ora de desenhar um cenário de submissão e de desigualdade, a depender de seus representantes e suas direções de classe.

Mas, enfatiza-se que o conselho tem o papel estratégico no fortalecimento da democracia participativa, quando ele está estruturado de forma a garantir ampla representatividade, transparência e capacidade técnica. Por isso, o aprimoramento desses espaços depende de investimentos contínuos em formação, da mobilização da sociedade e do compromisso ético dos envolvidos (DE SOUZA, 2025).

Apesar da importância da participação social nos Conselhos de Saúde, observa-se que esses ainda apresentam limitada influência nas políticas de saúde (MARTINEZ; KOHLER, ET AL., 2016). Por isso, a realização de pesquisas sobre a participação social são essenciais para compreender os processos históricos, políticos e sociais que permeiam a construção da democracia e a implementação de Políticas Públicas no Brasil. Estudos nesta temática possibilita identificar os avanços e desafios inerentes à efetivação da democracia participativa, e contribuem para o fortalecimento de práticas que garantam a inclusão da sociedade civil na formulação, execução, monitoramento e avaliação das Políticas Públicas. Por isso, o presente estudo objetivou-se descrever as percepções da participação social na formulação das Políticas Públicas de Saúde e de Assistência Social em um município de pequeno porte na região Sul do Espírito Santo.

4

1. Método

Foi realizado um estudo descritivo exploratório de abordagem qualitativa. O problema de pesquisa tratou-se: a sociedade é de fato participativa na formulação das Políticas Públicas de saúde e de ação social?

O município, lócus do presente projeto de pesquisa, é uma cidade do interior do estado do Espírito Santo, município de pequeno porte, com aproximadamente 26 mil habitantes (IBGE, 2021). O nome do município não foi divulgado para manter o anonimato dos conselheiros.

A população de estudo foi composta por 08 conselheiros, sendo eles: 04 Conselheiros municipais de saúde (02 Representantes do Governo e 02 Representantes da Sociedade Civil); 04 Conselheiros municipais de assistência social (02 Representantes do Governo e 02 Representantes da Sociedade Civil).

Foram considerados como critério de inclusão do estudo os participantes com mandato vigente no dia da entrevista e que possuíam mandato ativo há pelo menos há 1 ano. Foram excluídos os participantes que não comparecimento no dia e local agendado para realização da entrevista e os indivíduos com mandato inferior a um ano.

As entrevistas ocorreram no primeiro semestre de 2022, após a anuência por escrito dos participantes, que foram convidados livre de coação e conflitos de interesse. A coleta de dados aconteceu através da realização de entrevistas individuais semiestruturadas. As entrevistas foram pré-agendadas e realizadas individualmente em espaço que garantiam a privacidade dos entrevistados, elas ocorreram nos locais onde acontecem as reuniões dos Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social, ou seja, nos equipamentos públicos das respectivas Secretarias.

Os dados foram coletados por meio de um roteiro estruturado contendo sete perguntas:

- Como você foi escolhido para representar sua Instituição no conselho?
- Como você vê a escolha dos membros no conselho municipal?
- Você conhece a legislação que legitima o conselho municipal?
- Você consegue analisar as propostas aprovadas no conselho?
- O que você percebe e o que você entende por participação social?
- Quais os desafios para a participação do conselho?
- Como conselheiro, como você percebe as ações do conselho?

As respostas foram gravadas e posteriormente foram transcritas. Somente os pesquisadores tiveram acesso aos dados coletados, foi mantido sigilo total da identidade dos participantes. As transcrições das entrevistas na íntegra, compuseram o corpus da análise dos dados.

5

Os dados foram analisados utilizando análise de conteúdo de Bardin em sua vertente temática. O modelo proposto compreende três fases imprescindíveis para a análise, a saber: a fase da pré-análise; da exploração do material coletado na pesquisa, com devida discriminação e categorização dos dados da pesquisa; e tratamento dos resultados, que compreende a inferência e interpretação dos achados na pesquisa (BARDIN, 2016).

