



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

**DEMOCRACIA LOCAL: ANÁLISE DO PERFIL DOS PRINCIPAIS CONSELHOS
MUNICIPAIS DE JUIZ DE FORA, MG**

NATHAN COSTA

JUIZ DE FORA
2016
NATHAN COSTA

DEMOCRACIA LOCAL: ANÁLISE DO PERFIL DOS PRINCIPAIS CONSELHOS
MUNICIPAIS DE JUIZ DE FORA, MG

Monografia apresentada pelo acadêmico Nathan Costa ao curso de Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira

Juiz de Fora
FACC/UFJF
2016

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me concedido as oportunidades e a capacidade de realizá-las;

Aos meus pais Jacirá e Luiz, por serem a razão da minha vida;

À minha melhor amiga e companheira Júlia, por todo auxílio, paciência, apoio, cumplicidade e incentivo em todos os momentos difíceis;

Aos meus amigos e companheiros de graduação André, Davi, Gabriel e Glauber pela convivência, paciência, amizade nesses cinco anos;

Aos meus amigos e conterrâneos Douglas, Igor, Jéssica, Lucas e Sebastião pela amizade que me proporcionaram por toda minha vida;

À minha família, principalmente meus tios Célia, José Wanderley, Maria do Carmo e Luiz Carlos e minha prima Larissa pelo apoio inexplicável em todos esses anos;

Ao meu país e à Universidade Federal de Juiz de Fora por me proporcionarem a oportunidade de evoluir;

Ao meu professor Virgílio, pela orientação, apoio, paciência e confiança para aceitar esse desafio junto a mim;

A todos os professores que me agraciaram com conhecimento durante minha graduação;

A todos outros que direta ou indiretamente contribuíram para minha melhoria como pessoa, o meu muito obrigado.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Inserção e características dos conselhos gestores em território nacional.....	18
Gráfico 2 - Classificação dos itens de pauta CMAS	34
Gráfico 3 - Composição CMAS	36
Gráfico 4 - Classificação dos itens de pauta CMS	43
Gráfico 5 - Composição do CMS	46
Gráfico 6 - Composição do CMDCA.....	52
Gráfico 7 - Composição do CME.....	57
Gráfico 8 - Composição do COMDEMA.....	62
Gráfico 9 - Legislação dos Conselhos	64
Gráfico 10 - Tipos de conselhos segundo Allebrandt.....	65
Gráfico 11 - Tipos de conselhos segundo Gohn.....	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição e classificação dos CME por porte dos municípios	19
Tabela 2 - Distribuição e classificação dos CME por região	19
Tabela 3 - Distribuição e classificação dos CMS por porte dos municípios	19
Tabela 4 - Distribuição e classificação dos CMS por região.....	20
Tabela 5 - Distribuição dos CMDCA por porte dos municípios	20
Tabela 6 - Distribuição dos CMDCA por região.....	20
Tabela 7 - Distribuição dos COMDEMA por porte dos municípios.....	21
Tabela 8 - Distribuição dos COMDEMA por região	21
Tabela 9 - Distribuição dos CMAS por porte dos municípios	21
Tabela 10 - Distribuição dos CMAS por região	22

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Plano de levantamento de informações	30
Quadro 2 - Resumo dos resultados	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BMMG – Bombeiros Militares de Minas Gerais;
CEMA – Conferência Estadual do Meio Ambiente;
CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais;
CESAMA – Companhia de Saneamento Municipal;
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social;
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
CME – Conselho Municipal de Educação;
CMS – Conselho Municipal de Saúde;
COMBES – Conselho Municipal do Bem-Estar Social;
COMDEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente;
COMEC – Conselho Municipal de Educação e Cultura;
COREAS – Conselho Regional de Assistência Social;
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social;
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social;
DEMLURB – Departamento Municipal de Limpeza Urbana;
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente;
EJA – Educação de Jovens e Adultos;
EMPAV – Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização;
FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais;
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social;
FMCA – Fundo Municipal da Criança e do Adolescente;
FMMA – Fundo Municipal do Meio Ambiente;
FMS – Fundo Municipal de Saúde;
FMT – Fundo Municipal de Transportes;
FUNALFA – Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage;
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério;
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística;
IEF – Instituto Estadual de Florestas;
PGM – Procuradoria Geral do Município;
PNPS – Programa Nacional de Participação Social;
PREA – Programa de Educação Ambiental;
PROCON – Agência de Proteção e Defesa do Consumidor;
SAA – Secretaria de Agropecuária e Abastecimento;
SDEER - Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Geração de Emprego e Renda;
SDS – Secretaria do Desenvolvimento Social;
SENGE – Sindicato dos Engenheiros;
SES – Superintendência Estadual de Saúde;
SINSERPU – Sindicato dos Servidores Públicos Municipais;
SINTSPREV – Sindicato dos Trabalhadores em Previdência Social;
SPDE – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico;
SRS – Superintendência Regional de Saúde;
SUAS – Sistema único de Assistência Social;
SUS – Sistema Único de Saúde.

RESUMO

A democracia de um país tende a se fortalecer com o amadurecimento adquirido ao longo dos anos. Uma de suas formas é a democracia deliberativa na qual estão inseridos os Conselhos Gestores. Buscou-se, neste trabalho, através de pesquisa documental, diagnosticar a configuração institucional dos cinco principais conselhos de Juiz de Fora-MG e analisar essa configuração de modo a concluir se ela é composta por boas ou más práticas. Essas práticas são definidoras sobre se a configuração dos conselhos analisados favorece ou não o protagonismo dos mesmos. Após o estudo, percebeu-se uma predominância de boas práticas indicando favorecimento ao protagonismo dos conselhos gestores na cidade de Juiz de Fora.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	11
2.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
2.1	Democracia.....	13
2.1.1	Democracia participativa.....	13
2.1.2	Democracia Deliberativa.....	15
2.2	Conselhos Gestores.....	16
2.2.1	Institucionalização dos conselhos no Brasil.....	16
2.2.2	Arquitetura institucional dos conselhos.....	23
2.2.3	Conselhos Gestores no município de Juiz de Fora.....	26
3.	ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	28
3.1	Natureza da pesquisa.....	28
3.2	Meio de coleta de dados.....	29
3.3	Organização e análise de informações.....	30
4.	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	32
4.1	Conselho Municipal de Assistência Social.....	32
4.1.1	Origem do conselho.....	32
4.1.2	Tipo de conselho.....	32
4.1.3	Natureza do conselho.....	32
4.1.4	Estrutura organizacional do conselho.....	34
4.1.5	Distribuição de poder no conselho.....	35
4.1.6	Especificidades dos mandatos no conselho.....	36
4.1.7	Autonomia do conselho.....	37
4.2	Conselho Municipal de Saúde.....	37
4.2.1	Origem do conselho.....	37
4.2.2	Tipo de conselho.....	37
4.2.3	Natureza do conselho.....	38
4.2.4	Estrutura organizacional do conselho.....	44
4.2.5	Distribuição de poder no conselho.....	45
4.2.6	Especificidades dos mandatos no conselho.....	48
4.2.7	Autonomia do conselho.....	49
4.3	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	49
4.3.1	Origem do conselho.....	49
4.3.2	Tipo de conselho.....	49
4.3.3	Natureza do conselho.....	49
4.3.4	Estrutura organizacional do conselho.....	51
4.3.5	Distribuição de poder no conselho.....	52

4.3.6	Especificidades dos mandatos no conselho	53
4.3.7	Autonomia do conselho	53
4.4	Conselho Municipal de Educação.....	54
4.4.1	Origem do conselho.....	54
4.4.2	Tipo de conselho.....	54
4.4.3	Natureza do conselho.....	54
4.4.4	Estrutura organizacional do conselho.....	56
4.4.5	Distribuição de poder no conselho	57
4.4.6	Especificidades dos mandatos no conselho	58
4.4.7	Autonomia do conselho	58
4.5	Conselho Municipal de Meio Ambiente	59
4.5.1	Origem do conselho.....	59
4.5.2	Tipo de conselho.....	59
4.5.3	Natureza do conselho.....	59
4.5.4	Estrutura organizacional do conselho.....	61
4.5.5	Distribuição de poder no conselho	61
4.5.6	Especificidades dos mandatos no conselho	63
4.5.7	Autonomia do conselho	64
4.6	Análise global dos conselhos	64
4.6.1	Origem do conselho.....	64
4.6.2	Tipo de conselho.....	65
4.6.3	Natureza do conselho.....	66
4.6.4	Estrutura organizacional do conselho.....	66
4.6.5	Distribuição de poder no conselho	67
4.6.6	Especificidades dos mandatos no conselho	68
4.6.7	Autonomia do conselho	69
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73

1. INTRODUÇÃO

A democracia, em sua definição pela substância ou mesmo pelos procedimentos, tem como valor fundamental a liberdade individual. Ela busca a igualdade de direitos e de oportunidades tanto em sua vertente participativa, quanto na deliberativa.

A década de 1990 trouxe um fortalecimento da base legal para a institucionalização e fortalecimento dos Conselhos populares com as Leis Orgânicas, citadas por Allebrandt (2003), que foram possíveis graças à recém promulgada Constituição Federal de 1988, instrumento fortalecedor da democracia participativa no Brasil.

A institucionalização dos conselhos depende muito das particularidades de cada um. Áreas que possuem grupos de pressão mais fortes e organizados tendem a receber um montante maior de recursos. Além disso, o repasse de verbas estaduais e federais aos municípios só é liberado, em alguns casos, com a existência de Conselhos Gestores da área. Isso força uma maior presença desses conselhos em relação a outros que não possuem essa exigência para repasse de verbas.

Por outro lado, esses conselhos mais institucionalizados podem ter um agravante causado justamente por todas essas exigências: a existência destes é um apenas um protocolo seguido para recebimento de verbas, um mero legitimador de atos do poder Executivo ou é um meio efetivo de discussões e deliberações que fortalecem a democracia participativa local?

Isso pode ser traduzido em possibilidade e limites de cada conselho. Oliveira (2009) traçou, através de um estudo com doze conselhos, essas possibilidades e limites dos conselhos municipais. Como possibilidades foram citadas: a instituição legal dos conselhos; a natureza deliberativa e participativa; competências abrangentes; presença de regras de governo que abarcam a designação dos conselheiros, a formação de diretorias e a condução de mandatos; etc. Já como limites, foram encontrados, entre outros, a inexistência de processos pedagógicos sistemáticos; ausência de recursos financeiros sob a gerência dos conselhos; desconexão entre representantes e representados; e contestação pública modesta.

Para que um conselho apresente protagonismo local, é preciso que ele reúna um conjunto de aspectos favoráveis ao bom andamento de suas ações. É importante que seja um conselho deliberativo, paritário, ampliado, autônomo e possua vigor deliberativo. O significado e a relevância desses elementos serão detalhados ao longo deste texto.

Os esforços deste trabalho foram voltados, então, a saber se a configuração institucional (designação que abarca os pontos já citados) dos cinco principais conselhos do

município de Juiz de Fora, reconhecível por análise documental, favorece o protagonismo dos mesmos. Os cinco conselhos são os de: assistência social, saúde, direitos da criança e do adolescente, educação e meio ambiente. Estes são considerados principais por vincularem-se a campos de políticas públicas mais tradicionais e por apresentarem maior grau de inserção nos municípios brasileiros.

A escolha do município de Juiz de Fora se deu a princípio por ser o local onde está localizada a Universidade Federal de Juiz de Fora. Porém, essa escolha tem também seu lado histórico: o pioneirismo na democracia deliberativa. Em 1970, quando ainda não havia sequer discussões sobre os governos buscarem meios de diálogo com a sociedade, Juiz de Fora já criava seu primeiro conselho, o Conselho Municipal do Bem-Estar Social através do Decreto nº. 1032. Isso é considerado um importante pioneirismo na história do município e até do Brasil.

Os objetivos específicos são, basicamente, diagnosticar a configuração institucional e analisar essa configuração de modo a concluir se ela favorece ou não o protagonismo dos órgãos no município. Este protagonismo é entendido pela capacidade dos conselhos de efetivamente condicionar a política pública no município, contribuindo para que ela se adeque às efetivas demandas dos cidadãos.

Este estudo é relevante por disponibilizar dados organizados, traduzidos em informações que indicam se os cinco principais conselhos do município de Juiz de Fora possuem práticas indesejáveis ou desejáveis para favorecerem ou não o protagonismo dos mesmos. Ressalta-se que os elementos estruturais discutidos são condições necessárias, mas não suficientes, para que haja protagonismo dos conselhos. Outros aspectos, não reconhecíveis por meio de análise documental, devem complementar essa pesquisa, com ênfase na observação de processos deliberativos e para a consulta a atores sociais (conselheiros e gestores públicos, entre outros).

Para isso, o trabalho foi organizado em cinco grandes tópicos, além desta introdução: referencial teórico; aspectos metodológicos; resultados e discussão; considerações finais e referências bibliográficas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Democracia

O termo democracia, do grego *demokratia* (*demos*: povo; e *kratos*: governar) possui, segundo Touraine (1996), duas formas de ser entendida. A primeira entende a democracia como uma busca por dar forma à soberania popular, sendo assim definida por sua substância. A segunda a define como uma busca por garantia pela liberdade do debate político, sendo assim definida pelos seus procedimentos. Em ambas as formas de entendimento, o valor fundamental da democracia é a liberdade individual. “A democracia tem como objetivo principal garantir a igualdade não só de direitos, mas também das oportunidades e limitar o quanto possível a desigualdade dos recursos” (TOURAINÉ, 1996, p. 160). Em complemento ao que diz Touraine (1996), Dahl (2001) diz que a essência dos sistemas democráticos deve ser a igualdade de todos na participação das decisões, devendo ser resguardados: a participação efetiva, a igualdade do voto, o entendimento das questões comuns, o controle coletivo dos processos democráticos e a inclusão dos adultos.

Algumas vantagens da democracia são citadas por Dahl (2001): impede governo de autocratas, garante direitos essenciais aos cidadãos, assegura liberdades mais amplas do que em outros regimes, ajuda a preservar interesses pessoais, proporciona a máxima oportunidade de autodeterminação, promove o exercício da responsabilidade moral, propicia o desenvolvimento humano, gera um alto grau de igualdade política, não empreende guerras entre os que adotam o regime e, por fim, promove a prosperidade mais intensamente do que em outras formas de governo.

2.1.1 Democracia participativa

A República Federativa do Brasil, como o próprio nome já diz, tem forma Federativa de Estado, forma Republicana de Governo e, além disso, possui sistema presidencialista e regime democrático. "A federação consiste em uma união perpétua e indissolúvel de estados autônomos, mas não soberanos sob a égide de uma Constituição e que, revestidos dessa forma passam a constituir uma pessoa de direito público internacional. É o caso do Brasil e de muitos outros países" (De CICCIO, 2008, p.86). República - do latim *res publica*, que significa coisa pública – reflete o modo de aquisição e exercício do poder político brasileiro que se resume a um governante escolhido pelo povo, através de eleições, para cuidar da coisa pública por tempo determinado. No sistema presidencialista, adotado no

Brasil, prevalece a separação, independência e harmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo, com o chefe do Executivo acumulando as funções de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública. Por fim, adota-se no Brasil a Democracia, que é o governo do povo, pelo povo e para o povo.

A Democracia se divide em duas formas: a direta e a indireta (ou representativa). A forma direta consiste na responsabilização dos cidadãos em tomar decisões sobre as principais questões de seus interesses através de referendos, plebiscitos e leis de iniciativa popular. Já na indireta, representantes são eleitos para que fiquem responsáveis por essas tomadas de decisões. No Brasil adota-se uma forma híbrida chamada Democracia semidireta ou participativa, na qual elege-se um representante tomador de decisões, mas admite-se intervenção direta dos representados em casos extraordinários. Isso pode ser observado no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A luta pela democratização do Estado teve sua maior força na década de 1970, década na qual se amplia o vigor democrático da sociedade brasileira, segundo Paes de Paula & Prestes-Motta (2003), com a união da sociedade civil através da mobilização de segmentos sociais organizados. Conseqüentemente, a década de 1980, no Brasil, foi marcada “por profundas mudanças sociais, políticas e institucionais, reflexos do intenso processo de busca pela democratização da gestão pública brasileira” (ROCHA, 2009, p. 4). Além disso,

(...) com a abertura política brasileira, ocorrida nos anos de 1980, que inicia o processo de ruptura com o poder autoritário e centralizado do regime militar (vigente até então), intensifica-se esse ideário participacionista, em que os mais diversos setores organizados da sociedade buscavam construir formas e encontrar instrumentos capazes de influenciar as administrações públicas no país (ROCHA, 2009, p. 5)

Segundo Gohn (2002), o termo recorrente na época era “participação popular” que foi definida, naquele período, como “esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias” (GOHN, 2002, p.11). Essa época marcou, também, o surgimento da cidadania ampliada, explicada por Dagnino:

A então chamada nova cidadania, ou cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões

como gênero, raça, etnia, etc. Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política (DAGNINO, 2004, p. 153)

Exercer a cidadania é de extrema importância para reforçar e fortalecer cada vez mais a democracia do país. Isso é ainda mais acentuado em nível municipal por ser onde existe um contato mais direto entre os cidadãos e o poder público, como explicitado por Azevedo:

O Município representa para nós o único ente político fisicamente real e onde o mundo da vida acontecesse. Ele constitui o principal habitat da cidadania, lugar em que as pessoas efetivamente residem, donde partem as suas necessidades cotidianamente enfrentadas, apontadas por demandas pela urbanização e pela materialização dos direitos fundamentais para a promoção da inclusão social. Infelizmente também é aonde nós “cidadãos” observamos e reservamos silenciosamente os limites de tolerância da ‘exclusão social’ (AZEVEDO, 2007, p. 59)

Ainda que o Brasil seja, segundo Barroso (2005), um “Estado de democratização tardia”, iniciou-se, com a Constituição de 1988, a institucionalização de um modelo participativo no país assim como visto no caput do artigo 14 da Constituição de 1988: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (BRASIL, 1988).

2.1.2 Democracia Deliberativa

Um espaço de deliberação pública, segundo Vitullo (2000), permite a todos os envolvidos que opinem e interajam comunicativamente sobre um tema para encontrar caminhos e soluções alternativas para um mesmo problema, antes de qualquer tomada de decisão. Sem uma deliberação livre e aberta, decisões perdem sua legitimidade plena. A ampla participação gera uma rica pluralidade de enfoques culturais e sociais, o que aprofunda e reforça a essência democrática. Além disso, essa interação incentiva uma cidadania informada e comprometida com os assuntos comuns, levando a uma integração social não baseada na dominação, mas sim no diálogo.

Ainda segundo Vitullo (2000), para uma teoria deliberativa torna-se crucial que os cidadãos e seus respectivos representantes ponham à prova seus interesses e razões em um fórum público antes de decidir. Isso incentivaria os defensores a justificar suas ideias baseando-as na razão pública. Para isso, é necessário que os envolvidos sejam abertos a

argumentos contrários e que estejam propensos a abrir mão parcial ou integralmente de seus pontos de vista iniciais em prol do bem comum.

A deliberação pública é uma das muitas atividades cooperativas que demanda uma pluralidade, sua meta é resolver problemas junto com outros que têm perspectivas, preferências e interesses distintos. A constante interação dialética entre culturas e subpúblicos diferentes em uma grande esfera comum de cidadania enriquece a todos, a razão pública dos subgrupos vê-se fortalecida e torna-se mais ampla (Vitullo, 2000, p.200)

Por fim, cabe destacar a necessidade de boa comunicação de ideias e razões para que se tornem inteligíveis a todos os envolvidos e para que o processo de deliberação seja o mais transparente e efetivo possível.

2.2 Conselhos Gestores

2.2.1 Institucionalização dos conselhos no Brasil

Uma das formas de participação e deliberação que ganhou corpo com a Constituição foram os conselhos populares. Constam em Brasil (1988), nos seus artigos 198 e 205, referências a esses conselhos, nas áreas de saúde e educação, como “participação da comunidade” e “colaboração da sociedade”. É também observado, mas com maior ênfase no trecho do artigo 29 “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Na esfera municipal, a elaboração das leis orgânicas na década de 1990, passo fundamental para a consolidação do processo constituinte, incorporou-os, segundo Allebrandt (2003), à administração pública local como instrumentos de participação e controle social. Por fim, recentemente, em 2014, houve uma tentativa, por parte da então presidente Dilma Roussef, de instituir o PNPS – Programa Nacional de Participação Social – através do Decreto Presidencial n.º 8.243 para regulamentar os Conselhos Populares “com objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014). O decreto foi vetado pelo Congresso.

Toda essa discussão legal sobre os Conselhos deve-se principalmente à intensa multiplicação e diversificação dos mesmos nos últimos anos. Como afirma Allebrandt, “a ideia de conselhos na gestão pública municipal não é nova. Tanto que as Câmaras de

Vereadores eram denominadas, no início do século passado, de Conselhos Municipais e os vereadores eram os Conselheiros Municipais” (ALLEBRANDT, 2003, p. 2)

Como afirma Gohn, “A forma ‘conselho’ utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na História” (GOHN, 2002, p. 10). Ainda no mesmo contexto, é citada por ela a Comuna de Paris¹ como “grande legado histórico das lutas populares” por inaugurar uma novidade histórica: “a autogestão da coisa pública pelos próprios mandatários, a possibilidade da participação direta da população na gestão da cidade e, principalmente, a possibilidade da gestão pública estatal, articulada com a gestão da produção, em um projeto político emancipatório” (GOHN, 2001, p. 66)

Ainda segundo a autora, pode-se diferenciar três tipos de conselhos no cenário brasileiro do século XX:

Os criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil. (GOHN, 2001, p. 70)

Em 2009, foi feito pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia Estatística), através da Pesquisa de Informações Básicas, um estudo sobre a institucionalização dos conselhos no território nacional. Os dados foram base para a construção do Gráfico 1, por Gomes e Oliveira (2015).

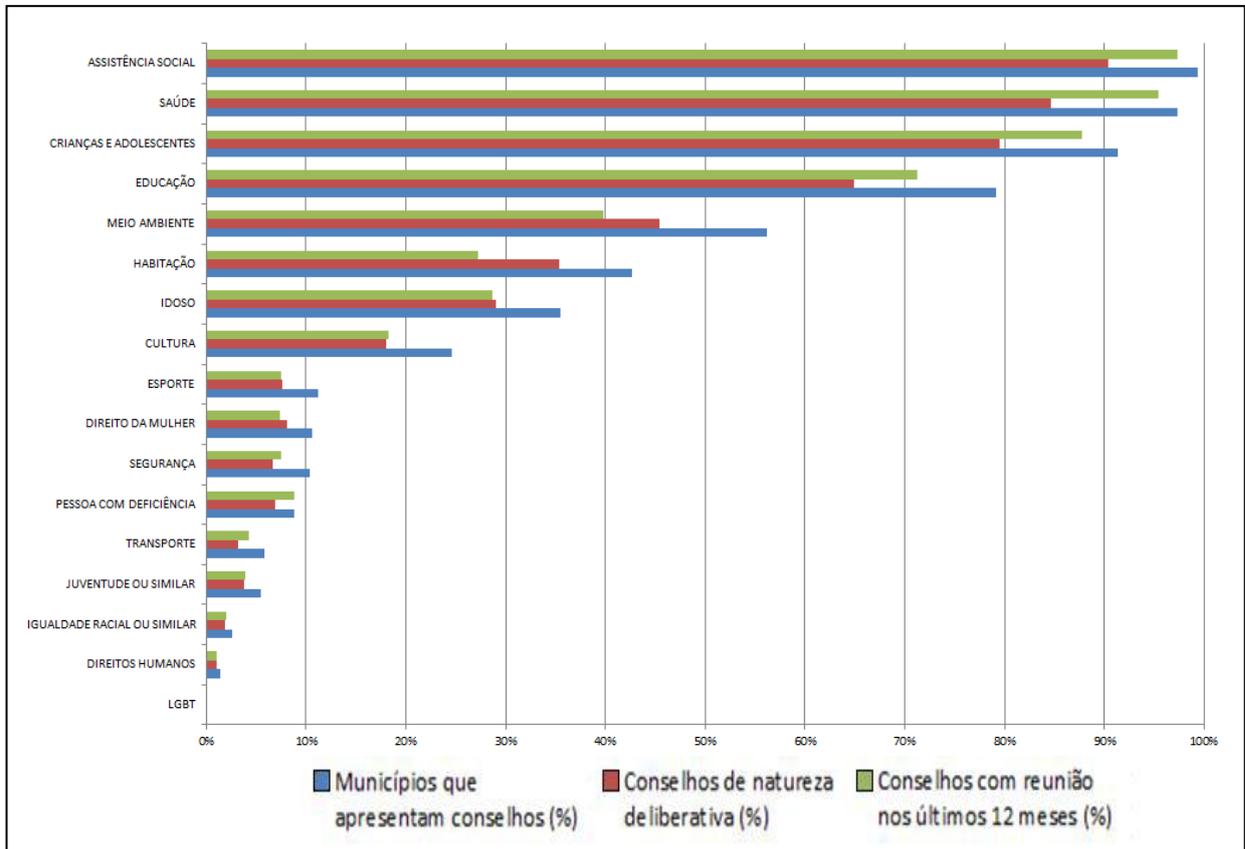
As barras azuis expressam a institucionalização dos conselhos. Já as barras vermelhas e verdes expressam, respectivamente, o percentual de conselhos considerados deliberativos (e não apenas consultivos) e o percentual de conselhos que se reuniram nos doze meses anteriores à pesquisa.

A predominância dos conselhos de Assistência Social, Saúde, Criança e Adolescente, Educação e Meio Ambiente reforça a fala de Allebrandt quando diz que “a institucionalização dos conselhos ainda é um processo que depende de alto grau de imposição de políticas de nível nacional, vinculadas aos processos de descentralização das políticas sociais” (ALLEBRANDT, 2003, p. 3). Essa predominância também pode ser explicada pela obrigatoriedade exigida pelas leis orgânicas de cada área (Lei Orgânica da Saúde – nº 8.080/90 e Lei Orgânica da Assistência Social – nº 8.742/93) para que a liberação de repasse

¹A Comuna de Paris é considerada, por muitos historiadores, a primeira experiência de autogestão operária através dos conselhos populares. Ela aconteceu em 1871 por dois meses na França. A Comuna propunha a simbologia de um novo sistema em substituição ao capitalismo através de uma democracia verdadeiramente popular com salários, jornadas de trabalho e método de escolha de chefia fixados.

de verbas, em alguns casos, só se dê mediante existência dos conselhos. Sendo assim, o presente trabalho analisará esses cinco principais Conselhos.

Gráfico 1 - Inserção e características dos conselhos gestores em território nacional



Fonte: Gomes e Oliveira (2015).

Abaixo, será dado um maior detalhamento dos conselhos a serem analisados.

Na Tabela 1, merece ser destacado que quanto maior for a cidade, maior é a tendência de ter a presença de um Conselho Municipal de Educação (CME), de ser deliberativo e também de ser ativo com pelo menos uma reunião no último ano. Contudo, essa tendência não se repete em relação à distribuição de poder do conselho. Isso pode ser comprovado com as cidades de mais de 500.000 habitantes tendo o pior percentual entre todas neste aspecto.

Já na Tabela 2, percebe-se um destaque positivo das Regiões Sudeste e Sul em relação à presença de CME. Outro ponto positivo observado é o alto percentual de conselhos paritários e ativos com pelo menos uma reunião no último ano em todas as regiões. Já os pontos negativos observados são dois principais: o primeiro é a baixa presença de CME nas regiões Norte e Centro-Oeste; o segundo é o baixo percentual de conselhos considerados deliberativos na região Centro-Oeste.

Tabela 1 – Distribuição e classificação dos CME por porte dos municípios

	Municípios	Com CME	Paritário	Deliberativo	Com reunião nos últimos 12 meses
Brasil	5.570	87,50%	92,24%	84,14%	94,52%
Até 5.000	1.243	85,68%	90,99%	81,97%	93,33%
De 5.001 a 10.000	1.216	83,14%	91,99%	82,10%	92,98%
De 10.001 a 20.000	1.383	86,33%	93,38%	84,51%	94,72%
De 20.001 a 50.000	1.080	90,65%	93,16%	85,09%	95,40%
De 50.001 a 100.000	348	94,83%	92,42%	86,97%	96,67%
De 100.001 a 500.000	261	98,08%	90,23%	90,63%	97,66%
Mais de 500.000	39	100,00%	87,18%	94,87%	100,00%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE (2014)

Tabela 2 – Distribuição e classificação dos CME por região

	Municípios	Com CME	Paritário	Deliberativo	Com reunião nos últimos 12 meses
Brasil	5.570	87,50%	92,24%	84,14%	94,52%
Norte	450	71,11%	94,38%	88,44%	93,75%
Nordeste	1.794	87,40%	94,71%	88,33%	94,77%
Sudeste	1.668	91,61%	91,75%	81,48%	93,59%
Sul	1.191	91,02%	89,11%	82,29%	96,86%
Centro-Oeste	467	80,09%	91,18%	79,14%	91,18%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE (2014)

Na tabela 3, percebe-se que existe uma institucionalização muito forte de Conselhos Municipais de Saúde no Brasil com quase 100% dos municípios tendo a presença desses conselhos. O ponto que se destacou por não ser excelente foi sobre existir deliberação nos conselhos das cidades com menos de 10.000 habitantes.

Na Tabela 4, destaca-se positivamente a presença de CMS em todos os municípios da região Sudeste. Novamente o ponto negativo a ser destacado fica por conta da existência de deliberação nos conselhos, principalmente na região Centro-Oeste.

Tabela 3 – Distribuição e classificação dos CMS por porte dos municípios

	Municípios	Com CMS	Paritário	Deliberativo	Com reunião nos últimos 12 meses
Brasil	5.570	99,75%	97,71%	90,10%	99,39%
Até 5.000	1.243	99,60%	97,58%	87,48%	99,35%
De 5.001 a 10.000	1.216	99,92%	97,78%	88,89%	98,93%
De 10.001 a 20.000	1.383	99,71%	97,61%	90,07%	99,56%
De 20.001 a 50.000	1.080	99,72%	98,14%	91,83%	99,44%
De 50.001 a 100.000	348	99,71%	96,54%	94,52%	99,71%
De 100.001 a 500.000	261	100,00%	98,47%	94,25%	100,00%
Mais de 500.000	39	100,00%	97,44%	97,44%	100,00%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE (2014)

Tabela 4 – Distribuição e classificação dos CMS por região

	Municípios	Com CMS	Paritário	Deliberativo	Com reunião nos últimos 12 meses
Brasil	5.570	99,75%	97,71%	90,10%	99,39%
Norte	450	99,33%	98,21%	89,71%	99,55%
Nordeste	1.794	99,78%	98,66%	90,56%	99,50%
Sudeste	1.668	100,00%	97,36%	90,95%	99,22%
Sul	1.191	99,92%	97,14%	90,25%	99,24%
Centro-Oeste	467	98,72%	96,31%	85,25%	99,78%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE (2014)

Nas Tabelas 5 e 6, percebe-se a alta institucionalização dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente nos municípios brasileiros. Não existem pontos negativos destoantes a serem destacados, mas novamente percebe-se que o aspecto que tem os resultados não podendo ser considerados excelentes é a existência de deliberação nos Conselhos.

Tabela 5 – Distribuição dos CMDCA por porte dos municípios

	Municípios	Com CMDCA	Paritário	Deliberativo	Com reunião nos últimos 12 meses
Brasil	5.570	98,40%	98,12%	89,69%	95,84%
Até 5.000	1.243	98,07%	97,29%	87,20%	95,49%
De 5.001 a 10.000	1.216	98,19%	98,32%	87,69%	94,47%
De 10.001 a 20.000	1.383	98,12%	98,31%	89,54%	96,68%
De 20.001 a 50.000	1.080	98,80%	98,31%	91,75%	95,78%
De 50.001 a 100.000	348	99,43%	98,84%	95,09%	97,69%
De 100.001 a 500.000	261	99,23%	98,46%	95,37%	96,53%
Mais de 500.000	39	100,00%	97,44%	92,31%	100,00%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE (2014)

Tabela 6 – Distribuição dos CMDCA por região

	Municípios	Com CMDCA	Paritário	Deliberativo	Com reunião nos últimos 12 meses
Brasil	5.570	98,40%	98,12%	89,69%	95,84%
Norte	450	96,89%	97,02%	89,91%	98,17%
Nordeste	1.794	98,38%	98,87%	88,78%	96,43%
Sudeste	1.668	98,74%	98,54%	88,89%	95,08%
Sul	1.191	98,74%	97,02%	92,86%	95,92%
Centro-Oeste	467	97,86%	97,59%	87,75%	93,87%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE (2014)

É possível perceber na Tabela 7, que dentre os cinco conselhos analisados, o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA) é o de institucionalização mais frágil no Brasil

com presença em apenas 56,14% dos municípios. Ainda que estejam em situação melhor que a dos menores, os municípios de grande porte (com mais de 500.000 habitantes) ainda não possuem um percentual excelente em paridade nem em caráter deliberativo nos conselhos.

Já na Tabela 8, destaca-se a preocupante situação da região Nordeste por possuir COMDEMA em apenas 36,17% dos seus municípios.

Tabela 7 – Distribuição dos COMDEMA por porte dos municípios

	Municípios	Com COMDEMA	Paritário	Deliberativo	Com reunião nos últimos 12 meses
Brasil	5.565	56,14%	87,64%	81,02%	71,06%
Até 5.000	1.257	45,66%	86,93%	79,62%	67,42%
De 5.001 a 10.000	1.294	46,99%	87,50%	77,80%	65,95%
De 10.001 a 20.000	1.370	51,90%	87,90%	79,32%	69,20%
De 20.001 a 50.000	1.055	66,92%	86,69%	82,72%	72,95%
De 50.001 a 100.000	316	85,13%	87,73%	85,87%	76,58%
De 100.001 a 500.000	233	92,70%	91,67%	87,50%	84,26%
Mais de 500.000	40	100,00%	90,00%	82,50%	92,50%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE (2009)

Tabela 8 – Distribuição dos COMDEMA por região

	Municípios	Com COMDEMA	Paritário	Deliberativo	Com reunião nos últimos 12 meses
Brasil	5.565	56,14%	87,64%	81,02%	71,06%
Norte	449	47,66%	90,19%	85,51%	74,30%
Nordeste	1.794	36,18%	92,91%	82,59%	65,64%
Sudeste	1.668	71,04%	87,17%	81,10%	72,41%
Sul	1.188	67,17%	84,09%	80,33%	73,93%
Centro-Oeste	466	59,66%	85,61%	75,54%	67,27%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE (2009)

Tabela 9 - Distribuição dos CMAS por porte dos municípios

	Municípios	Com CMAS	Paritário	Deliberativo	Com reunião nos últimos 12 meses
Brasil	5.565	99,32%	97,97%	91,57%	98,55%
Até 5.000	1.257	98,57%	97,42%	90,23%	97,98%
De 5.001 a 10.000	1.294	99,77%	97,60%	91,63%	97,83%
De 10.001 a 20.000	1.370	99,42%	98,24%	90,16%	98,68%
De 20.001 a 50.000	1.055	99,24%	98,09%	92,17%	99,43%
De 50.001 a 100.000	316	99,68%	99,37%	95,87%	99,37%
De 100.001 a 500.000	233	100,00%	98,71%	97,85%	99,57%
Mais de 500.000	40	100,00%	100,00%	92,50%	100,00%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE (2009)

Tabela 10 - Distribuição dos CMAS por região

	Municípios	Com CMAS	Paritário	Deliberativo	Com reunião nos últimos 12 meses
Brasil	5.565	99,32%	97,97%	91,57%	98,55%
Norte	449	99,55%	96,87%	87,92%	99,55%
Nordeste	1.794	99,33%	98,26%	91,92%	98,32%
Sudeste	1.668	99,70%	98,38%	91,22%	97,96%
Sul	1.188	98,99%	98,38%	93,11%	99,23%
Centro-Oeste	466	98,50%	95,42%	91,07%	98,91%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE (2009)

Nas Tabelas 9 e 10, é facilmente percebida a enorme institucionalização dos Conselhos Municipais de Assistência Social no Brasil com somente um índice abaixo de 90% que é sobre o caráter deliberativo dos mesmos na Região Norte.

Oliveira (2009) traz, através de um estudo de doze conselhos, pontos positivos e negativos observados que expressam, respectivamente, suas possibilidades e seus limites.

Os pontos positivos observados foram: instituição legal dos conselhos; natureza deliberativa e participativa; competências abrangentes; presença de regras de governo que abarcam a designação dos conselheiros, a formação de diretorias e a condução de mandatos; respeito a argumentos individuais; linguagem como meio de esclarecimento e interação, não de coação; acessibilidade ao processo de elaboração de pautas e discussão de temas emergentes nos plenários; consenso e coerência argumentativa como nortes decisórios; caráter democrático das rotinas internas e densidade das responsabilidades, que exigem a análise crítica de decisões e atos governamentais (OLIVEIRA, 2009, p. 263).