Na fase de pré-análise, foi realizada uma leitura flutuante das narrativas dos participantes, onde houve um primeiro contato com os documentos que foram submetidos à análise. Na etapa de exploração do material, foram escolhidas as unidades de codificação, adotando-se os procedimentos de codificação, e numeração e a escolha de categorias.

Por último, realizou-se a fase do processo de análise do conteúdo, que também é denominada tratamento dos resultados, que compreende a inferência e a interpretação. Calçado nos resultados brutos, o pesquisador procurou torná-los significativos e válidos (BARDIN, 2016).

No momento da análise, os temas foram divididos em 3 grandes categorias que aqui foram representadas nos seguintes eixos:

a) Eixo I - Composição e representação no Conselho: Buscou desvendar de que maneira os representantes foram inseridos e participam do conselho a partir da avaliação do próprio conselheiro.

b) Eixo II - Autoavaliação: Buscou empreender de que maneira os representantes dominavam ou percebiam a sua capacidade de análise das propostas e conhecimento acerca dos temas tratados.

c) Eixo III - Avaliação da organização do Conselho: Buscou empreender os limites e possibilidades desses espaços.

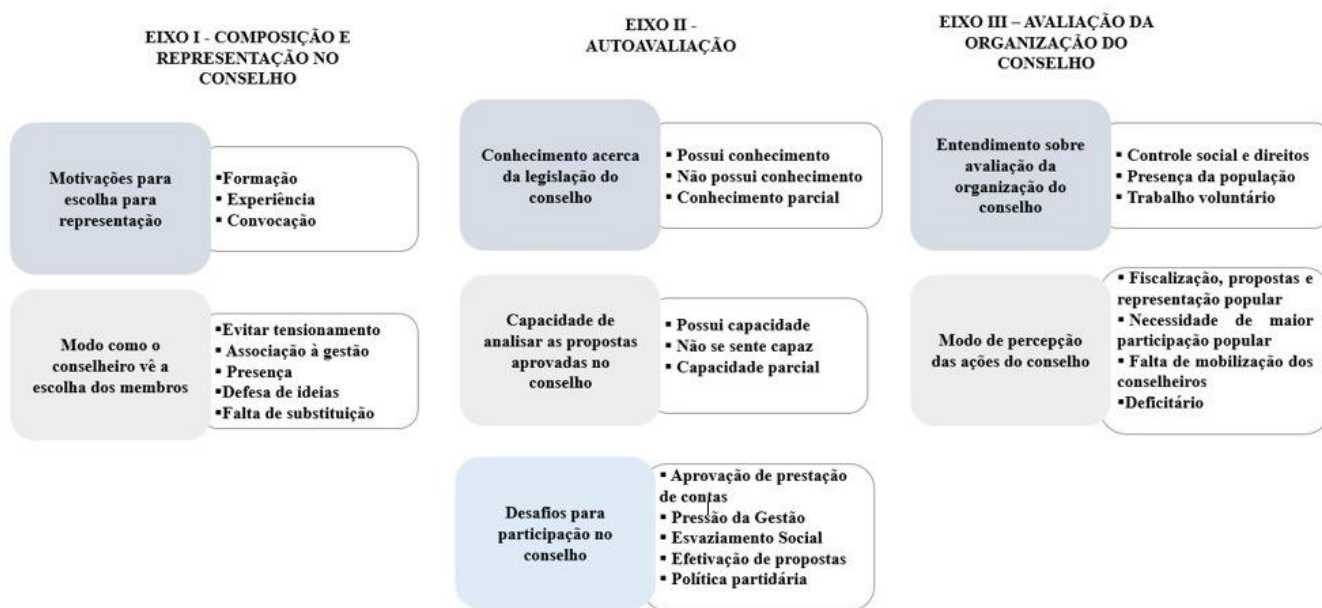
A partir dessas categorias emergiram subcategorias construídas com base nas narrativas dos entrevistados. Essas categorias e suas relações foram posteriormente organizadas em uma árvore de categorias, apresentada na seção de Resultados.

O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da EMESCAM em julho de 2021 sob número do parecer 4.945.224.