Já os pontos negativos observados foram: inexistência de processos pedagógicos sistemáticos; ausência de recursos financeiros sob a gerência do conselho; desconexão entre representantes e representados; contestação pública mediana, ou seja, boa parte das pautas segue sem qualquer tipo de objeção; pouca compreensão dos sistemas de políticas públicas; foco deliberativo em questões pontuais, em detrimento da efetiva gestão dos serviços locais; desarticulação social potencializada pela falta de interesse e conhecimento dos atores; desinformação sobre atribuições, responsabilidades e poderes dos conselhos; desconhecimento dos processos da administração pública e oportunismo governamental, que trata de forma distinta os conselhos mais expressivos (em termos de poder e da viabilização da transferência de recursos) (OLIVEIRA, 2009, p. 263).

Estes pontos positivos e negativos ajudam a definir se um conselho contribui ou não para o aperfeiçoamento da cidadania e da democracia participativa. Segundo Oliveira,

Os conselhos gestores podem contribuir para a democratização da administração pública, para a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, para a gestão colegiada de políticas públicas, para a responsabilização de governantes (accountability), para o controle social (qualitativo e pró-ativo) e, ainda, para o intercâmbio de informações entre população e poder local. Entretanto, os mesmos conselhos podem ser transformados em órgãos cartoriais (que apenas referendam as decisões do Executivo), em mecanismos de legitimação das ações governamentais ou em estruturas formais (sem reuniões frequentes, representatividade social, vigor argumentativo, acesso aos poderes locais, programas de trabalho, eventos de capacitação, etc.) (OLIVEIRA, 2009, p. 88)

Destaca-se, então, que o estudo e a análise dos conselhos são de extrema necessidade, pois somente sua existência não é garantia de funcionamento ou, mesmo funcionando, não é garantia de boas práticas para aperfeiçoamento da democracia e cidadania no Brasil. Assim, Allebrandt (2003) enumerou oito variáveis a serem avaliadas no processo de criação e funcionamento dos conselhos para que possam ser considerados como efetivo meio de participação popular.

Para que os conselhos cumpram seu papel e atinjam seu objetivo instituidor, precisamos analisar a presença de algumas variáveis no processo de sua criação e funcionamento: a natureza consultiva ou deliberativa; a paridade na sua constituição; o conselho como instrumento de aperfeiçoamento da democracia; o conselho como espaço de representação ou de participação; a autonomia do conselho no seu funcionamento; a efetividade e eficácia dos conselhos; a publicização do conselho; e a capacitação dos conselhos e dos conselheiros (ALLEBRANDT, 2003, p. 4)

Para isso, foi traçada o que foi denominada por ele como “arquitetura organizacional” dos conselhos, composta por: lugar, tipo, natureza, estrutura organizacional, distribuição de poder, mandatos, autonomia e processos pedagógicos.

2.2.2 Arquitetura institucional dos conselhos

O lugar dos conselhos busca entender sua posição na relação entre sociedade e Estado. No entendimento de Allebrandt “os conselhos não são exclusivamente estatais nem exclusivamente entidades da sociedade civil. São espaços de interação entre o Estado e a sociedade civil” (ALLEBRANDT, 2003, p. 5). A avaliação aqui buscada deve avaliar possíveis evidências de conselhos que são dominados pelo poder Executivo com artifícios como, por exemplo, a presidência de um conselho e seu respectivo fundo ser ocupada pelo Secretário Municipal da área.

Sobre a tipologia dos conselhos brasileiros, destaca que ela varia “conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas” (ALLEBRANDT, 2003, p. 5):

i) através de *conselhos gestores de programas governamentais* – merenda ou alimentação escolar, acompanhamento do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do magistério);

ii) ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de *conselhos de políticas setoriais*, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal – saúde, educação e assistência social;

iii) através de *conselhos temáticos* envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade – direitos humanos, violência, antidrogas;

iv) através de *conselhos territoriais* que, existentes em muitos municípios, atuam no processo de formulação e gestão de políticas de caráter mais universal, mas na ótica territorial, exercendo muitas vezes funções executivas – conselhos distritais, conselhos de regiões administrativas, conselhos de bairros;

v) por fim, através dos *conselhos globais*, de caráter mais geral e que envolvem vários temas transversais – conselhos de desenvolvimento municipal e conselhos de desenvolvimento urbano.

De uma forma complementar e mais profunda, Gohn (2001) subclassifica os *conselhos de políticas setoriais* em quatro categorias:

i) *questão urbana* por ser parte integrante do *locus* que configura o espaço urbano enquanto tal, ou seja, meio ambiente, moradia, etc.;

ii) *prestação de serviços públicos* por setores da administração como saúde, educação, transportes, etc.;

iii) *grupos etários* da população: idosos, crianças e jovens/adolescentes; ou *específico da população*: mulheres, grupos étnicos ou raciais, etc.;

iv) *área cultural* que, apesar da cultura ser uma das áreas da administração setorial, ela é mais que um serviço. É uma força motriz que cria e/ou estimula a energia coletiva de uma comunidade e de seus cidadãos.

Por fim, Noronha (2000) cita uma tipologia de conselho chamada “conselho operativo” que não possui como funções principais a formulação e a gestão de políticas públicas, mas possui sim um caráter essencialmente fiscalizador. Como exemplo pode ser citada a fiscalização da transferência de recursos e distribuição de alimentos para as merendas escolares.

A natureza dos conselhos é basicamente a definição sobre serem deliberativos ou apenas consultivos.

O caráter deliberativo dos conselhos da década de 90 é a novidade em relação aos conselhos anteriores (...) é preciso aprofundar o debate sobre o caráter deliberativo, já que não é a existência dos conselhos que incomoda os governos, mas sim a natureza de suas atribuições, o caráter deliberativo garantido legalmente. (RAICHELIS, 2000)

Essa diferenciação entre os dois tipos expressa o nível de poder do conselho, seu nível de autonomia, além da tendência por boas ou más práticas. Gohn (2001) dizia, ainda, que o caráter deliberativo interferia diretamente no estilo de governo, tornando-o aberto à participação social e buscando soluções democráticas resultantes dos conflitos de interesses.

Como bem explica Oliveira:

Normalmente, a estrutura organizacional dos conselhos contempla um plenário como órgão superior de deliberação e uma diretoria formada por um presidente, um vice-presidente e um secretário. Alguns conselhos dispõem de comissões permanentes ou temporárias. Outros possuem uma secretaria onde atuam servidores concursados ou cedidos pelo Executivo. (OLIVEIRA, 2009, p. 96)

A fim de fortalecer ainda mais os conselhos e evitar, assim, possíveis desvios de condução, existe o diferencial dos conselhos ampliados que, ao contrário dos restritos, buscam formas de acentuar e oferecer outros meios de participação popular, como assembleias, fóruns e/ou conferências municipais.

A distribuição de poder foi classificada por Allebrandt (2003) em oito categorias. A primeira é a divisão paritária que possui uma divisão igualitária de membros entre governo e sociedade civil. Os conselhos tripartites têm seus conselheiros oriundos de três diferentes segmentos: sociedade civil, governo e prestadores de serviços. Para evitar possíveis alianças prejudiciais, existem os conselhos tripartites paritários nos quais a sociedade possui o mesmo número de conselheiros que a soma de governo e prestadores de serviços. Existem também os conselhos tetrapartites que possuem sua composição dividida igualmente entre quatro segmentos: sociedade civil, governo, prestadores de serviços e profissionais da área. Também para evitar alianças nocivas ao interesse público, os conselhos tetrapartites paritários possuem um número de conselheiros da sociedade civil igual à soma de governo, prestadores de serviços e profissionais da área. Os conselhos governo-sociedade não possuem divisão paritária, tendo o primeiro, a maioria de conselheiros, sendo assim o tipo de distribuição mais propenso a desvio de função dos conselhos. Já o tipo sociedade-governo, não existe, também, uma paridade, mas a sociedade civil possui maioria. Por fim, os conselhos técnico-corporativos possuem mais representantes dos grupos profissionais.

A especificidade dos mandatos é mais bem entendida quando ramificada em três pontos. Se a forma de indicação de conselheiros por parte dos segmentos representados é feita

por assembleias próprias; se existe a coincidência de mandatos dos conselheiros com os poderes Executivo e Legislativo, o que afeta a continuidade das ideias e ações por parte dos conselhos; e, por fim, a existência de possibilidade de revogabilidade dos mandatos dos conselheiros.

A autonomia também se divide em três aspectos: infraestrutura, recursos financeiros e independência administrativa. O primeiro versa sobre a existência de móveis, imóveis e equipamentos para o melhor funcionamento do conselho. O segundo diz sobre a existência de recursos orçamentários destinados ao conselho. E o terceiro refere-se a funcionários e assessorias técnicas.

O último ponto de avaliação proposto por Allebrandt (2003) é o processo pedagógico. É importantíssimo para o bom funcionamento de um conselho, um nivelamento de conhecimento dos conselheiros através da oferta de ensino interno. Além disso, é fundamental que exista uma troca de informações e experiências entre os vários conselhos existentes em um município, podendo isso ser acentuado nas Casas dos Conselhos que funcionam como organizações que proveem recursos para o adequado funcionamento dos conselhos.

2.2.3 Conselhos Gestores no município de Juiz de Fora

Juiz de Fora é um município da Zona da Mata mineira com população estimada em 559.636 habitantes (IBGE, 2015). Reconhece-se uma participação bastante ativa da cidade na história do Brasil, mas o critério a ser destacado para sua escolha para este trabalho é seu pioneirismo em relação aos conselhos municipais. Em 26 de maio de 1970 foi aprovado o Regulamento do Conselho Municipal de Bem-Estar Social através do Decreto n.º 1032, pelo então prefeito Itamar Franco. Este conselho foi criado a princípio com intuito de apenas de orientar algumas ações relacionadas ao assunto como mostra o Art. 1º:

O Conselho Municipal de Bem-Estar Social (COMBES), unidade integrante da Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social, é o órgão que tem por finalidade orientar, coordenar e assessorar a atuação do Governo do Município e da Comunidade de Juiz de Fora, na área da promoção social, sendo vedada qualquer conotação político-partidária ou religiosa. (JUIZ DE FORA, 1970)

Destaca-se neste conselho, sua composição. Foi definido um total de nove conselheiros eleitos em sua integralidade por pessoas da comunidade de Juiz de Fora com notória competência em assunto relacionados à promoção social. Além do corpo de

conselheiros, existia também o corpo de servidores administrativos e o corpo de consultores técnicos.

O referido decreto teve validade por, aproximadamente, 23 anos quando foi revogado, em 1993, através do decreto n.º 4.846, do então prefeito Custódio Mattos, que aprovou um novo Regulamento do Conselho Municipal do Bem-Estar Social.

Outro Decreto a ser destacado é o Decreto n.º 1.231 de 03 de maio de 1972 que aprova o regulamento do Conselho Municipal de Educação e Cultura (COMEC). Havia desde o início uma preocupação com a paridade na composição deste conselho, sendo bem explicitado que não deve haver a predominância de qualquer setor representado.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

As escolhas metodológicas utilizadas no presente trabalho serão discutidas nesta seção divididas em três partes: a) natureza da pesquisa; b) meios de coletas de dados; c) organização e análise de informações.

3.1 Natureza da pesquisa

Esta pesquisa possui natureza qualitativa. Ela “parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve” (GODOY, 1995a, p. 58). Ainda segundo a autora, através do contato e atuação do pesquisador com a situação estudada, obtém-se dados descritivos sobre o objeto de pesquisa.

O início do processo de pesquisa se deu pela discussão para chegar-se ao objeto de estudo: os conselhos municipais de políticas públicas. A seguir, com apoio das referências teóricas, buscou-se entender aspectos que giram em torno destes conselhos e são diretamente ligados ao surgimento dos mesmos, como a cidadania e a democracia participativa.

O próximo passo foi a estruturação de um modelo de avaliação dos conselhos baseado em características encontradas nas referências teóricas que poderiam identificar as possibilidades e limites dos mesmos e conseqüentemente a propensão a serem instrumentos de apoio democrático ou um mero legitimador de atos do executivo.

Num terceiro momento, fez-se uma análise documental de cada conselho analisado, tendo por base: legislações, regimentos e atas. Essa análise buscava a coleta de dados para transformá-los em informações que conseguissem preencher as lacunas propostas pelo modelo de avaliação proposto. Foram pesquisados os quatro principais conselhos de Juiz de Fora (Saúde, Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente e Educação).

Não foi possível fazer a análise das atas dos Conselhos Municipais do Direito da Criança e do Adolescente, de Educação e do Meio Ambiente por não serem disponibilizadas no Portal da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. As do Conselho Municipal de Assistência Social e do Conselho Municipal de Saúde estão disponíveis no portal, possibilitando assim a análise. Foram selecionadas as últimas doze atas dos respectivos conselhos.

Ao final de toda pesquisa e investigação, foram feitas tanto análises individuais de cada conselho, quanto uma análise sistemática destes quatro principais que permitiu a obtenção do resultado buscado.

3.2 Meio de coleta de dados

O instrumento de captação, organização e análise de dados utilizado nesta pesquisa foi a análise documental para ajudar no entendimento do que Godoy (1995b) chama de “dinâmica do fenômeno”.

A captação é o primeiro momento no qual, segundo Pimentel (2001), o objetivo é encontrar fontes, sem preocupação com a análise em si. Importa aqui somente a obtenção de informações selecionadas de publicações ou outras referências.

A organização do material coletado é feita a partir do momento em que surge a necessidade de obter o que Pimentel (2001) chama de olhar analítico sobre o conjunto de documentos para que se tornem inteligíveis.

Organizar o material significa processar a leitura segundo critérios da análise de conteúdo, comportando algumas técnicas, tais como fichamento, levantamento quantitativo e qualitativo de termos e assuntos recorrentes, criação de códigos para facilitar o controle e manuseio. (Pimentel, 2001, p. 184)

Ainda para facilitar a organização, é importante que se mantenha documentos de mesmo assunto juntos, independente de cronologia, para que se encontre, segundo Pimentel (2001), a linha mestra para fazer relacionamentos entre os documentos e encontrar um encaixe natural dos mesmos.

Com a devida organização, parte-se para análise que é a etapa que consiste em um “processo de codificação, interpretação e de inferências sobre as informações contidas nas publicações, desvelando seu conteúdo manifesto e latente” (Pimentel, 2001, p. 189). A partir da análise e da identificação das correlações, mapeia-se o que se deseja através da definição de itens a serem usados como pontos-chave.

Os documentos analisados neste trabalho foram legislações, regimentos e atas. Buscou-se priorizar um maior detalhamento na análise dos documentos mais recentes, até porque os mais recentes tornam-se substitutivos dos mais antigos que são automaticamente revogados mediante publicação dos atuais.

Por serem documentos oficiais, existe uma maior facilidade de acesso a eles. Essa parte foi facilitada pela boa organização do site da Prefeitura de Juiz de Fora que disponibiliza um local em seu site, exclusivamente, para disponibilizar informações sobre os conselhos, como: histórico, legislações, regimentos, atas, etc. Além disso, existe o portal *JFLegis* que permite acesso mais detalhado a toda legislação municipal com um sistema eficiente de busca.

Para finalizar este tópico, apresenta-se, no Quadro 1, o já citado modelo de avaliação dos conselhos que foi estruturado através de alguns aspectos advindos da análise feita das considerações de Gohn (2001) e Allebrandt (2003).

Quadro 1 - Plano de levantamento de informações

Modelo de avaliação dos Conselhos
1 – Origem do conselho
1.1 – Como o conselho foi instituído?
2 – Tipos de conselhos
2.1 – Conselhos gestores de programas governamentais, conselhos de políticas setoriais, conselhos temáticos, conselhos territoriais, conselhos globais? Conselhos vinculados à questão urbana, à prestação de serviços pela administração pública, a grupos etários ou específicos da população ou à área da cultura? Conselho operativo?
3 – Natureza dos conselhos
3.1 – Consultivo ou deliberativo? Quais suas funções?
3.2 – Existe ênfase em deliberação ou foca-se no voto?
3.3 – Temas recorrentes voltados ao órgão ou à política municipal?
4 – Estrutura organizacional do conselho
4.1 – Posições estratégicas por segmento representado
4.2 – Há um fundo associado?
4.3 – Conselho restrito ou ampliado?
5 – Distribuição de poder no conselho
5.1 - Conselho paritário, tripartite, tripartite paritário, tetrapartite, tetrapartite paritário, governo-sociedade, sociedade-governo ou técnico-corporativo?
6 – Especificidades do mandato nos conselhos
6.1 – Revogável ou não?
6.2 – Coincidente com os mandatos do Executivo e do Legislativo?
6.3 – Forma de escolha dos conselheiros por categoria. Pode recondução?
7 – Autonomia dos conselhos
7.1 – Física
7.2 – Administrativa
7.3 – Financeira

Fonte: adaptado de Gohn (2001) e Allebrandt (2003)

3.3 Organização e análise de informações

Segundo Oliveira (2008), o objetivo da análise é manipular o conteúdo a fim de colocar indicadores em evidência para poder-se fazer uma inferência das fontes. É exatamente

isso o que busca o atual trabalho: fazer, através da análise das informações coletadas, uma inferência de tendência a boas ou más práticas nos conselhos municipais de Juiz de Fora.

A principal técnica de análise de conteúdo é a análise categorial. Ela baseia-se em categorizar todos os documentos de acordo com alguma tendência, seja por classe semântica, temática, sintática, lexical, etc.

Um ponto destacado por Godoy (1995b) é a divisão da análise de conteúdo em três fases fundamentais: a) pré-análise; b) exploração do material; e c) tratamento dos resultados.

A pré-análise é basicamente o primeiro contato com os documentos para seleção dos mesmos e a consequente formulação de hipóteses para orientar o estudo.

A segunda fase – exploração do material – consiste na leitura dos documentos previamente selecionados e a classificação dos mesmos para facilitar as etapas futuras do trabalho.

Embora essas três fases devam ser seguidas, há muita variação na maneira de conduzi-las. As comunicações, objeto de análise, podem ser abordadas de diferentes formas. As unidades de análise podem variar: alguns pesquisadores escolherão a palavra, outros optarão pelas sentenças, parágrafos e, até mesmo, o texto. A forma de tratar tais unidades também se diferencia. Enquanto alguns contam as palavras ou expressões, outros procuram desenvolver a análise da estrutura lógica do texto ou de suas partes, e outros, ainda, centram sua atenção em temáticas determinadas (Godoy, 1995b).

Por fim, na fase de tratamento de resultados busca-se organizar os dados para que se transformem em informações das quais podem ser extraídos ou identificados padrões, relações ou tendências. Pimentel (2001) faz uma analogia entre essa organização de dados e um jogo de quebra-cabeça.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Conselho Municipal de Assistência Social

4.1.1 Origem do conselho

O CMAS, Conselho Municipal de Assistência Social, foi instituído em Juiz de Fora pela Lei nº. 8.925 de 20 de setembro de 1996. Essa lei foi modificada em cinco situações: Lei nº. 9.036 de 11 de abril de 1997; Lei nº. 10.865 de 22 de dezembro de 2004; Lei nº. 11.248 de 14 de novembro de 2006; Lei nº. 11.420 de 31 de agosto de 2007; e Lei nº. 12.986 de 24 de junho de 2014.

Foi aprovado, também em Juiz de Fora, pelo plenário do Conselho Municipal de Assistência Social, em 21 de dezembro de 2015, seu último Regimento Interno através da Resolução nº. 42/2015.

4.1.2 Tipo de conselho

O Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora é, segundo Allebrandt (2003), um Conselho de Políticas Setoriais. Mais profundamente, Gohn (2001) categoriza-o como um conselho voltado à prestação de serviços pela administração pública.

O CMAS, assim como todos os outros conselhos aqui analisados, não se encaixam, por fim, na tipologia proposta por Noronha (2000) de conselho operativo por não possuir um caráter essencialmente fiscalizador, superando-o a ponto de ser essencialmente deliberativo.

4.1.3 Natureza do conselho

O CMAS de Juiz de Fora é um conselho deliberativo e tem como funções:

- i) estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;
- ii) apreciar e aprovar, anualmente, o Plano Municipal de Assistência Social;
- iii) exercer o controle social da Política de Assistência Social;
- iv) definir e aprovar critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais públicos e privados ofertados no município;

v) acompanhar, monitorar, avaliar e fiscalizar os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais públicos e privados ofertados no município com vistas à garantia do direito;

vi) acompanhar, monitorar, avaliar e fiscalizar o Programa Bolsa Família no âmbito do município;

vii) zelar pela efetiva participação da sociedade civil, em especial dos usuários, no planejamento das ações da política de assistência social;

viii) acompanhar, monitorar, avaliar e fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros da assistência social;

ix) convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, a Conferência Municipal de Assistência Social, com objetivo de avaliar a assistência social e deliberar o seu aperfeiçoamento;

x) inscrever e cancelar a inscrição de entidades ou organizações de assistência social e/ou seus serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

xi) inscrever e cancelar a inscrição de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, executados por entidades ou organizações de assistência social que não tenham atuação preponderante na área de assistência social, assim como das entidades ou organizações de assistência social que atuem em mais de um município;

xii) definir e aprovar critérios de concessão e valor dos benefícios eventuais além daqueles aprovados em lei;

xiii) elaborar, aprovar e modificar o seu Regimento Interno.

As funções atribuídas ao CMAS abrangem diversos aspectos que contribuem para gestão compartilhada de políticas públicas, participando ativamente do Plano Municipal de Assistência Social, controlando a qualidade dos serviços da área no município, lutando pela participação efetiva da sociedade, realizando conferência e atuando ativamente sobre a aplicação dos recursos financeiros destinados à Assistência Social.

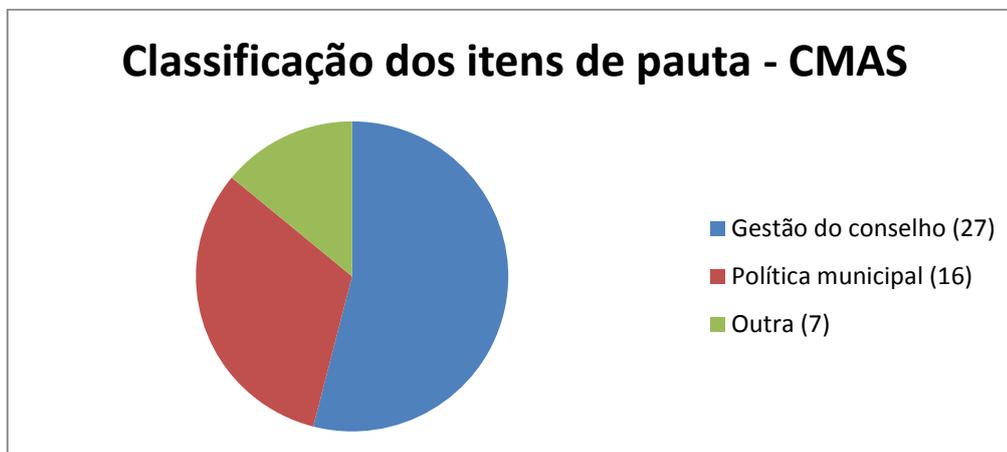
Feita uma análise das atas das últimas doze reuniões do CMAS, percebeu-se a existência de deliberação em torno das propostas com discussões entre os representantes dos segmentos para aprimoramento de ideias e propostas. Não focando-se, assim, apenas no voto. Além disso, foi feita uma classificação dos pontos das atas analisadas em três categorias:

a) gestão do conselho: engloba procedimentos internos; informação de conselheiros; e relação com entidades.

b) política municipal: engloba controle social; questionamento de decisão ou ato público; e proposição de ações públicas.

c) outra: engloba capacitação de conselheiros e debates e sugestões sem encaminhamento.

Gráfico 2 – Classificação dos itens de pauta CMAS



Fonte: Elaborado pelo autor

Percebe-se, no Gráfico 2, uma predominância de pautas relacionadas à gestão do conselho. Apesar disso, ao ser feita a análise das atas, notou-se discussões intensas sobre pontos de Política Municipal de Assistência Social com participação ativa de todos segmentos representados.

4.1.4 Estrutura organizacional do conselho

O Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora é constituído por: a) Colegiado; b) Presidência Ampliada; c) Secretaria Executiva; d) Comissões Temáticas; e) Comissão de Ética; e f) Grupos de Trabalho.

O Colegiado do CMAS possui uma mesa diretora, eleita pela maioria de seus membros, composta por Presidente, Vice-presidente, 1º Secretário e 2º Secretário. É assegurada a alternância entre representação do governo e da sociedade civil no exercício dos quatro cargos. É assegurado, também, que quando um segmento está representado pela presidência do colegiado, o outro deve, obrigatoriamente, assumir a primeira secretaria. A duração do mandato da mesa diretora é de um ano, não sendo permitida recondução.

A Secretaria Executiva é descrita como sendo diretamente subordinada à presidência e ao colegiado para dar suporte ao cumprimento de suas competências. Sobre o secretário executivo, apenas é dito que deverá ter graduação de curso superior, conhecimento e/ou experiência em Gestão de Políticas Públicas Sociais, não sendo citado o método de escolha do mesmo.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora possui um fundo associado. É o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), criado pela Lei nº. 8.926 de 20 de setembro de 1996 e regulamentado pelo Decreto nº. 6.025 de 23 de setembro de 1997. Além disso, três alterações aconteceram: Lei nº. 9.049 de 12 de maio de 1997; Lei nº. 9.775 de 24 de abril de 2000; e Lei nº. 10.864 de 22 de dezembro de 2004.

O CMAS atua como um conselho ampliado. Já foram realizadas oito Conferências Municipais de Assistência Social.

Cabe destacar a última conferência realizada: a 8ª Conferência Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora, realizada nos dias 30 e 31 de julho de 2015. Houve um total de 230 delegados credenciados, sendo que 44 representando os usuários, 118 representando o governo 37 representando os profissionais da área e 31 representando as entidades da área. Destes, foram eleitos, para a 11ª Conferência Estadual de Assistência Social de Minas Gerais, 10 delegados, dos quais 5 representantes do governo municipal, 2 dos usuários, 2 dos profissionais da área e 1 das entidades e organizações de assistência social. As propostas levadas à conferência municipal foram divididas documentalmente em cinco dimensões, os quais podem conter ideias para o âmbito municipal, estadual e até nacional. São elas:

- a) Dimensão 1 – Dignidade Humana e Justiça Social: princípios fundamentais para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no pacto federativo;
- b) Dimensão 2 – Participação social como fundamento do pacto federativo no SUAS;
- c) Dimensão 3 – Primazia da responsabilidade do Estado: por um SUAS público, universal, republicano e federativo;
- d) Dimensão 4 – Qualificação do trabalho no SUAS na consolidação do pacto federativo;
- e) Dimensão 5 – Assistência social é direito no âmbito do pacto federativo.

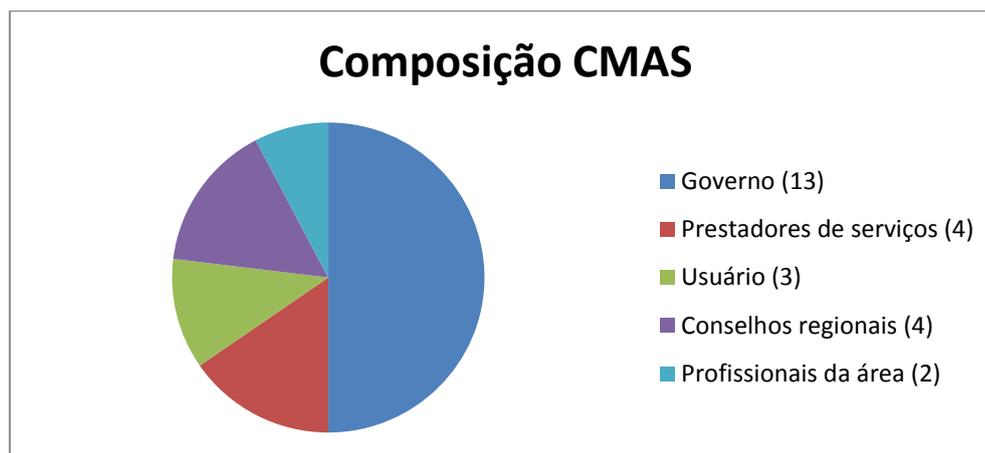
Dos 10 delegados de Juiz de Fora eleitos para 11ª Conferência Estadual de Assistência Social de Minas Gerais, apenas um foi selecionado para participar da 10ª Conferência Nacional de Assistência Social, sendo este representante do governo.

4.1.5 Distribuição de poder no conselho

O Conselho Municipal de Assistência Social consta em seu Regimento Interno uma composição paritária. São no total 26 membros efetivos, sendo que 13 representantes do

governo e 13 representantes da sociedade civil, sendo 4 representantes das entidades prestadoras de serviços socioassistenciais, 3 representantes de organizações de usuários da assistência social, 4 representantes dos conselhos regionais de assistência social (COREAS) ou congêneres e 2 representantes de trabalhadores da área da assistência social.

Gráfico 3 - Composição CMAS



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os representantes do governo se dividem em:

- a) 01 (um) representante da Secretaria de Governo;
- b) 01 (um) representante da Secretaria de Saúde;
- c) 01 (um) representante da Secretaria de Educação;
- d) 03 (três) representantes da Secretaria de Desenvolvimento Social;
- e) 01 (um) representante da Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora;
- f) 01 (um) representante da Secretaria de Planejamento e Gestão;
- g) 01 (um) representante da FUNALFA ou congêneres;
- h) 04 (quatro) representantes do CRAS ou CREAS.

4.1.6 Especificidades dos mandatos no conselho

O Conselho Municipal de Assistência Social não possui um Regime Disciplinar, mas deixa claro em seu Regimento Interno que os conselheiros podem ser substituídos a qualquer tempo pelos seus órgãos ou entidades de representação, mediante comunicação escrita e dirigida à Presidência por representante legal da entidade.

De acordo com a análise feita em diversas portarias publicadas, pode-se constatar que não existe coincidência entre os mandatos dos conselheiros do CMAS e os mandatos dos membros dos Poderes Executivo e Legislativo. Sabe-se que o mandato destes poderes são

para o quadriênio 2013-2016 e, conseqüentemente, 2017-2020. Já os conselheiros são eleitos para o biênio que vai de 18/02/2016 a 18/02/2018.

A escolha dos conselheiros pelo segmento do governo será de livre escolha do Prefeito Municipal em exercício. Já em relação à designação dos representantes dos outros segmentos, somente é especificado sobre a concorrência entre entidades por representação - fóruns específicos - mas não especifica o modo como essas entidades devem escolher seus representantes.

O exercício dos mandatos dos conselheiros terá vigência de dois anos, podendo ser estendido por mais um exercício.

4.1.7 Autonomia do conselho

O CMAS funciona na Casa dos Conselhos de Juiz de Fora. Para seu funcionamento, cabe à Secretaria de Desenvolvimento Social fornecer apoio técnico administrativo necessário. Já em relação à autonomia financeira, deverão ser previstas na lei de Diretrizes Orçamentárias, verbas específicas consignadas no Orçamento para a Assistência Social.

4.2 Conselho Municipal de Saúde

4.2.1 Origem do conselho

O CMS, Conselho Municipal de Saúde, foi instituído em Juiz de Fora pela Lei nº. 8.076 de 11 de maio de 1992. Essa lei foi modificada em três situações: Lei nº. 8.855 de 13 de maio de 1996; Lei nº. 10.061 de 19 de outubro de 2001; e Lei nº. 10.333 de 12 de novembro de 2002.

Foi aprovado, também em Juiz de Fora, pelo plenário do Conselho Municipal de Saúde, em 26 de setembro de 2012, seu Regimento Interno através da Resolução nº. 370/2012.

4.2.2 Tipo de conselho

O Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora é, segundo Allebrandt (2003), um Conselho de Políticas Setoriais. Mais profundamente, Gohn (2001) categoriza-o como um conselho voltado à prestação de serviços pela administração pública.

4.2.3 Natureza do conselho

O CMS de Juiz de Fora é um conselho deliberativo e tem como funções:

i) zelar pelo cumprimento integral da Lei Municipal nº 8076 de 11 de maio de 1992 que cria o CMS de Juiz de fora, a Conferência Municipal de Saúde e dá outras providências; bem como pelo cumprimento das atribuições estabelecidas em leis que impliquem em questões de interesse sanitário da municipalidade;

ii) assegurar a todo cidadão no município o direito à saúde nos termos da Constituição Federal, Estadual e da Lei Orgânica Municipal quanto a Conferência Municipal de Saúde;

iii) normatizar todos os processos necessários; convocação, instalação e divulgação; para a realização da Conferência Municipal de Saúde a ser convocada pelo Poder Executivo junto com este Conselho ordinariamente a cada quatro anos;

iv) propor Regimento Interno da Conferência Municipal de Saúde de Juiz de Fora, a ser aprovado pelos delegados eleitos imediatamente após a instalação dos trabalhos;

v) indicar comissão organizadora a cada Conferência Municipal de Saúde a ser ratificada pelo Poder Executivo;

vi) vetar a legitimidade e suspender os trabalhos de convocação ou instalação da Conferência Municipal ao detectar e comprovar irregularidades no processo de eleições dos delegados. Neste caso, nova Conferência Municipal deverá ser estabelecida em nova data, num prazo mínimo de 30 (trinta) dias e máximo de 90 (noventa) dias;

vii) zelar pelas diretrizes da política municipal de saúde aprovadas pela Conferência Municipal de Saúde;

viii) aprovar, acompanhar, avaliar e controlar a execução do capítulo da saúde de Plano Diretor do Município, do Plano Municipal de Saúde e seus programas, revisto anualmente, e propor, quando for o caso, novas estratégias e prioridades para o alcance dos objetivos formulados a partir das diretrizes emanadas da Conferência Municipal de Saúde, no equacionamento de questões do interesse sanitário municipal;

iv) propor o equacionamento de questões de interesse municipal na área da saúde definindo para tanto as prioridades;

x) atuar na formulação, normatização, acompanhamento, avaliação e controle da execução da política municipal de saúde, inclusive no que se refere à alocação de recursos humanos, materiais, econômicos, financeiros e a movimentação de recursos repassados ao Fundo Municipal de Saúde;

xi) deliberar sobre todos os assuntos de competência do Sistema Único de Saúde do Município, funcionando ainda como instância superior de recursos;

xii) definir critérios de qualidade para os bens e serviços públicos e privados oferecidos no âmbito do SUS;

xiii) definir critérios e apreciar pedidos de instalação de unidades produtoras de insumos e de quaisquer serviços de saúde, públicos ou privados, a serem contratados, conveniados ou não, a fim de garantir a realização das diretrizes e bases do SUS no município, respeitando as normas estaduais e federais já existentes;

xiv) definir critérios e aprovar projetos de formação de consórcios intermunicipais para ações e serviços de saúde;

xv) definir estratégias de articulação das instituições afins buscando aprimorar, acompanhar e desenvolver as políticas de saúde de nível regional, estadual e federal relacionadas com a realização das diretrizes e bases do SUS no município;

xvi) aprovar os regulamentos e normas necessárias para o pleno desenvolvimento e funcionamento do Sistema Único de Saúde no município;

xvii) apreciar e aprovar a criação ou extinção dos serviços e programas sanitários executados pelas instituições municipais do setor saúde;

xviii) promover a estruturação e o fortalecimento dos conselhos locais e regionais de saúde, de forma a serem legítimos representantes dos usuários, estabelecendo critérios e diretrizes gerais para formação e funcionamento dos conselhos regionais e locais de saúde;

xix) observar, apreciar e julgar os trabalhos realizados pelos conselhos regionais e locais de saúde, em situações conflituosas estabelecidas no âmbito de atuação destes conselhos;

xx) possibilitar o amplo conhecimento do Sistema Municipal de Saúde à população e as Instituições públicas e entidades privadas;

xxi) convocar a participação de servidor de qualquer função ou categoria profissional integrante do Sistema Único de Saúde no âmbito do município, apenas com o direito à voz, para a elaboração de estudos, palestras técnicas e esclarecimentos de atividades desenvolvidas ou propostas pelos órgãos a que pertence;

xxii) convidar para participar das reuniões e atividades do CMS de Juiz de Fora técnicos ou representantes de instituições ou movimentos organizados da sociedade civil que estão diretamente envolvidos nos assuntos que está sendo tratado, apenas com o direito à voz;

xxiii) convidar dirigentes dos órgãos vinculados ao Sistema Único de Saúde no âmbito do município sempre que entender necessário para conhecer e debater encaminhamentos

relacionados, direta ou indiretamente, com os assuntos de interesse sanitário da municipalidade;

xxiv) solicitar e apreciar os relatórios das atividades contratadas de todas as instituições e órgãos vinculados ao Sistema Único de Saúde do município garantindo a avaliação efetiva do cumprimento das diretrizes, objetivos e metas de programas e atividades deliberadas pela Conferência Municipal de Saúde e pelo Plano Municipal de Saúde aprovado anualmente por este conselho;

xxv) promover, incentivar e participar da realização de estudos e pesquisas sobre a determinação, prevenção e controle de doenças;