2. Resultados

As temáticas oriundas das narrativas dos participantes foram ilustradas na Figura 1.

Figura 1. Esquema gráfico das temáticas que envolve a forma como o conselheiro foi escolhido para representar sua instituição no conselho; autopercepção sobre a escolha dos membros; conhecimento acerca da legislação que legitima o conselho municipal; autopercepção quanto a capacidade de analisar as propostas aprovadas no conselho; desafios para participação do conselho, forma de entendimento por participação social; modo como o conselheiro percebe as ações do conselho.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 1 representa a árvore de categorias e subcategorias que emergiram nas análises das narrativas dos participantes. No eixo de Composição e representação do conselho foram enquadradas as motivações para escolha para representação e a forma como o conselho vê a escolha dos membros. No que tange a autoavaliação (Eixo II) foram agregadas as temáticas referentes ao conhecimento acerca da legislação do conselho, capacidade de analisar as propostas e desafios para participação. Já, no eixo III sobre avaliação da organização do conselho, foram ilustradas as temáticas relacionadas ao entendimento sobre avaliação da organização do conselho e o modo de percepção das ações do conselho.

Percebe-se, nas respostas, que a escolha dos conselheiros aconteceu pela formação, experiência, ou convocação/convite pessoal, sendo que a maioria ocorreu por convocação/convite pessoal (n= 4 participantes) (Figura 1).

Não foram encontradas, nas narrativas dos pesquisados, qualquer tipo de concorrência que levasse a votação para a seleção do conselheiro ao cargo. Tampouco uma mobilização dos representados para tencionar a escolha dos representantes. Percebe-se também, uma falta de clareza acerca dos motivos de

seleção, como na fala do conselheiro 7: “acho que fui escolhido pela minha formação profissional”. Em outras falas encontramos indicações da própria gestão para composição de representante, conforme o conselheiro 6 afirma: “o secretário me chamou e convidou. Aí aceitei”.

Referente a escolha dos membros do conselho municipal (Figura 1), 4 conselheiros relataram crer que as escolhas se dão para evitar tensionamento, frente a 2 participantes que sinalizam associação à gestão, já defesa de ideais, presença e falta de substituição foram temáticas presentes na resposta de 2 indivíduos.

8

Em consonância aos resultados, para o Conselheiro 1, a escolha dos membros relaciona-se a necessidade de estabelecer a representação e para compor os conselhos, nesse sentido, relaciona-se a possibilidade de estar presente: “indicados apenas para representar. Indicações só mesmo para compor os conselhos, eu vejo muitas pessoas desinteressadas”. Já o Conselheiro 7 demarca que percebe “que é de conveniência da gestão pública. Quanto as entidades, são sempre as mesmas pessoas”.

Quando questionados acerca da autoavaliação quanto a capacidade de analisar propostas (Figura 1), 3 entrevistados sinalizaram que conhecem em parte as legislações que legitimam o conselho municipal. Como pode-se observar no relato do entrevistado: “Conheço o conselho que eu participo, mas uma vez pedi a lei, mas não me deram. Nem no site tem nada, então busquei sozinho e uma conselheira me deu” (Conselheiro 6).

Nos relatos dos entrevistados observou-se que 4 conselheiros relataram que não conseguem analisar as propostas aprovadas em uma das falas, incluída na categoria “em parte”, o Conselheiro 1 respondeu: “quando se trata de aprovação de projeto e orçamento sim. Agora prestação de contas não, é tudo muito corrido”. O Conselheiro 2 sinalizou que a urgência e a necessidade de avaliação imediata são pontos que fragilizam a análise. Em suas palavras: “não consigo, porque eles mandam em cima da hora”. Para o Conselheiro 4, a análise das Comissões é uma estratégia que auxilia nos processos de avaliação:

“As propostas apresentadas no Conselho passam por uma avaliação através das Comissões formadas por membros do conselho reunidos e analisando sua importância em prol da melhoria da vida do usuário, são discutidas em plenário com todos os membros expondo suas opiniões e posteriormente aprovadas”.

Referente aos desafios (Figura 1), as respostas foram diversas, 3 participantes relataram sobre a questão do esvaziamento social, 2 conselheiros citaram a aprovação da prestação de contas e, um participante apontou como desafios: a efetivação de propostas, a política partidária e a compreensão acerca do conselho.

Para o Conselheiro 1, o desafio é a “conscientização das pessoas sobre o que é a participação e o controle social. Um exemplo da deficiência da participação social são as conferências de qualquer esfera”, já o Conselheiro 6 expõe que o desafio é: “aprovar ou não a prestação de contas. Porque é algo surreal, ninguém entende e quando pergunta acham ruim. Aí a gente fica sem graça”. Já para o Conselheiro 7, a dificuldade define-se no enfrentamento com a gestão municipal: “o grande desafio a meu ver é lutar contra a maioria que é da prefeitura”.

Na percepção dos entrevistados, a participação social é tida, pela metade dos respondentes (n=4), como algo relacionado à presença da população, como observado na fala do Conselheiro 7, que sinaliza que “se trata da participação da sociedade como um todo”. Enquanto, 3 entrevistados citaram que está relacionado ao controle social e aos direitos sociais, como descrito pelo Conselheiro 1, que afirma que a participação social se trata da “conquista dos espaços de controle social. Podemos ir atrás dos direitos sociais”. Já, um (n=1) participante entende como trabalho voluntário, como evidenciado na fala do Conselheiro 5 que afirma que o termo se refere ao “diálogo entre o governo e a sociedade (comunidades, associações de moradores) visando buscar melhorias na vida da população e fiscalizar as ações dos governos”.

9

Quando os entrevistados foram questionados sobre a percepção das ações enquanto conselheiro (Figura 1), observou-se que 3 entrevistados citaram que sentem necessidade de maior participação popular, de modo semelhante, 3 conselheiros relataram que se percebem deficitários, já um participante (n=1) sinalizou a necessidade de fiscalização, propostas e representações populares, e outro (n=1) apontou que falta mobilização dos conselheiros.

Observou-se que as ações estão restritas a funcionalidade do quórum, como descrito na fala do Conselheiro 7: “sinceramente eu percebo quase nenhuma ação. É feita a reunião mensal que é obrigatória por lei e pronto.

Melhoria para a saúde, vejo pouco mesmo”. Já para o Conselheiro 5: isto se dá “através das demandas da sociedade civil representadas pelos seus membros no Conselho pelas visitas das comissões sugerindo compras de equipamentos, informatização dos setores...”.

3. Discussão

A análise das entrevistas evidenciou questões pertinentes quanto a participação e efetividade das ações dos Conselhos. A composição, a autoavaliação dos conselheiros, bem como a própria organização dos Conselhos evidenciaram limitações e tensionamentos existentes nesses espaços.

10 3.1 Composição e representação

Na composição e representação nos conselhos, observou-se que a maior vinculação dos representantes se encontra ligada aos prestadores de serviços ou ao setor público, sem evidências diretas da realização de votação para seleção do indivíduo ao cargo, com escolhas para evitar tensionamento.

Ao comparar a afirmativa de Tatagiba e Teixeira (2006) com a análise das categorias encontradas nas entrevistas, percebe-se que o achado de orientação da escolha dos conselheiros ser motivada para evitar tensionamentos, coaduna com o encontrado na literatura. Um conselho composto por participantes que sejam favoráveis ou avizinados à gestão tende a facilitar processos de licitação, aprovação de decisões e compartilhamento de ideais e projetos, quer sejam no campo individual, quer sejam no campo político e societário.

As falas dos conselheiros refletem e colaboram com as análises existentes no campo da representatividade desse espaço. A escolha dos conselheiros, como descrito na literatura científica, promove uma representação com tendência fragilizada quando a escolha dos conselheiros ocorre de forma restrita e por conveniência política, limitando a renovação democrática (GUIZARDI; PINHEIRO, 2006; COTTA; CAZAL; MARTINS, 2010; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006).