xxvi) promover em nível de comissão, estudos para determinação de distritos sanitários e formas de atuação nos mesmos;

xxvii) cobrar da Secretaria de Saúde a divulgação ampla de dados e estatísticas relacionadas com a saúde da população do município quanto aos recursos da Política Municipal de Saúde;

xxviii) apreciar e aprovar as demonstrações mensais da receita e despesa do Fundo Municipal de Saúde de Juiz de Fora, bem como sugerir encaminhamentos para a melhor destinação dos recursos financeiros com vistas ao cumprimento das metas do Plano Municipal de Saúde e do Plano Anual de Execução dos Recursos do Fundo Municipal de Saúde, aprovados pelo Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora;

xxix) apreciar as demonstrações quadrimestrais e anuais do inventário e do balanço em geral, dos estoques de medicamentos e de instrumentos médicos, dos bens móveis e imóveis, sugerindo encaminhamentos para a melhor destinação dos recursos financeiros com vistas ao cumprimento das metas do Plano Municipal de Saúde e do Plano Anual de Execução dos Recursos do Fundo Municipal de Saúde, aprovados pelo Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora;

xxx) sugerir e deliberar sobre as diretrizes para estabelecimento de prioridades no Plano Plurianual, Plano Municipal de Saúde, Programa Anual de Saúde, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, a ser encaminhada para apreciação do Poder Legislativo;

xxxi) apreciar e aprovar as políticas públicas e sanitárias de gastos, investimentos, patrimônio e obras no setor saúde;

xxxii) aprovar o recolhimento e acompanhar o emprego e execução dos recursos financeiros extraorçamentários para o setor saúde no município, de acordo com a legislação e normas vigentes, prestando contas aos órgãos competentes;

xxxiii) definir normas e estabelecer critérios para a distribuição de quaisquer outros instrumentos a serem criados que executem repasses de recursos operados pelo poder público por via externa ao fundo municipal de saúde;

xxxiv) definir critérios e aprovar o Plano Anual de Execução dos Recursos repassados ao Fundo Municipal de Saúde em consonância com o Plano Municipal de Saúde, e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

xxxv) definir critérios para a revisão, elaboração e celebração de contratos e convênios na compra de serviços da rede privada e fiscalizar o funcionamento destes serviços no município, a fim de garantir a realização das diretrizes e bases do Sistema Único de Saúde;

xxxvi) discutir e aprovar critérios para a instalação de qualquer serviço público ou privado que mantenha ou venha manter contrato ou convênio com órgão público de saúde em consonância com o Plano Municipal de Saúde vigente;

xxxvii) apreciar a política de recursos humanos públicos do Sistema Único de Saúde no âmbito municipal proposta pelas respectivas instâncias governamentais e aprovar, quando julgar necessário e oportuno, instrumentos de compensação ou estímulo a produtividade qualificada com vistas à isonomia no setor saúde. Estes instrumentos só serão criados a partir de justificativa detalhada e “comprovada” de necessidade dos mesmos, bem como em conjunto com a criação de instrumentos de administração e planejamento dos serviços que garantam a contrapartida da melhoria da assiduidade, qualidade e produtividade dos profissionais nos serviços de saúde;

xxxviii) apreciar pareceres e encaminhar discussões para a implantação do Plano de Carreiras, Cargos e Salários na área de saúde quanto ao controle e avaliação do SUS em Juiz de Fora;

xxxix) fiscalizar a alocação dos recursos econômicos, financeiros, operacionais e humanos dos órgãos institucionais integrantes do Sistema Municipal de Saúde, para que assim possam melhor exercer suas atividades e atender eficientemente às necessidades populacionais nesta área;

xl) observar e avaliar todos os serviços de saúde que operam no município, de natureza pública ou privada utilizando, para tanto, de consultoria externa ou não. Cientificando as autoridades municipais, estaduais e federais competentes a fim de apurar irregularidades e distorções, bem como, auxiliar e acompanhar os trabalhos realizados por tais autoridades do poder público;

xli) fiscalizar o cumprimento de critérios gerais de controle e avaliação do Sistema Único de Saúde no âmbito do município com base em parâmetros de cobertura, cumprimento

de metas estabelecidas, produtividade, resolutividade, qualidade e satisfação da população usuária dos programas, ações e serviços tendo em vista o pleno atendimento das necessidades sanitárias da população;

xlii) instituir internamente Comissões Sanitárias de Investigação para apurar denúncias de irregularidades de quaisquer natureza, inclusive daquelas que dizem respeito à administração pública, bem como, para propor opções de encaminhamento para a melhor forma de regularização das mesmas, e ainda, propor opções para que se evite a recorrência destas irregularidades;

xliii) fiscalizar, avaliar e acompanhar os trabalhos dos órgãos competentes da administração pública na Inspeção e Controle:

a) das condições de trabalho, bem como, as condições sanitárias de estabelecimentos comerciais e industriais;

b) de produtos tóxicos, radioativos, medicamentosos e alimentícios comercializados no município;

c) das ações, serviços e instalações que prejudiquem as condições ambientais de saneamento;

d) das ações, serviços e instalações operadas para melhoria do bem-estar das crianças;

e) adolescentes, pessoas portadoras de deficiência, mulheres e idosos quanto a outros assuntos.

xlvi) expedir atos complementares às normas deste regimento, na forma de resoluções;

xlvii) convocar plebiscitos e consultas junto à comunidade sobre temas com implicações sanitárias que julgar necessários;

xlviii) designar comissão eleitoral para acompanhar as assembleias que elegerão os representantes dos segmentos para novo mandato do Conselho Municipal de Saúde;

xlix) reunir e divulgar amplamente informações relacionadas com a saúde dos cidadãos;

l) zelar pelo cumprimento de outras competências definidas em normas complementares;

li) acionar o Poder Judiciário para fazer cumprir as leis referentes a assuntos da saúde, do regimento interno da Conferência Municipal de Saúde, do Conselho Municipal de Saúde, da Comissão Executiva e das Comissões Permanentes;

lii) elaborar e/ou modificar seu regimento interno, definindo nele as diretrizes específicas para o seu funcionamento, bem como as formas de participação de seus membros em suas reuniões;

liii) propor alterações deste regimento interno, desde que aprovado por maioria absoluta;

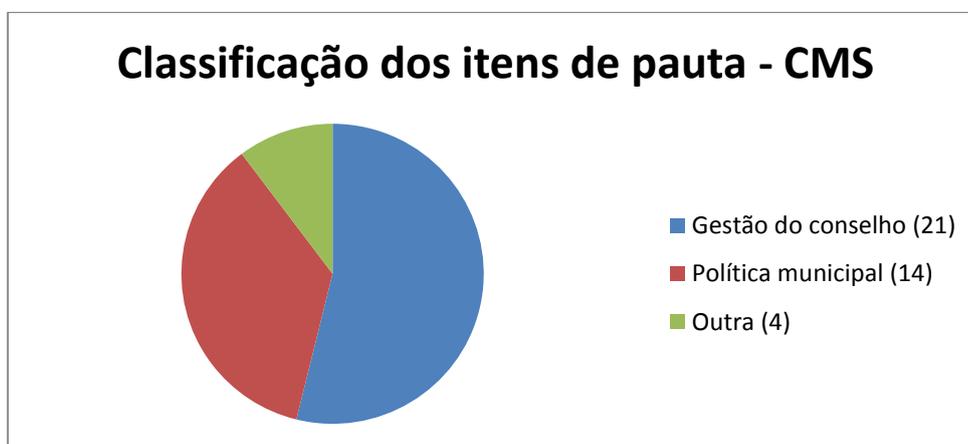
liv) opinar previamente sobre toda e qualquer proposta de alteração da legislação sobre o Sistema Único de Saúde no âmbito do município;

lv) a cada quatro meses, será pautado especificamente no conselho: pronunciamento do secretário de saúde, prestação de contas em relatório detalhado sobre andamento da agenda de saúde do município, pactuações, aplicação dos recursos, auditorias caso haja, produção do sistema, oferta de serviços próprios e conveniados de acordo com o art. 12 da lei nº. 8.689/93, considerando os princípios e diretrizes do SUS. O relatório será encaminhado 15 dias após o término do quadrimestre a ser debatido.

O Conselho Municipal de Saúde é, dentre os conselhos analisados, o de maior amplitude de funções. Isso se deve ao fato de ser o conselho mais bem estruturado, tendo, assim, a preocupação em definir claramente todas as suas atribuições que possam colaborar com a gestão compartilhada das políticas públicas voltadas à saúde do município de Juiz de Fora.

Assim como no CMAS, foi feita no CMS uma análise das pautas das últimas doze reuniões e também foi identificada a boa prática de ênfase na deliberação com discussão dos segmentos em torno das ideias e projetos. Seguindo a mesma classificação, encontrou-se os seguintes resultados:

Gráfico 4 – Classificação dos itens de pauta CMS



Fonte: Elaborado pelo autor

Assim como no CMAS, apesar da predominância de itens de pauta sobre a gestão do conselho, a qualidade e intensidade das discussões sobre a política municipal são notáveis.

4.2.4 Estrutura organizacional do conselho

O Conselho Municipal de Saúde de juiz de Fora é constituído por: a) Plenário; b) Mesa Diretora; c) Comissão de Recursos da Saúde; d) Comissões Temáticas; e) Secretaria Executiva; f) Ouvidoria Municipal de Saúde.

A Mesa Diretora é composta por Presidente, Vice-presidente, 1º Secretário, 2º Secretário, 1º Diretor de Organização e 2º Diretor de Organização. Estes cargos devem ser ocupados, através de voto secreto do Plenário, por conselheiros indicados pelos segmentos para mandatos de dois anos, observando-se a paridade (1 representante do governo, 1 representante dos prestadores de serviços, 1 representante dos profissionais de saúde e 3 representantes do segmento dos usuários).

A Secretaria Executiva é o órgão de assessoramento que presta apoio administrativo e operacional a todos os outros órgãos do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora. O cargo de secretário executivo deve ser ocupado por um conselheiro, preferencialmente representante do segmento de usuários no Conselho Municipal de Saúde, para mandato de dois anos, sendo permitida uma e somente uma recondução por mais um mandato de dois anos.

A Ouvidoria Municipal de Saúde é o órgão responsável pela fiscalização e intermediação entre o gestor municipal de saúde e os outros segmentos representados no conselho (usuários, prestadores de serviços e profissionais de saúde). O cargo de ouvidor, assim como o de secretário executivo, deve ser ocupado preferencialmente pelo segmento de usuário representado no conselho, para mandato de dois anos.

O Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora possui um fundo associado. É o Fundo Municipal de Saúde (FMS), criado pela Lei nº. 7.656 de 18 de dezembro de 1989 e alterado pela Lei nº. 7.953 de 1º de outubro de 1991. Esse fundo foi regulamentado pelo Decreto nº. 4.534 de 13 de novembro de 1991 com alterações pelo Decreto nº. 6.537 de 07 de outubro de 1999 e pelo Decreto nº. 9.296 de 28 de agosto de 2007.

O CMS atua como um conselho ampliado. Já foram realizadas sete Conferências Municipais de Saúde além de outras conferências como Conferência Municipal de Saúde Mental, Conferência Municipal de Saúde Bucal, Conferência Municipal de Saúde do Trabalhador e Conferência Municipal de Ciência e Tecnologia e Inovação em Saúde.

Cabe aqui destacar a última conferência realizada: a 7ª Conferência Municipal de Saúde de Juiz de Fora, realizada entre os dias 24 e 27 de janeiro de 2015. Houve um total de 500 delegados credenciados, sendo que 250 representando os usuários, 125 representando o governo e os prestadores de serviços, e 125 representando os profissionais da saúde. Destes, foram eleitos, para a 8ª Conferência Estadual de Saúde de Minas Gerais, 16 delegados efetivos e 16 suplentes dos usuários, 8 efetivos e 8 suplentes do governo e dos prestadores de serviços e, também, 8 efetivos e 8 suplentes dos profissionais de saúde.

As propostas levadas à conferência foram divididas documentalmente em oito eixos principais, os quais podem conter ideias para o âmbito municipal, estadual e até nacional. São eles:

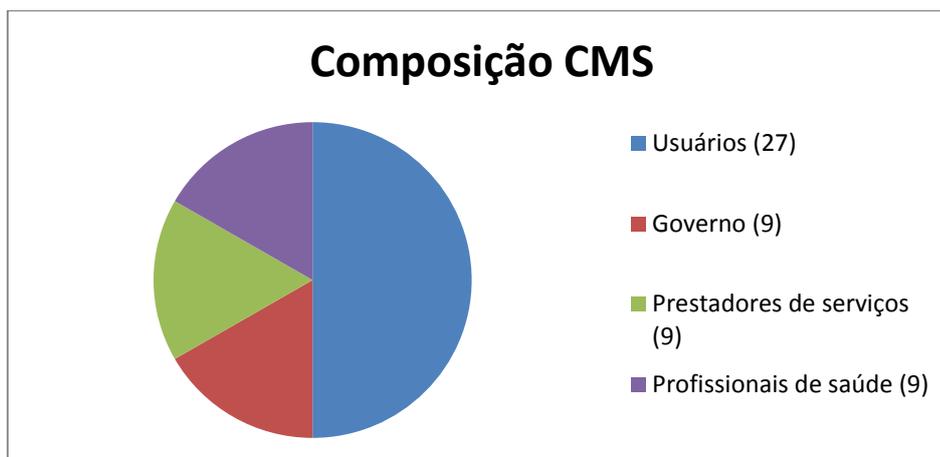
- a) Eixo 1 – Direito à saúde, garantia de acesso e atenção de qualidade;
- b) Eixo 2 – Participação Social;
- c) Eixo 3 – Valorização do trabalho e da educação em saúde;
- d) Eixo 4 – Financiamento do SUS e relação público-privado;
- e) Eixo 5 – Gestão do SUS e modelos de atenção à saúde;
- f) Eixo 6 – Informação, educação e política de comunicação do SUS;
- g) Eixo 7 – Ciência, tecnologia e inovação no SUS;
- h) Eixo 8 – Reformas democráticas e populares do Estado.

Dos 32 delegados de Juiz de Fora eleitos para 8ª Conferência Estadual de Saúde de Minas Gerais, 5 foram selecionados para participarem da 15ª Conferência Nacional de Saúde – 2 representantes dos usuários, 2 do governo e prestadores de serviços e 1 dos profissionais de saúde.

4.2.5 Distribuição de poder no conselho

O Conselho Municipal de Saúde tem composição tetrapartite paritária. Possui 54 membros efetivos e 54 membros suplentes, totalizando 108 conselheiros, sendo que 9 representantes efetivos do governo, 9 representantes efetivos dos prestadores de serviços, 9 representantes efetivos dos profissionais de saúde e 27 representantes efetivos dos usuários, além de igual número de representantes suplentes.

Gráfico 5 - Composição do CMS



Fonte: Elaborado pelo autor.

Cada um destes segmentos terá, a seguir, sua composição detalhada.

I – Órgãos do Governo 09 (nove) representantes:

- a) 01 representante da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico – SPDE;
- b) 01 representante da Cia de Saneamento Municipal - CESAMA 01 representante da Secretaria de Educação - SE;
- c) 01 representante da Secretaria de Saúde – SS;
- d) 01 representante dos Cursos da área de Saúde da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF;
- e) 01 representante da Superintendência Regional de Saúde – SES-MG/SRS-JF;
- f) 01 representante do Departamento Municipal de Limpeza Urbana - DEMLURB;
- g) 01 representante da HEMOMINAS;
- h) 01 representante da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG.

II - Prestadores de Serviços 09 (nove) representantes:

- a) 01 representante do Hospital Universitário – HU;
- b) 03 representantes das Instituições de Saúde, sem fins lucrativos;
- c) 03 representantes das Instituições de Saúde, com fins lucrativos;
- d) 01 representante dos Sindicatos e Associações Profissionais vinculados ou não ao Sistema único de Saúde SUS, que prestam serviços de saúde a seus filiados;
- e) 01 representante da sociedade de Medicina e Cirurgia.

III - Profissionais de Saúde 09 (nove) representantes:

a) 01 representante do Sindicato dos Trabalhadores, Funcionários e Servidores Municipais da Administração Direta, Indireta, Fundações, Autarquias, Empresas Públicas e Associações Civas da Prefeitura de Juiz de Fora – SINSERPU;

b) 01 representante do Sindicato dos Trabalhadores Públicos Estaduais de Saúde - SIND-SAÚDE;

c) 01 representante do Sindicato dos Servidores da Previdência Social – SINTSPREV;

d) 01 representante do Sindicato dos Médicos;

e) 01 representante do Sindicato dos Odontólogos;

f) 01 representante do Sindicato dos Enfermeiros;

g) 01 representante do Sindicato ou de órgão de fiscalização dos Profissionais de Serviço Social;

h) 01 representante do Sindicato dos Psicólogos;

i) 01 representante do Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde de Juiz de Fora.

IV - Usuários 27 (vinte e sete) representantes:

a) 01 representante dos conselhos regionais de cada uma das regiões: 1 - 2 - 5 - 6 - 8 - 9 - 11 – 12;

b) 02 representantes dos conselhos regionais de cada uma das regiões: 3 - 4 – 7;

c) 03 representantes do conselho regional da região 10, sendo que um obrigatoriamente da zona rural;

d) 02 representantes dos Trabalhadores, através de seus sindicatos;

e) 02 representantes das instituições organizadas sob interesses da sociedade em geral;

f) 02 representantes das Instituições organizadas sob interesses das crianças, adolescentes, mulheres e idosos;

g) 02 representantes das Instituições dos usuários de serviços de saúde especializados e dos segmentos populacionais de maior risco sanitário;

h) 01 representante das Instituições dos segmentos institucionalmente organizados sob outros interesses de proteção pública e de bem estar social, cujas preocupações contemplam, direta ou indiretamente, as questões sanitárias;

i) 01 representante da UNIJUF/União juizforana - Sociedade Pró-Melhoramentos de Bairros e Distritos (Lei 10.333 de 12/11/2002).

4.2.6 Especificidades dos mandatos no conselho

Os conselheiros que compõem o CMS estão sujeitos ao Regime Disciplinar do mesmo. Consta que perderão seus mandatos quando:

i) demissão do emprego, por renúncia, ou qualquer outra forma de perda de vínculo com a instituição que representa;

ii) faltar a três reuniões consecutivas ou a cinco alternadas no período de 01 (um) ano, sem justificativa aceita pelo CMS/JF;

iii) ouvido o plenário do CMS e após conclusão de processo sindicante por comissão para este fim constituída no âmbito do CMS, concluído for que o Conselheiro, titular ou suplente, tenha incorrido em ato incompatível com a sua condição de Conselheiro Municipal de Saúde e/ou lesiva aos princípios do SUS;

O Conselheiro que solicitar afastamento, devidamente justificado, protocolado junto ao CMS e apreciado pela plenária, não será penalizado. Completadas as doze justificativas, o Conselheiro será exonerado. Não cabendo sua recondução em nenhuma condição e nem recursos em grau superior.