O distanciamento entre representantes e representados é encontrado na maioria dos artigos relacionados ao tema (COTTA; CAZAL; MARTINS, 2010). Em vários estudos encontraram-se presentes as afirmações de que a representação se encontra fragilizada, ora porque as escolhas dos conselheiros são determinadas para a manutenção de determinada ordem, e em outra porque os representantes não sociabilizam as pautas com seus pares e/ou não consultam suas bases, limitando o real sentido de representação (GUIZARDI; PINHEIRO, 2006; OLIVEIRA, 2004; WESTPHAL, 1992; ROCHA, 2011; KLEBA ET AL, 2010; BEZERRA, 2009).

Para Rocha (2011), ainda que esses setores possam ter menor número de representantes formais, percebe-se uma maior capacidade em representar seus interesses. Na prática, isso se expressa no controle das pautas por presidentes ou secretários, com poucos debates, evidenciando a influência direta da gestão municipal. Isso fica claro quando, nas falas, há falta de acesso prévio às pautas e incompreensão das potencialidades do conselho. O espaço dos Conselhos Municipais como estratégias de participação popular, que devem e merecem uma avaliação mais crítica quanto a potencialidade de democratizar o Estado (Bezerra; Araújo, 2009).

Essa representação, quando não é real ou concreta, compromete a legitimidade do processo democrático e de controle social. A falta de organização popular somada a ausência de políticas claras de representação contribui para esse processo. É sob essa orientação que alguns trabalhos sinalizam a importância de se estabelecer e aprofundar os critérios para a escolha de representante (WESTPHAL, 1992; OLIVEIRA, 2009).

3.2 Autoavaliação dos conselheiros

Nas narrativas dos conselheiros foi identificadas dificuldades relacionadas ao conhecimento da legislação, à capacidade de analisar as propostas e aos desafios enfrentados para exercer a função de conselheiro. Nos relatos, ficaram evidentes que muitos conselheiros não tinham acesso prévio às pautas ou não compreendiam integralmente as potencialidades do conselho.

Outra questão importante, que colabora com as pesquisas existentes, refere-se à necessidade de capacitação e atualização dos conselheiros, esse é um eixo presente em outros estudos, como o de Bezerra (2009). Na pesquisa com os conselheiros também fica evidente a necessidade de preparo e qualificação. A Figura 1, no eixo II no que tange a autoavaliação do conhecimento acerca da legislação que legitima o conselho e na capacidade do conselheiro de analisar as propostas aprovadas no conselho, reflete essa carência quanto ao conhecimento acerca das Leis que legitimam os conselhos, bem como na capacidade de analisar as propostas. Mesmo que os conselheiros avaliem que sua formação e experiência tenham sido os elementos que geraram o convite para a participação, estes parecem reconhecer a insuficiência dessas características para a execução da função. O investimento na capacitação dos conselheiros poderia suprir essas e outras fragilidades.

A comunicação também é um ponto que apareceu na pesquisa e tem sido discutida em outros estudos. Indica-se a necessidade de aprimorar a comunicação entre representantes e comunidade (COTTA; CAZAL; MARTINS, 2010). Percebe-se a falta de clareza sobre a participação popular, com discursos esvaziados do sentido de representatividade e de articulação com a comunidade. A comunicação e a articulação poderiam estreitar a interlocução entre conselheiros e sociedade a fim de localizar, selecionar, interpretar e elaborar propostas e argumentos que dialoguem com os desejos da comunidade e do território (KLEBA ET AL, 2010).

3.3 Organização dos conselhos

No eixo da Organização, observou-se que as reuniões dos conselhos se caracterizam pela forte presença de atividades burocráticas, com pouco espaço para debates estratégicos. Essa constatação reforça a literatura que sinaliza a tendência de tecnificação e despolitização das ações (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006; OLIVEIRA, 2004).

Percebe-se que as avaliações que se referem as potencialidades do Conselho como fiscalização, propostas e representação popular foram citadas pela minoria dos participantes. As outras respostas sinalizam a fragilidade das ações, conforme as categorizações. Essa análise vai ao encontro de pesquisas

encontradas, como Rocha (2011) e Oliveira (2004), as quais sinalizam que há falta de planejamento, falta de capacitação dos conselheiros e falta de implementação das propostas nesses espaços.

A partir da análise dos dados, percebe-se que é uma necessidade de democratizar os espaços do conselho. Semelhante ao descrito na literatura que afirma que ainda há que se compreender o contexto dialético e contraditório como forma de que se evite a legitimação do poder instituído, fortalecendo estruturas e tradições clientelistas (KLEBA, ET AL, 2010).

Tatagiba e Teixeira (2006) vem sinalizando que os resultados do processo participativo dependem da vontade política dos governos, contudo, na atualidade brasileira, nenhum governo democrático poderia derrubar os conselhos no processo de implementação política. Apesar dos conselhos não possuírem em si a capacidade de realizar decisões políticas, eles podem aprovar ou vetar as decisões governamentais. Ou seja, podem vetar convênios, paralisar obras, suspender recursos, aprovar emendas etc. Nesse sentido, o governo, a fim de manter seu planejamento, tende a compor o conselho de uma maneira que seja favorável a ele (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006).

Os achados também ilustram que funções propriamente políticas ficam encobertas pelo acúmulo e sobrecarga de funções burocráticas, o que desvia a atenção das questões estratégicas.

A despolitização de questões maiores se expressa, pois, os conselhos tendem a realizar atividades burocráticas com a avaliação de projetos, discussão de relatórios e pareceres, fiscalização e acompanhamento de contratos, etc. Assim, a agenda dos conselhos limita suas potencialidades “enquanto decisões importantes continuam correndo por fora, nas tramas desconexas que conformam a rede de produção da política pública” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006, p. 13). Fica posta essa questão quando uma expressão significativa, direta e indiretamente, aponta para a despolitização e tecnificação das ações dos Conselhos, presente nas falas dos conselheiros ao longo das entrevistas.

Os conselhos gestores aparecem como um importante espaço democrático, onde se encontram atores diversos que representam interesses também diversos. Esses espaços carregam em si ambiguidades, desafios e promessas de uma forma de compartilhamento da produção da política pública.

Como historicamente nas construções dessas políticas públicas predominaram as referências autoritárias, os “conselhos não ficam imunes a essas tentativas de cooptação” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006, p. 6).

O que percebemos foi que funções propriamente políticas se encontram escondidas atrás do acúmulo e sobrecargas de funções assumidas pelo conselho nos seus aspectos formais e burocráticos. A construção de acordos, propostas e articulações tendem a ficar em segundo plano, como também demonstra a pesquisa de Tatagiba e Teixeira (2006).

14

Em Tatagiba e Teixeira (2006), percebe-se que a estrutura voltada para autoridades tradicionais clientelistas e autoritárias convivem de maneira pacífica com a dinâmica dos arranjos participativos. Mesmo nas experiências mais bem-sucedidas, essas particularidades podem aparecer nas entrelinhas. Essa questão fica visível em nossa pesquisa quando percebemos os tensionamentos e a maneira com que se dá a escolha dos conselheiros. Para a autora, a grande questão é “desvelar o grau de renovação e persistência nesse jogo rico e complexo marcado, mais uma vez pelo tema das continuidades e rupturas” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006, p. 14).

Assim, a burocratização não é apenas um detalhe operacional, mas um mecanismo que contribui para a manutenção das relações de poder já instituídas, restringindo o potencial democrático dos conselhos.

Nesse sentido, a sobrecarga burocrática não deve ser compreendida somente como uma rotina administrativa, mas pode ser vista como uma estratégia política que ocupa o tempo das reuniões e enfraquece o debate de questões estruturais. Ao priorizar atividades técnicas e formais, a gestão garante maior controle sobre a pauta e reduz o espaço para conflitos ou proposições inovadoras. Esse movimento já foi apontado em outros estudos, que identificam a burocratização como um dos principais fatores de esvaziamento da participação social (OLIVEIRA, 2004; MARTINEZ & KOHLER, 2016).