De acordo com a análise feita em diversas portarias publicadas, pode-se constatar que não existe coincidência entre os mandatos dos conselheiros do CMS e os mandatos dos membros dos Poderes Executivo e Legislativo. Sabe-se que o mandato destes poderes são para o quadriênio 2013-2016 e, conseqüentemente, 2017-2020. Já os conselheiros são eleitos para o biênio que vai de 23/09/2015 a 23/09/2017.

A escolha dos conselheiros pelos segmentos dos usuários e dos profissionais de saúde deve ser feita em assembleia convocada para este fim, respeitados seus Regimentos Internos, devendo, posteriormente, ser comunicado ao CMS mediante apresentação de ata da assembleia feita.

A escolha dos membros representantes do governo será feita pelo chefe do Poder Executivo em exercício. Além disso, o Secretário de Saúde é considerado membro nato do CMS, podendo votar e ser votado para os cargos da mesa diretora, o que representa um vício.

Não foi especificado em nenhum documento analisado o método de escolha dos representantes do segmento dos prestadores de serviços.

O exercício dos mandatos dos conselheiros terá vigência de dois anos, podendo ser estendido por mais um exercício, se assim decidido em assembleia da entidade indicadora.

4.2.7 Autonomia do conselho

Para o funcionamento do CMS, cabe à Secretaria Municipal de Saúde fornecer a infraestrutura necessária. Além disso, cabe também a ela fornecer recursos humanos, provenientes de seu corpo técnico, necessários às ações operacionais do conselho.

Já em relação à autonomia financeira, todos os recursos necessários ao CMS para pleno funcionamento como convocação de consultores, realização de trabalhos investigatórios e quaisquer outras despesas, serão previstos em rubricas específicas do Fundo Municipal de Saúde.

4.3 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

4.3.1 Origem do conselho

O CMDCA, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, foi instituído em Juiz de Fora pela Lei nº. 8.056 de 27 de março de 1992. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº. 4.716 de 29 de dezembro de 1992 e modificada em cinco situações: Lei nº. 8.168 de 11 de dezembro de 1992; Lei nº. 8.506 de 21 de julho de 1994; Lei nº. 8.597 de 20 de dezembro de 1994; Lei nº. 8.988 de 27 de dezembro de 1996; e Lei nº. 13.165 de 08 de julho de 2015.

Foi aprovado, também em Juiz de Fora, pelo plenário do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 29 de setembro de 2012, seu último Regimento Interno.

4.3.2 Tipo de conselho

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora é, segundo Allebrandt (2003), um Conselho de Temático. Mais profundamente, Gohn (2001) categoriza-o como um conselho voltado à grupos etários.

4.3.3 Natureza do conselho

O CMDCA de Juiz de Fora é um conselho deliberativo e tem como funções:

- i) formular a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, definindo as prioridades e controlando as ações;
- ii) incentivar e elaborar a realização de estudos, pesquisas e eventos nos campos de proteção e defesa da infância e juventude;

iii) apoiar os órgãos governamentais e não governamentais na divulgação e conscientização sobre as políticas sociais básicas de assistência social e serviços especiais de caráter supletivo e de proteção integral;

iv) manter intercâmbio com os demais Conselhos de Direitos e com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e congêneres Estaduais, Municipais e Regionais, bem como os organismos nacionais e internacionais que tenham atuação na área da criança e do adolescente;

v) emitir parecer nos projetos de lei atinentes à criança e ao adolescente no Município;

vi) promover e apoiar campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente;

vii) dar o devido encaminhamento às denúncias de ameaças ou violação dos direitos da criança e do adolescente que lhe forem apresentadas;

viii) credenciar pessoas, físicas ou jurídicas, para elaborar levantamentos, estudos, pesquisa, parecer técnico para subsidiar os trabalhos pertinentes ao Conselho, aprovado por 2/3 da plenária;

ix) propor modificação na estrutura da Administração Municipal, relativamente aos órgãos e unidades ligados a promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

x) elaborar seu Regimento Interno e aprová-lo;

xi) gerir politicamente o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMCA), alocando recursos para os projetos das entidades governamentais e não governamentais, estabelecendo prioridades de aplicação dos mesmos, em consonância com o plano de ação e de aplicação dos recursos financeiros;

xii) opinar sobre a elaboração do orçamento municipal, na parte referente à política dos direitos da criança e do adolescente; propondo ao Executivo, percentuais de dotação orçamentária a ser destinada à execução das políticas sociais básicas (saúde, educação, cultura, lazer, saneamento básico, habitação, trabalho, profissionalização e alimentação) e assistenciais, relativas à criança e ao adolescente;

xiii) registrar as entidades não governamentais atuantes no Município e inscrever os programas de entidades governamentais e não governamentais, em conformidade com o Estatuto da Criança e Adolescente;

xiv) incentivar a capacitação e formação permanente dos funcionários de órgãos governamentais e não governamentais, envolvidos no atendimento à família, à criança e ao adolescente;

xv) elaborar e aprovar o Plano de Ação bienal do CMDCA, entre os meses de fevereiro a abril;

xvi) elaborar o Plano de Aplicação, anualmente, até junho de cada ano, em consonância com as diretrizes apresentadas no Plano de Ação;

xvii) deliberar e homologar a destinação de recursos do FMCA aos projetos de entidades não governamentais e governamentais registrados neste Conselho;

xviii) solicitar ao Executivo as indicações para preenchimento de cargo de Conselheiro Governamental, nos casos de vacância e término do mandato, bem como dar posse aos membros do Conselho, indicados pelo executivo e os escolhidos pela Assembleia das Entidades não Governamentais;

xix) regulamentar e coordenar o Processo de Escolha dos Conselheiros Tutelares, em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e outras normas pertinentes;

xx) eleger sua Diretoria Executiva;

xxi) convocar, ordinariamente, a cada 03 anos, a Conferência Municipal da Criança e do Adolescente se possível coincidindo com a convocação da Conferência Estadual, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal da Criança e do Adolescente;

xxii) solicitar aos Conselhos Tutelares o envio semestral de Dados Estatísticos quantitativos e qualitativos, conforme consta no Regimento Interno do Conselho Tutelar.

Existe uma amplitude significativa nas funções do CMDCA, fazendo com que sua função de aprofundar a participação popular seja atingida.

Não são disponibilizadas atas das reuniões do CMDCA nos postais da prefeitura, assim como também não são disponibilizadas as atas do CME e do COMDEMA.

4.3.4 Estrutura organizacional do conselho

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora é constituído por: a) Plenário; b) Diretoria Executiva; c) Comissões Temáticas Permanentes; d) Comissões Temáticas Temporárias; e) Secretaria Executiva; e f) Conselho Fiscal.

A Diretoria Executiva do CMDCA, composta por Presidente, Vice-presidente, 1º Secretário, 2º Secretário, 1º Tesoureiro e 2º Tesoureiro, é eleita por votação dos Conselheiros titulares. É assegurada a alternância entre representação do governo e da sociedade civil no exercício dos cargos de Presidente e Vice-Presidente. A duração do mandato de toda Diretoria Executiva é de um ano, não sendo citado sobre permissão ou não de recondução.

A Secretaria Executiva, subordinada à diretoria do CMDCA, é constituída por servidores públicos designados pela Autoridade Municipal competente, com finalidade de prestar o suporte técnico e administrativo necessários ao funcionamento do Conselho.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora possui um fundo associado. É o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMCA), criado, também, pela Lei nº. 8.056 de 27 de março de 1992.

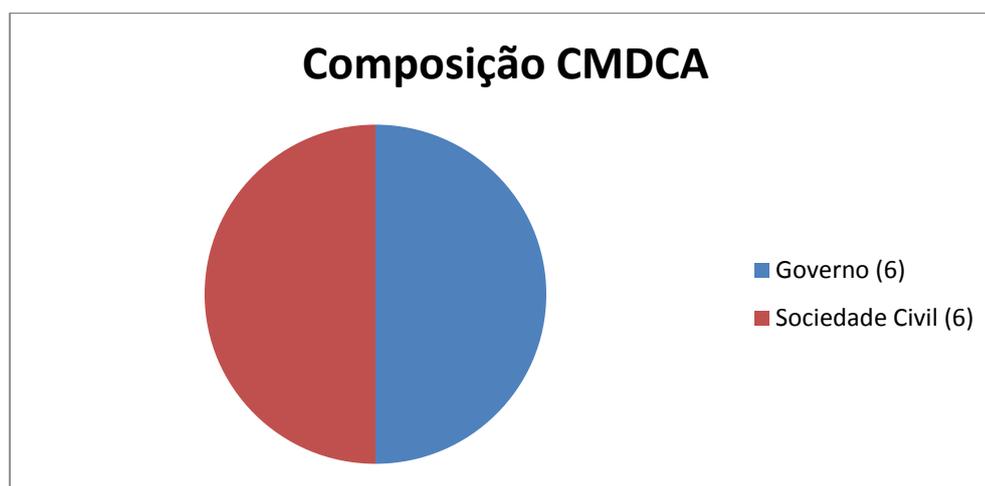
O CMDCA atua como um conselho ampliado. Já foram realizadas sete Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A última Conferência realizada foi a 7ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Aconteceu entre os dias 25 e 27 de maio de 2015 no Hotel Premiere. O tema central foi “Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes – Fortalecendo os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente”. Não foram encontradas informações adicionais, nem documentos sobre a referida Conferência.

4.3.5 Distribuição de poder no conselho

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente consta em seu Regimento Interno composição paritária com o governo tendo 6 representantes titulares e 6 suplentes e a sociedade tendo 6 representantes titulares e 6 suplentes.

Gráfico 6 - Composição do CMDCA



Fonte: Elaborado pelo autor.

Não foram definidas entidades específicas a ocuparem as vagas dos segmentos representados.

4.3.6 Especificidades dos mandatos no conselho

O CMDCA possui em seu Regimento Interno situações que motivam a destituição dos Conselheiros. A seguir são apresentadas:

i) faltar a 2 (duas) sessões plenárias consecutivas, ou 3 (três) alternadas, sem o comparecimento do respectivo suplente, ressalvada a hipótese de no máximo 3 (três) faltas justificadas, anualmente, por escrito;

ii) apresentar conduta incompatível com os princípios da Lei nº 8069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente e normativas legais ou quando houver condenação criminal transitada em julgado;

iii) não participar de pelo menos de uma Comissão Temática ou da Mesa Diretora;

iv) faltar injustificadamente a 3 (três) reuniões consecutivas ou 5 (cinco) reuniões alternadas, da Comissão Temática ou mesa diretora, ressalvada a hipótese de no máximo 5 (cinco) faltas justificadas, anualmente, por escrito à Mesa Diretora;

v) descumprir este Regimento.

Não foram encontradas, no JFLegis, Portarias para nomeação de novos conselheiros. Com isso, não foi possível identificar uma possível coincidência de mandatos com os Poderes Legislativo e Executivo.

O CMDCA tem a particularidade dos mandatos serem de titularidade de entidades e não de representantes, o que favorece a troca dos mesmos a seu critério.

A definição dos órgãos governamentais a representarem é de livre escolha do Prefeito Municipal em exercício, com a exigência de serem órgãos comprometidos com os direitos da criança e do adolescente. Já em relação às entidades da Sociedade civil, deve acontecer um processo formal de escolha com edital e presença do Ministério Público para fiscalização. As 12 mais votadas serão as representantes, sendo as 6 primeiras titulares e as outras, suplentes.

O exercício dos mandatos dos conselheiros terá vigência de dois anos, podendo ser estendido por mais um exercício.

4.3.7 Autonomia do conselho

O CMDCA funciona na Casa dos Conselhos de Juiz de Fora. Para seu funcionamento, cabe ao Poder Público fornecer apoio técnico-administrativo necessário que devem ser subordinados ao Conselho.

4.4 Conselho Municipal de Educação

4.4.1 Origem do conselho

O CME, Conselho Municipal de Educação, teve uma institucionalização tardia. O que pôde ser encontrado nas décadas de 1970, 1980 e 1990, foram Decretos que regulamentam o Conselho, sem haver antes uma lei própria que fosse instituidora do mesmo. Tanto é que estes Decretos baseiam-se, principalmente, em Leis Federais e Estaduais. Somente duas legislações municipais foram citadas. A primeira delas é a Lei nº. 6.603 de 08 de fevereiro de 1985 que dispõe sobre os serviços da prefeitura de uma maneira geral e apenas cita que o CME deve compor a Secretaria Municipal de Educação. A segunda é o Decreto nº. 3.168 de 18 de dezembro de 1984 que aprova o Regulamento da Secretaria Municipal de Educação, destinando somente três artigos ao CME. Somente no século XXI surgiram Leis que efetivamente foram criadas com a finalidade de dispor sobre a estrutura do CME. A Lei nº. 9.768 de 18 de abril de 2000 foi criada com este fim e foi revogada pela criação de uma outra lei de mesma finalidade, a Lei nº. 12.086 de 20 de julho de 2010.

4.4.2 Tipo de conselho

O Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora é, segundo Allebrandt (2003), um Conselho de Políticas Setoriais. Mais profundamente, Gohn (2001) categoriza-o como um conselho voltado à prestação de serviços pela administração pública.

4.4.3 Natureza do conselho

O CME de Juiz de Fora é um conselho deliberativo e tem como funções:

- i) deliberar sobre as questões relativas à Educação, no Sistema Municipal de Ensino;
- ii) zelar pela universalização da educação básica e pela progressiva extensão da jornada escolar de tempo integral;
- iii) zelar pelo cumprimento da legislação escolar;
- iv) estabelecer normas e acompanhar as medidas tomadas para aperfeiçoar a educação no Município;
- v) estabelecer diretrizes de gestão democrática da rede pública municipal e de participação da comunidade escolar e da sociedade, na elaboração de propostas pedagógicas das escolas;
- vi) estabelecer indicadores de qualidade de ensino para as escolas da rede municipal de ensino e para as escolas privadas de Educação Infantil;

vii) colaborar com a Secretaria de Educação e outros órgãos que estão envolvidos diretamente na área de abrangência da Educação, na solução de problemas relativos à educação no município;

viii) acompanhar a realização do cadastro escolar para o recenseamento da população escolarizável, visando garantir o atendimento integral da demanda;

ix) acompanhar a aplicação de recursos destinados à educação pública municipal garantindo a equidade em sua distribuição;

x) pronunciar-se sobre a criação de escolas, ampliação da rede física de escolas públicas e localização dos prédios escolares;

xi) indicar representantes do Conselho nos órgãos colegiados existentes envolvidos na educação e os que vierem a se organizar no Município;

xii) baixar normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino;

xiii) autorizar, credenciar, descredenciar e recredenciar os estabelecimentos de ensino integrantes do Sistema Municipal de Ensino;

xiv) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pela Secretaria de Educação e/ou outros órgãos diretamente envolvidos na área educacional;

xv) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;

xvi) elaborar as normas para a organização do Sistema Municipal de Ensino;

xvii) estudar e decidir a respeito de medidas que visem à expansão quantitativa e qualitativa do ensino no Município;

xviii) emitir parecer sobre o Plano Municipal de Educação e Plano Plurianual;

xix) elaborar normas para atendimento de alunos com necessidades educativas especiais;

xx) elaborar normas para a organização e funcionamento dos cursos destinados à Educação de Jovens e Adultos.

Existe uma ampla gama de funções explicitadas pelo regimento do CME que favorece sua participação efetiva nas decisões sobre o assunto. Não foi colocado, porém, qual é a sua responsabilidade em relação às conferências municipais de educação.

4.4.4 Estrutura organizacional do conselho

O Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora é constituído por: a) Plenário; b) Presidência; c) Câmara de Educação Infantil; d) Câmara de Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA); e) Comissões Especiais; f) Secretaria Executiva; e g) Assessoria Técnica.

A Presidência do CME é composta por Presidente e Vice-Presidente eleitos pelos membros em votação uninominal secreta para mandato de dois anos, não sendo especificado sobre possíveis reconduções.

A Secretaria Executiva, órgão de assessoramento e execução administrativa e operacional, terá um Secretário Executivo recrutado pelo Secretário de Educação.

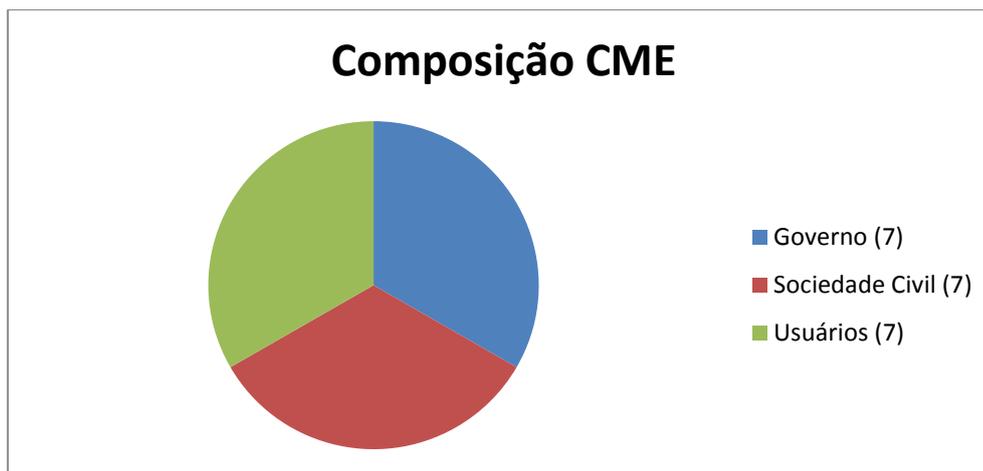
Em relação ao fundo associado, foi encontrado na Lei nº. 10.000 de 08 de maio de 2001 que dispõe sobre a estrutura do Poder Executivo, apenas uma referência a um “Fundo Municipal de Educação Básica e Valoração do Magistério” que é citado como sendo criado pela Lei nº. 9.424 de 24 de setembro de 1994. Pesquisando-se sobre esta lei, percebeu-se que a data de criação não era a citada e dispunha sobre acréscimos à Lei que criava o Fundo Municipal de Transportes (FMT), não fazendo referência alguma ao “Fundo Municipal de Educação Básica e Valoração do Magistério”.