O excesso burocrático excessivo altera os volumes de participação, a composição social dos participantes e a legitimidade dos espaços participativos. Além do mais, essa sobrecarga administrativa eleva as desigualdades de acesso e produz julgamentos negativos, experiências burocráticas percebidas como pouco democráticas. Reinterpretando deste modo, a participação social como um

processo meramente formal e administrativo, que contribui para desmobilizar os atores sociais e esvaziar o sentido político desses espaços (FRAGA, 2020; DIREITO; ALMEIDA, 2024).

Por fim, é importante reconhecer as limitações deste estudo. Nesse sentido, realça-se a falta de caracterização laboral detalhada dos conselheiros, no intuito de preservar a identidade dos participantes, fato que impossibilita de fazer uma análise mais aprofundadas sobre as relações de poder e as questões estruturais que atravessam esse processo. Além do mais, o foco em um único município como cenário restringe a generalização dos achados. Novos estudos, que tenham uma maior ampliação no número de participantes e que explorem diferentes contextos territoriais, podem contribuir para aprofundar a compreensão sobre os fatores que favorecem ou limitam a efetividade da participação social, oferecendo subsídios para Políticas Públicas que incentivem e consolidem a atuação dos conselhos, promovendo maior participação social efetiva nos territórios.

5. Considerações finais

Trazer para o debate da participação e controle social a avaliação quanto a sua capacidade de efetivar Políticas Públicas de saúde e assistência social foi a grande questão que desafiou a construção desse trabalho. No caminho, percebemos que esses espaços privilegiados para a efetivação de uma democracia participativa encontram-se esvaziados. Velhos rostos conhecidos revelam uma tendência de desmobilização da militância e de movimentos sociais, numa espécie de perpetuação dos mesmos discursos e pautas. A escolha de conselheiros por conveniência e com o intuito de evitar tensionamentos parece ser uma tendência tanto do território que ocorreu a pesquisa, como também dos estudos visitados na bibliografia consultada. Somado a essas questões, debates burocráticos tendem também a compor a maior parte da pauta. Nesse sentido, resta pouca possibilidade de propostas efetivas para os serviços, programas e projetos, bem como prejudica a existência de avaliações cuidadosas e sistemáticas nesses espaços.

Os resultados apontam para grandes desafios no arranjo dos Conselhos Municipais, que podem seguir a lógica do próprio contexto da sociedade atual, consumindo uma cultura menos democrática, mais tecnicista e pouco

comprometida com projetos societários maiores. Ainda assim, acredita-se que é fundamental ampliar o conhecimento sobre a efetividade da participação nestas instâncias, visando problematizar e transformar as realidades locais.

Nesse sentido, é muito importante que a classe trabalhadora reconheça e se organize em prol da defesa das Políticas Públicas de assistência e saúde, patrimônios historicamente construídos no processo da luta de classes. Nesse trabalho não pretendíamos e nem poderíamos esgotar as articulações e mediações que ocorrem dentro dos conselhos e o significado do controle social nessa sociedade. Mas apresentamos aproximações, as quais nos demonstram e expressam o processo de movimento dialético e contraditório desses espaços.

De modo geral, os resultados em conjuntos evidenciam que a fragilidade da participação social nos conselhos decorre, principalmente, dos seguintes fatores: o modo de escolha dos conselheiros, que em muitos casos ocorre por conveniência da gestão ou para evitar tensionamentos, limitando a representatividade; a insuficiência de capacitação dos membros, que compromete a análise crítica e o domínio das legislações; e o caráter burocrático das reuniões, que reduz o espaço para debates estratégicos e pode esvaziar a função política do colegiado. Compreender esses fatores é fundamental para ampliar a participação social nas Políticas Públicas brasileiras, fortalecendo assim a representatividade, formação contínua e redução da sobrecarga burocrática.

***Érika Lopes Faria** é Graduada em Psicologia pela Universidade Estácio de Sá (2005). Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória Emescam (2020). É conselheira atuante dos conselhos municipais de: Saúde, Assistência Social, e Conselheira Estadual do Conselho Estadual de Direitos de Crianças e Adolescentes do Estado do Espírito Santo. É conselheira presidenta dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Mimoso do Sul.