O CME atua como um conselho ampliado. Foi encontrado no Portal da Secretaria Municipal de Educação documentos convocatórios para Conferência Municipal de Educação sem especificar quantas já foram feitas e sem apresentar um documento posterior à realização com maiores informações. A referida Conferência foi marcada para os dias 4, 5 e 6 de dezembro de 2015. Ela teve por objetivos: elaborar o anteprojeto de Plano Municipal de Educação e enviá-lo ao Poder Executivo, visando subsidiar a política municipal de educação alinhada aos Planos Nacional e Estadual de Educação, indicando responsabilidades do município, os prazos e as bases da colaboração com outros entes federativos e seus órgãos, bem como as articulações com organizações da sociedade civil; e propor ao Executivo as reformulações necessárias na legislação educacional do município para assegurar a efetivação do Plano Municipal de Educação, tendo em vista o fortalecimento da educação com qualidade social. O número de participantes foi definido como trezentas pessoas entre delegados natos e inscritos.

4.4.5 Distribuição de poder no conselho

O Conselho Municipal de Educação consta em sua legislação, composição paritária, mas que na verdade é tripartite com o governo tendo 7 representantes, a sociedade 7 representantes e os usuários também 7.

Gráfico 7 - Composição do CME



Fonte: Elaborado pelo autor.

Cada um destes segmentos terá, a seguir, sua composição detalhada.

I – Órgãos do Governo 07 (sete) representantes:

- a) 01 representante da Secretaria de Educação;
- b) 01 representante da Superintendência Regional de Ensino de Juiz de Fora;
- c) 01 representante da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora;
- d) 01 representante da Secretaria de Esporte e Lazer;
- e) 01 representante da Agência de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON;
- f) 01 representante da Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage - FUNALFA;
- g) 01 representante da Câmara Municipal de Juiz de Fora.

II – Sociedade Civil 07 (sete) representantes:

- a) 01 representante da Associação dos Diretores de Escolas Oficiais de Minas Gerais;
- b) 01 representante dos Diretores de Escolas Municipais;
- c) 01 representante da Associação Mineira de Inspetores;
- d) 01 representante da Associação Mineira de Orientadores Educacionais;
- e) 01 representante do Sindicato dos Professores - SINPRO;

- f) 01 representante das Entidades Mantenedoras da Educação Infantil;
- g) 01 representante dos Sindicatos de Estabelecimentos de Ensino Particular.

III - Usuários 07 (sete) representantes:

- a) 01 representante aluno, emancipado, das escolas da rede de Ensino Municipal;
- b) 01 representante aluno, emancipado, das escolas da Rede de Ensino Estadual;
- c) 01 representante aluno, emancipado, da Rede de Ensino Particular;
- d) 01 representante dos pais de alunos, menores, da Rede de Ensino Municipal;
- e) 01 representante dos pais de alunos, menores, da Rede de Ensino Estadual;
- f) 01 representante dos pais de alunos, menores, da Rede de Ensino Particular;
- g) 01 representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

4.4.6 Especificidades dos mandatos no conselho

O CME possui, em sua legislação, uma especificação de que as entidades representadas podem, a qualquer tempo, a seu critério, substituir seus conselheiros representantes. Não há, no entanto, um Regime Disciplinar formal.

O CME tem uma particularidade que é a renovação parcial do corpo de conselheiros, o que colabora com a continuidade das práticas e ideias. A cada dois anos é feita a renovação de 1/3 do corpo de conselheiros.

O mandato dos conselheiros é de três anos com possibilidade de uma recondução a critério da entidade representada.

4.4.7 Autonomia do conselho

Para o funcionamento do CME, cabe ao Poder Público, representado pelo Secretário de Educação, nomear um Secretário Executivo para apoio administrativo. Os encargos financeiros do CME correrão à conta de dotação própria da Secretaria Municipal de Educação.

4.5 Conselho Municipal de Meio Ambiente

4.5.1 Origem do conselho

O COMDEMA, Conselho Municipal de Meio Ambiente, foi o Conselho com maior número de mudanças em suas regulamentações. A explicação para isso é o crescimento da preocupação, discussão e normatização de questões ambientais. Isso exige, então, constantes atualizações por parte dos órgãos envolvidos com o tema. O COMDEMA foi inicialmente instituído em Juiz de Fora pela Lei nº. 5.856 de 09 de setembro de 1980. Essa lei foi modificada em três situações: Lei nº. 6416 de 16 de novembro de 1983; Lei nº. 9.057 de 04 de junho de 1997; e Lei nº. 9.680 de 20 de dezembro de 1999.

A regulamentação do COMDEMA ocorreu, inicialmente, pelo Decreto nº. 6.729 de 05 de junho de 2000. Até os dias de hoje, ocorreram nove atualizações nessa regulamentação: Decreto nº. 7.594 de 24 de outubro de 2002; Decreto nº. 8.061 de 26 de novembro de 2003; Decreto nº. 8.817 de 06 de fevereiro de 2006; Decreto nº. 9.253 de 11 de julho de 2007; Decreto nº. 9.568 de 26 de junho de 2008; Decreto nº. 9.611 de 27 de agosto de 2008; Decreto nº. 10.808 de 06 de julho de 2011; Decreto nº. 11.499 de 27 de fevereiro de 2013; e o último que é o atualmente vigente Decreto nº. 12.373 de 17 de junho de 2015.

4.5.2 Tipo de conselho

O Conselho Municipal de Meio Ambiente é, segundo Allebrandt (2003), um Conselho de Políticas Setoriais. Mais profundamente, Gohn (2001) categoriza-o como um conselho voltado à questão urbana.

4.5.3 Natureza do conselho

O COMDEMA de Juiz de Fora é um conselho deliberativo e tem como funções:

- i) definir as áreas em que a ação do governo municipal relativa à qualidade ambiental deve ser prioritária;
- ii) estabelecer normas técnicas e padrões de proteção e conservação do meio ambiente, observadas a legislação federal, estadual e municipal, bem como os objetivos definidos no Plano Municipal de Meio Ambiente;
- iii) compatibilizar planos, programas e projetos potencialmente modificadores do meio ambiente com as normas e padrões estabelecidos pela legislação ambiental vigente, visando à garantia da qualidade de vida e dos direitos fundamentais da sociedade e do indivíduo;

iv) estabelecer diretrizes para a integração do município, mediante convênios, na aplicação das normas de licenciamento e fiscalização ambiental;

v) determinar ações para o exercício do poder de polícia administrativa e para os casos de infração à legislação de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente e de gestão de recursos ambientais;

vi) aplicar penalidades, por intermédio do Plenário ou das Câmaras Especializadas e dos órgãos seccionais, no âmbito de sua competência, observada a legislação vigente;

vii) responder a consultas sobre matéria de sua competência, orientar os interessados e o público em geral quanto a aplicação de normas e padrões de proteção ambiental e divulgar relatórios de qualidade ambiental;

viii) analisar, orientar e licenciar por intermédio do Plenário, das Câmaras Especializadas e dos órgãos seccionais de apoio, no âmbito do Município, a implantação e a operação de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, determinando igualmente a realocização, a suspensão ou o encerramento dessas atividades, quando necessário;

ix) discutir e propor programas de fomento à pesquisa aplicada à área ambiental, bem como projetos de desenvolvimento sustentável;

x) homologar acordos, visando à transformação de penalidade pecuniária em obrigação de execução de medidas de interesse de proteção ambiental, além das exigidas em Lei;

xi) aprovar relatórios de impacto ambiental;

xii) aprovar seu Regimento Interno;

xiii) propor ao Executivo a criação e a extinção das Câmaras Especializadas, bem como instituir e extinguir comissões técnicas para análise de temas específicos, quando se fizer necessário, por meio de deliberação;

xiv) atuar conscientizando a sociedade sobre a necessidade de participação no processo de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, com vistas ao uso sustentado dos recursos naturais;

xv) decidir, em grau de recurso, com última instância administrativa, sobre as penalidades aplicadas por infração à legislação ambiental, após pedido de reconsideração indeferido na esfera competente;

xvi) definir critérios de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Municipal de Meio Ambiente.

As funções atribuídas ao COMDEMA abrangem diversos aspectos que contribuem para gestão compartilhada de políticas públicas. Porém, assim como no CME, não é colocado sobre a responsabilidade do conselho na realização das conferências municipais.

4.5.4 Estrutura organizacional do conselho

O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Juiz de Fora é constituído por: a) Plenário; b) Presidência; c) Câmaras Especializadas; e d) Secretaria Executiva.

O COMDEMA é presidido pelo Secretário do meio ambiente de Juiz de Fora. E o cargo de Secretário Executivo é ocupado pelo Chefe do Departamento de Qualidade Ambiental. Isso representa um vício por não permitir a alternância de poder entre os segmentos representados.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Juiz de Fora possui um fundo associado. É o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), instituído pela Lei nº. 9.590 de 14 de setembro de 1999.

O COMDEMA atua como um conselho ampliado. Foi encontrado registro de apenas uma Conferência Municipal realizada em 2013. Aconteceu em 11 de julho de 2013 tendo como tema “A Política Nacional de Resíduos Sólidos” a partir do lema “Vamos cuidar do Brasil”. As discussões foram divididas em quatro grandes eixos temáticos:

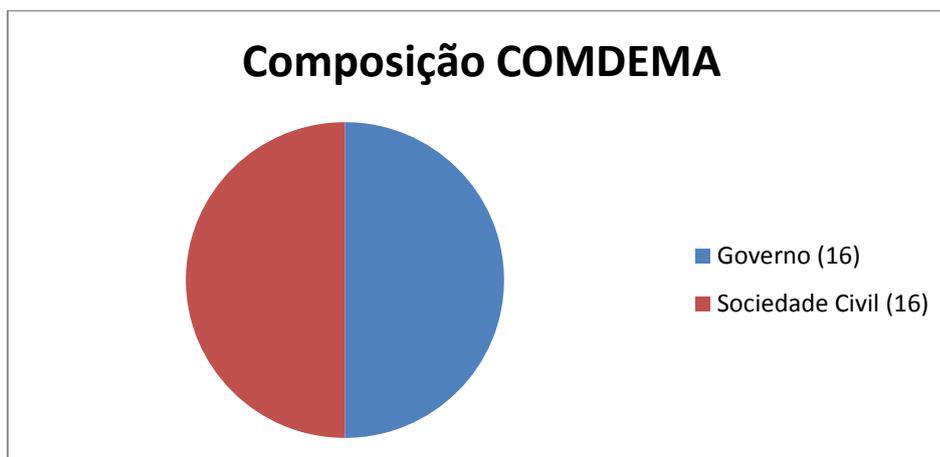
- a) Eixo 1 – Produção e consumos sustentáveis;
- b) Eixo 2 – Redução dos impactos ambientais;
- c) Eixo 3 – Geração de trabalho, emprego e renda;
- d) Eixo 4 – Educação ambiental.

A proporção entre os participantes da Conferência Municipal foi dividida em: 50% da sociedade civil; 30% do setor empresarial; e 20% do Poder Público. Ao final da conferência, foram eleitos oito delegados para participar da IV Conferência Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais (CEMA-MG).

4.5.5 Distribuição de poder no conselho

O Conselho Municipal de Meio Ambiente tem composição paritária. Possui 32 membros efetivos, sendo que 16 representando o governo e 16 representando a sociedade civil. O número de membros suplentes é o mesmo de efetivos.

Gráfico 8 - Composição do COMDEMA



Fonte: Elaborado pelo autor

Cada um destes segmentos terá, a seguir, sua composição detalhada.

I – Órgãos do Governo 16 (dezesseis) representantes:

- a) presidente: o Secretário de Meio Ambiente como titular; Secretário Executivo: o Chefe do Departamento de Qualidade Ambiental, como 1º suplente; representantes da Secretaria de Governo como 2º suplente;
- b) representantes da Procuradoria Geral do Município - PGM;
- c) representantes da Secretaria de Desenvolvimento Social - SDS;
- d) representantes do Departamento de Vigilância Sanitária;
- e) representantes da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Geração de Emprego e Renda - SDEER;
- f) representantes da Secretaria de Atividades Urbanas - SAU;
- g) representantes do Instituto Estadual de Florestas - IEF como titular e representantes da Secretaria de Agropecuária e Abastecimento - SAA como suplente;
- h) representantes da Câmara Municipal de Juiz de Fora;
- i) representantes da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF;
- j) representantes da 4ª Companhia de Meio Ambiente e Trânsito Rodoviário;
- k) representantes da Companhia de Saneamento Municipal - CESAMA;
- l) representantes da Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização - EMPAV;
- m) representantes do Departamento Municipal de Limpeza Urbana - DEMLURB;
- n) representantes da Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG;
- o) representantes do 4º Batalhão de Bombeiros Militar de Minas Gerais - BMMG;
- p) representantes do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais - CREA-MG.

II – Sociedade Civil 16 (dezesesseis) representantes:

- a) representantes do Centro Industrial de Juiz de Fora;
- b) representantes do Sindicato das Indústrias de Malharias de Juiz de Fora - SINDIMALHAS;
- c) representantes da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG;
- d) representantes do Colégio Pio XII;
- e) representantes da Rede de Ensino DOCTUM;
- f) representantes do Sindicato dos Engenheiros no Estado de Minas Gerais / Regional Zona da Mata - SENGE/ZM;
- g) representantes do Clube de Engenharia de Juiz de Fora;
- h) representantes do Instituto de Arquitetos do Brasil / Núcleo Juiz de Fora - IAB/JF;
- i) representantes do Programa de Educação Ambiental - PREA;
- j) representantes do Instituto de Desenvolvimento Municipal Nova Cidade – IDENC;
- k) representantes do Sindicato dos Trabalhadores Técnico-Administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino no Município de Juiz de Fora - MG – SINTUFEJUF;
- l) representantes do Sindicato do Comércio de Juiz de Fora - SINDICOMÉRCIO/JF;
- m) representantes da Associação Comercial e Empresarial de Juiz de Fora – ACEJF;
- n) representantes do Sindicato Rural de Juiz de Fora;
- o) representantes do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Juiz de Fora - SINDUSCON/JF;
- p) representantes das associações de bairros: União Juizforana de Associações Comunitárias de Bairros e Distritos de Juiz de Fora - UNIJUF.

4.5.6 Especificidades dos mandatos no conselho

Os mandatos no COMDEMA são de titularidade das entidades, e não dos conselheiros, logo pode trocá-los à seu critério. Além disso, consta no Regulamento, que as entidades com três ausências consecutivas ou cinco alternadas terão seu desligamento automático.

No Regulamento consta, também, que o mandato das entidades será de junho de 2015 a junho de 2017 e assim sucessivamente. Logo, não coincide com os mandatos dos Poderes Legislativo e Executivo.

A escolha dos conselheiros pelo segmento da sociedade civil será feita em eleição de cada entidade convocada por edital. Já os conselheiros representantes do governo serão escolhidos pelo Prefeito em exercício.

O exercício dos mandatos dos conselheiros tem vigência de dois anos, podendo ser estendido por mais um exercício.

4.5.7 Autonomia do conselho

Não foram encontradas informações referentes à autonomia do COMDEMA, tendo como única informação que a Secretaria Executiva deve prestar suporte administrativo.

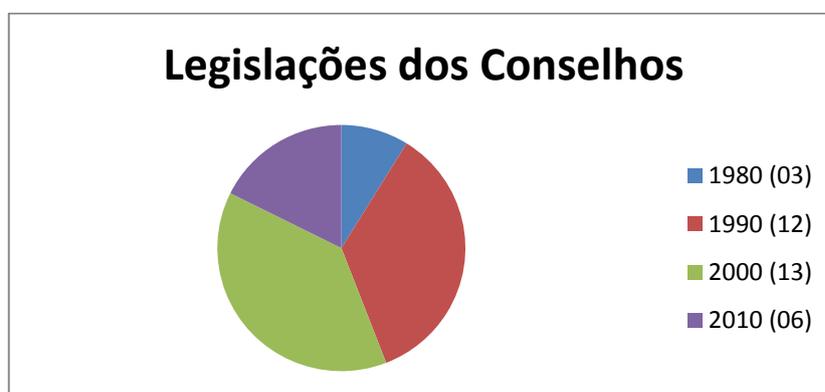
No próximo tópico será feita uma análise do conjunto de características dos conselhos de Juiz de Fora.

4.6 Análise global dos conselhos

4.6.1 Origem do conselho

Percebeu-se, analisando os resultados, que o processo de institucionalização dos Conselhos em Juiz de Fora teve uma expansão inicial na década de 1990. Com exceção do COMDEMA que na década de 1980 já possuía suas primeiras leis e do CME que nas décadas de 1970 e 1980 já era regulamentado por Decretos, foi na década de 1990 que surgiu a maioria das principais leis instituidoras dos principais Conselhos Municipais de Juiz de Fora: CMAS (1996); CMS (1992); CMDCA (1992); CME (2000); COMDEMA (1980). Para ficar ainda mais claro, foi feito um levantamento do número de legislações dos Conselhos analisados, que foram citadas neste estudo, divididas por décadas.

Gráfico 9 - Legislação dos Conselhos



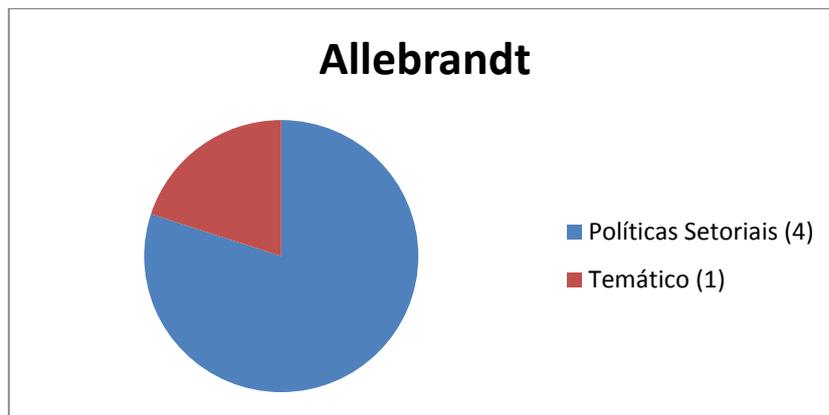
Fonte: Elaborado pelo autor.

Fica mais claro, com o Gráfico 9, a expansão inicial citada a partir da década de 1990. Isso pode ser explicado por ter sido uma época em que havia sido aprovada recentemente a Constituição de 1988, além da elaboração das leis orgânicas na mesma década – a de Juiz de Fora foi promulgada no ano de 1990 – que segundo Allebrandt (2003), consolidou o processo constituinte e incorporou os conselhos municipais à administração pública local como instrumento de participação e controle social.