Contato: erikapsi14@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0075430350094512>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-0368-8823>

****Jussara de Azevedo Pereira** é Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Biotecnologia em saúde pela Renorbio, Universidade Federal do Espírito Santo. Enfermeira graduada pela Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória - EMESCAM (2024). Foi integrante do Laboratório de Escrita Científica da EMESCAM.

Contato: rassuj.pereira@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6404406159233643>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7397-4039>

*****Tassiane Cristina Morais** é Doutora em Ciências pela Faculdade de Saúde Pública da USP, Mestrado em Imunologia e Parasitologia básicas e aplicadas da Universidade Federal de Mato Grosso. Pós-doutorando em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e Professora pesquisadora permanente do programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local pela Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória EMESCAM.

Contato: maria.sossai@edu.emescam.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6648690417256747>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0981-679X>

Recebido em: **12/06/2025**

Aprovado em: **05/12/2025**

Editor de texto: Arleson Renato Luz Costa
Editor-Chefe Discente: Sandro Adams

Como citar este texto: FARIA, Érika Lopes; PEREIRA, Jussara de Azevedo; MORAIS, Tassiane Cristina. Representatividade, Capacitação e Burocracia: a Percepção dos Conselheiros sobre a Efetividade da Participação Social nas Políticas Públicas. **Perspectivas Sociais**, vol. 12, n. 01, e1229370, 2026.

Referências bibliográficas

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEZERRA, C. K. F.; ARAÚJO, M. A. D. de. Conselho Municipal de Saúde de Pedras do Fogo-PB: um estudo sobre participação. **Revista de Administração em Saúde**, v. 11, n. 42, p. 30-42, 2009.

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

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 8.742, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social.

BRASIL, Presidência da República. Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde - CNS e dá outras providências.

BRASIL. Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS.

COELHO, J.S. Construindo a participação social no SUS: um constante repensar em busca de equidade e transformação. **Saude e Sociedade**, v.21, n.1, p. 138-151, 2012.

COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. M.; MARTINS, P. C. Conselho Municipal de Saúde: (re) pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 5, p. 2437-2445, 2010.

DIREITO, D. C.; ALMEIDA, D.R. de. The social participation on the other side of the counter: bureaucracy perceptions in the social assistance. **Brazilian Political Science Review**, v. 18, n. 2, p.e0006, 2024.

FRAGA, V. DE S. **A participação nas mudanças de políticas públicas e o papel da sobrecarga administrativa na política de segurança social no Brasil**. 2020. Tese (Doutoramento em Ciências da Administração) - Universidade do Minho, Braga, 2020

GUIZARDI, F. L.; PINHEIRO, R. Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, n. 3, p. 797-805, 2006.

IBGE. Panorama População: Mimoso do Sul, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/mimoso-do-sul/panorama>. Acesso em: 10 dez. 2022.

Representatividade, Capacitação e Burocracia.

KLEBA, M. E. et al. O papel dos conselhos gestores de Políticas Públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 3, p. 793-802, 2010.

MARTINEZ, M.G., KOHLER, J.C. Civil society participation in the health system: the case of Brazil's Health Councils. **Global Health**, v. 12, n. 64, p. 1-12, 2016.

OLIVEIRA, V. de C. Comunicação, informação e participação popular nos conselhos de saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 56-69, 2004.

POLANY, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ROCHA, C. V. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 38, p. 171-185, 2011.

DE SOUZA, R. B. Participação social e governança local: o papel estratégico dos conselhos municipais de saúde no contexto do SUS. **Lumen Et Virtus**, v. 16, n. 50, p. 8647-8664, 2025.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Democracia representativa: complementaridade ou combinação subordinada? Reflexões sobre instituições participativas e gestão pública na cidade de São Paulo (2000- 2004). **XIX Concurso do Clad sobre Reforma do Estado e Modernização da Administração Pública**, Guatemala, 2006.

WENDHAUSEN, A.; CAPONI, S. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, v. 18, n. 6, p. 1621- 1628, 2002.

WESTPHAL, M. F. **Participação popular e políticas municipais de saúde: Cotia e Vargem Grande Paulista**. 1992. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.