4.6.2 Tipo de conselho

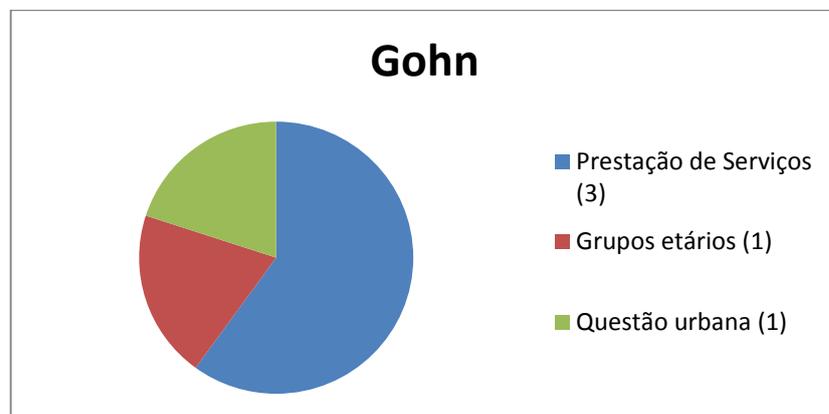
Os conselhos analisados são, na classificação de Allebrandt (2003), em sua maioria Conselhos de Políticas Setoriais. Já na Classificação de Gohn (2001), a maioria é considerado como voltado à prestação de serviços pela Administração Pública. Por fim, nenhum dos Conselhos analisados se encaixou na classificação de Noronha (2000) de Conselhos Operativos, que possuem caráter essencialmente fiscalizador.

Gráfico 10 – Tipos de conselhos segundo Allebrandt



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 11 – Tipos de conselhos segundo Gohn



Fonte: Elaborado pelo autor.

Percebe-se uma maioria de conselhos considerados de políticas sociais por Allebrandt e conselhos prestadores de serviços, por Gohn.

4.6.3 Natureza do conselho

Todos os Conselhos de Juiz de Fora analisados são de natureza deliberativa, reforçando assim a tendência de agirem com finalidades que reforcem a democracia participativa, já que segundo Raichelis (2000) o que pode condicionar a ação dos governos é o caráter deliberativo e não somente a simples existência dos conselhos.

Em sua maioria possuem uma gama ampla de funções abrangendo tudo o que envolve discussões sobre as políticas públicas de cada área.

A disponibilização de atas só é feita pelo CMAS e pelo CMS. Nestes existe um foco intenso em discussões de cada ponto de pauta por parte de todos segmentos, evitando a existência somente da votação sem a devida deliberação. Além disso, os itens de pauta focam principalmente na gestão do conselho e na política municipal. O CMS, principalmente, foca mais nas políticas municipais, favorecendo o real objetivo dos conselhos.

4.6.4 Estrutura organizacional do conselho

Todos os conselhos analisados possuem o Colegiado que, em alguns casos, é chamado de Plenário.

Todos também possuem uma Mesa Diretora que também é chamada de Diretoria Executiva, Presidência ou Presidência Ampliada. A composição desta Mesa Diretora varia em alguns casos. Todos os Conselhos analisados possuem seus respectivos Presidentes e Vice-Presidentes. O CMAS, CMS e CMDCA possuem também na composição da mesa, seus respectivos 1º e 2º secretários. Além disso, existem outros cargos peculiares a alguns: o CMS possui 1º e 2º Diretores de Organização e o CMDCA possui 1º e 2º Tesoureiros.

Existem também, em todos os Conselhos analisados, Secretarias Executivas e as Comissões de diversos tipos ou temas que também podem ser chamadas de Câmaras ou Grupos de Trabalho.

Por fim, alguns Conselhos possuem casos específicos: o CMS possui a Ouvidoria Municipal de Saúde e o CMDCA possui seu Conselho Fiscal. A existência desses órgãos diretivos favorece a adequada organização de pautas, a condução de reuniões e o encaminhamento de deliberações, que podem traduzir-se em resoluções dos conselhos.

Cabe ressaltar, agora, o método de escolha dos cargos mais importantes de cada Conselho estudado. Dos cinco, quatro elegem sua mesa diretora através do voto da maioria do colegiado, sendo a única exceção o COMDEMA que é presidido pelo Secretário Municipal do meio Ambiente. Isso é considerado um vício grave por ser um método antidemocrático de escolha e por existir uma pressão natural do cargo sobre os conselheiros. Nos Conselhos Municipais da Assistência Social, da Saúde e dos Direitos da Criança e do Adolescente existe também uma garantia de alternância tanto nos cargos – um segmento não pode se manter por dois exercícios no mesmo cargo – quanto entre os cargos – se um segmento ocupa a presidência, não pode ocupar a vice-presidência ou a 1ª secretaria. Já a escolha dos Secretários Executivos é preocupante pois somente no CMS existe registrado a preferência de ocupação do cargo pelos usuários. Nos outros Conselhos a indicação é feita por parte do Poder Público, sendo o caso do CONDEMA ainda mais grave por ser ocupado pelo Chefe do Departamento de Qualidade Ambiental. Cabe destacar, ainda, que o CMS dá também uma preferência aos usuários na ocupação do cargo de Ouvidor Municipal de Saúde.

Em relação a fundos, quatro dos conselhos analisados possuem seus respectivos Fundos Municipais específicos associados a eles (FMAS, FMS, FMCA e FMMA). Com relação ao CME foi encontrada citação a um fundo mas que não foi encontrada sua legislação instituidora.

Pôde-se concluir que todos os cinco conselhos atuam como Conselhos Ampliados por realizarem Conferências Municipais de suas respectivas áreas. Isso é um fato relevante por favorecer o envolvimento da população, de tempos em tempos, com o segmento de política pública e, ainda, fazer com que o município participe do diálogo com os demais níveis federativos.

4.6.5 Distribuição de poder no conselho

Os cinco conselhos possuem sua distribuição da seguinte forma: CMAS paritária; CMS tetrapartite paritária; CMDCA paritária; CME tripartite; e COMDEMA paritária. Dentre estes, cabe destacar a composição do CME pois houve uma opção política por destinar um terço da representação ao segmento discente.

4.6.6 Especificidades dos mandatos no conselho

Todos os cinco conselhos analisados possuem Regime Disciplinar e/ou deixam explícito que as entidades podem a seu tempo e critério fazer a troca se seus conselheiros representantes.

Em relação à coincidência dos mandatos dos Conselheiros com os mandatos dos Poderes Executivo e Legislativo, somente no CMDCA não foi possível constatar a existência ou não de coincidência. Nos outros, os mandatos não coincidem, tendo como caso peculiar o CME que renova seu corpo de conselheiros parcialmente, evitando assim coincidência e favorecendo ainda mais a continuidade de ideias e projetos.

O método de escolha dos conselheiros por parte dos segmentos varia em cada caso, mas em relação ao segmento do Governo é o mesmo: indicação livre pelo chefe do Poder Executivo.

No CMAS, além do governo, só é especificado que a seleção de entidades para as vagas dos outros segmentos deve ser feita através de fóruns, não especificando como cada uma dessas entidades deve selecionar seu representante.

No CMS, os representantes dos usuários e dos profissionais de saúde devem ser escolhidos mediante assembleia convocada para este fim com registro de atas a serem apresentadas posteriormente. Nos representantes do governo foi encontrado um vício que é a figura do membro nato representado pelo Secretário de Saúde. Por fim, não foi especificado método de escolha do segmento dos prestadores de serviços.

No CMDCA, a escolha por parte da sociedade civil deve ser feita por um processo formal com edital e fiscalização do Ministério Público, o que reforça ainda mais a transparência do processo.

No CME, não foi feita nenhuma especificação de métodos de escolha por parte dos segmentos.

Por fim, no COMDEMA, a sociedade civil deve fazer a escolha de seus representantes por meio de eleição de cada entidade que devem ser convocadas por editais.

O mandato dos conselheiros é de dois anos, com exceção do CME que possui mandatos de três anos. Em todos os cinco conselhos é permitida recondução para somente mais um exercício.

4.6.7 Autonomia do conselho

Foram encontradas poucas informações sobre a autonomia dos conselhos. Foi possível constatar que existe uma Casa dos Conselhos oferecendo estrutura física para o funcionamento dos mesmos. Nem todos os conselhos utilizam dessa estrutura. Os que não utilizam, possuem um outro espaço próprio. O suporte administrativo na maioria das vezes fica por conta do poder público destinar funcionários aos conselhos. E por fim, a maioria dos conselhos utiliza de dotações próprias de seus respectivos fundos municipais.

A seguir, é apresentado o Quadro com o resumo dos resultados encontrados durante a pesquisa.

Quadro 2 - Resumo dos resultados

	CMAS	CMS	CMDCA	CME	COMDEMA
Como foi instituído	BOA PRÁTICA				
Tipo de conselho	BOA PRÁTICA				
Consultivo ou deliberativo	BOA PRÁTICA				
Foco em deliberação ou voto	BOA PRÁTICA	BOA PRÁTICA	-	-	-
Temas votados nas assembleias	BOA PRÁTICA	BOA PRÁTICA	-	-	-
Posição estratégica por segmento	BOA PRÁTICA	BOA PRÁTICA	BOA PRÁTICA	-	MÁ PRÁTICA
Fundo associado	BOA PRÁTICA				
Conselho restrito ou ampliado	BOA PRÁTICA				
Distribuição de poder	BOA PRÁTICA				
Revogabilidade dos mandatos	BOA PRÁTICA				
Coincidência com o mandato dos poderes	BOA PRÁTICA	BOA PRÁTICA	-	BOA PRÁTICA	BOA PRÁTICA
Forma de escolha por segmento	BOA PRÁTICA				
Autonomia física	BOA PRÁTICA	BOA PRÁTICA	BOA PRÁTICA	BOA PRÁTICA	-
Autonomia administrativa	MÁ PRÁTICA	MÁ PRÁTICA	MÁ PRÁTICA	MÁ PRÁTICA	-
Autonomia financeira	BOA PRÁTICA	BOA PRÁTICA	-	MÁ PRÁTICA	-

Fonte: Elaborado pelo autor

O que já foi mostrado com mais detalhes durante todo o tópico 4 de Resultados e Discussão, é colocado de maneira mais sintética no Quadro 2, mostrando uma predominância significativa de boas práticas que favorecem o protagonismo dos mesmos. Isso pode ser explicado por terem sido analisados os cinco conselhos mais institucionalizados de Juiz de Fora. Percebe-se também que os Conselhos de Assistência Social e Saúde são os mais institucionalizados e organizados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a democracia participativa vem de um forte crescimento potencializado principalmente a partir da década de 1990. Uma das formas dessa democracia são os Conselhos Populares. A simples existência destes, não é garantia de que sejam meios de participação efetiva da população, podendo funcionar como meros legitimadores de atos dos poderes Executivo e Legislativo, o que significa perda de sua essência.

A partir dessas considerações, os esforços deste trabalho se concentraram em definir se a configuração institucional dos cinco principais conselhos do município de Juiz de Fora, reconhecível por meio de análise documental, favorece o protagonismo dos mesmos.

Todos os cinco conselhos analisados são atualmente regidos por Leis Municipais, o que leva a concluir que houve um debate em torno de todo o processo de criação da lei, desde o projeto até a aprovação do mesmo.

Foi observado, também, que todos os cinco conselhos são de natureza deliberativa, ao invés de apenas consultiva.

Somente dois conselhos disponibilizam atas das reuniões (CMAS e CMS). Nestes foi possível observar grande foco em deliberação e não apenas em votação, favorecendo o aprimoramento das ideias e projetos propostos. Além disso, os itens de pauta são em sua maioria sobre gestão do conselho e, principalmente, sobre política municipal, colaborando com o nível das reuniões para que as forças do trabalho dos conselheiros sejam destinadas ao conteúdo das políticas públicas de suas respectivas áreas de atuação.

Em relação à estrutura organizacional, todos os conselhos possuem um plenário, uma mesa diretora, secretaria executiva e comissões temáticas. Em alguns conselhos, existem casos específicos que colaboram no funcionamento e transparência: o CMS possui a Ouvidoria Municipal de Saúde e o CMDCA possui seu Conselho Fiscal.

Em relação ao método de escolha da mesa diretora, a maioria é por voto dos conselheiros e com garantia de alternância de poder entre os segmentos, com única exceção sendo o COMDEMA que é presidido pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente. Isso é um vício justamente por não permitir a alternância. Com relação à secretaria executiva, somente no CMS existe preferência de ocupação pelo segmento da sociedade civil, nos outros conselhos este cargo é por indicação do poder público.

Todos os conselhos possuem um fundo associado e são ampliados por realizarem Conferências Municipais periodicamente.

Com relação à distribuição de poder, não foi identificado um modelo prejudicial à essência dos conselhos. Cabe destaque apenas para o modelo tripartite do CME pela decisão política de destinar uma parte das vagas do plenário ao segmento dos discentes.

Em todos os cinco conselhos existe a possibilidade de revogação dos mandatos dos conselheiros. Além disso, não existe coincidência entre os mandatos dos conselheiros e dos integrantes dos poderes Executivo e Legislativo. O único conselho que não foi possível identificar a existência ou não de coincidência foi o CMDCA. Cabe destaque ao caso do CME por possuir uma renovação parcial de seus conselheiros, colaborando ainda mais com a continuidade de ideias e projetos.

O método de escolha dos conselheiros por parte do segmento do governo é sempre o mesmo: indicação do Poder Executivo. Já em relação aos outros segmentos, em sua maioria, a escolha é feita por assembleia convocada por edital. Destaca-se o caso do CMDCA que exige participação do Ministério Público no processo de escolha a fim de aumentar a transparência. Em quatro dos cinco conselhos o mandato é de dois anos e em todos eles é permitida a recondução por mais um exercício.

De uma maneira geral, a configuração institucional dos conselhos analisados favorece o protagonismo dos mesmos, percebendo que quanto maior é a mobilização histórica do segmento de política pública e quanto maior é o nível de institucionalização de um conselho, maior é a tendência de boas práticas.

Este trabalho possui limitações de amplitude, pois o diagnóstico completo dos conselhos demandaria uma observação do processo deliberativo e entrevistas para reconhecimento das percepções das partes envolvidas.

A fim de suprir essas limitações, existe a oportunidade de realização de novos estudos alinhados a este tema com maior aprofundamento das práticas nos conselhos, indo além da análise documental para identificar se a prática condiz com a análise feita dos documentos. Para isso, seria necessário a realização de entrevistas que avaliem o vigor deliberativo dos conselhos, sua real conexão com segmentos sociais organizados e a sensibilidade do Poder Legislativo e, principalmente, do Executivo local às suas recomendações e resoluções. Outra possibilidade seria a observação das dinâmicas de deliberação, momento em que poder público e sociedade civil buscam construir soluções para problemas locais através de uma forma de consenso público.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: **ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**, 27, 2003, Atibaia. Anais... Atibaia: ANPAD, 2003.

AZEVEDO, E. M. Gestão pública participativa: a dinâmica democrática dos conselhos gestores. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – **Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2007.

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42. 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>

BRASIL. **Lei nº. 8080**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. 19 de setembro de 1990. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>

BRASIL. **Lei nº. 8743**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 7 de dezembro de 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>

BRASIL. **Decreto nº. 8243**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. 23 de maio de 2014. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164. 2004.

De CICCIO, C.; GONZAGA, A. A. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades: uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em Ciências Sociais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63. 1995a.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29. 1995b.

GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65-71. 1995c.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. 120 p. (Questões da Nossa Época, 84).

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, n. 7, p. 9-31, 1º sem. 2002.

GOMES, K. G.; OLIVEIRA, V. C. S. Gestão do conhecimento e conselhos gestores de políticas públicas: interfaces possíveis. **CONGRESSO DE ADMINISTRAÇÃO, SOCIEDADE E INOVAÇÃO**, 2015, Volta Redonda. Anais... Volta Redonda: CASI, 2015.

ROCHA, P. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 1, n. 11, São Luis. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. **Cidades@**. Disponível em <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=313670>>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**, 2014. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/default.shtm>>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 1032**. Aprova o Regulamento do Conselho Municipal de Bem-Estar Social. 26 de maio de 1970. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000003463>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 5856**. Cria o Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente de Juiz de Fora (COMDEMA-JF) e contém outras providências. 09 de Setembro de 1980. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000017103>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 6416**. Altera a redação do art. 8º "caput", da Lei nº 5856, de 09 de setembro de 1980. 16 de novembro de 1983. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000018222>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 6603**. Altera a organização dos serviços da Prefeitura de Juiz de Fora. 28 de setembro de 1984a. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000018596>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 3168**. Aprova o Regulamento da Secretaria Municipal de Educação. 18 de dezembro de 1984b. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000009995>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 7656**. Cria o Fundo Municipal de Saúde - FMS. 18 de dezembro de 1989. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000020700>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 7953**. Altera dispositivo da Lei n.º 7.656, de 18 de dezembro de 1989, que cria o Fundo Municipal de Saúde. 1º de outubro de 1991a. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000021294>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 4534**. Regulamenta a Lei nº 7656, de 18 de dezembro de 1989. 13 de novembro de 1991b. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000014061>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 8056.** Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 27 de março de 1992a. Disponível em < http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000021500>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 8076.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora. 11 de maio de 1992b. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000021540>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 8168.** Altera dispositivo da Lei nº 8.056, de 27 de março de 1992. 07 de dezembro de 1992c. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000021724>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 4716.** Regulamenta a Lei Municipal nº 8056 de 27 de março de 1992. 29 de dezembro de 1992d. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000014590>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 4846.** Aprova o Regulamento do Conselho Municipal de Bem-Estar Social. 28 de agosto de 1993. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000014973>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 8506.** Altera dispositivos da Lei nº 8056, de 27 de março de 1992. 21 de julho de 1994a. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000022323>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 8597.** Altera redação de dispositivo da Lei nº8056, de 27 de março de 1992. 20 de dezembro de 1994b. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000022414>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 8855.** Altera Lei Nº 8076, de 11 de maio de 1992. 13 de maio de 1996a. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000022672>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 8925.** Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências. 20 de setembro de 1996b. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000022742>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 8926.** Cria o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. 20 de setembro de 1996c. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000022743>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 8988.** Altera dispositivos legais. 27 de dezembro de 1996d. Disponível em < http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000022805>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 9036.** Altera redação da Lei n.º 8.925, de 20 de setembro de 1996, que Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências. 11 de abril de 1997a. Disponível em < http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000022853>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 9049.** Altera redação da Lei n.º 8.926, de 20 de setembro de 1996. 12 de maio de 1997b. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000022866>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 9057.** Cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA) e dá outras providências. 4 de junho de 1997c. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000022874>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 6025.** Regulamenta a Lei nº 8926, de 20 de setembro de 1996. 23 de setembro de 1997d. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000017441>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 9424.** Acrescenta dispositivos à Lei nº 7035, de 16 de janeiro de 1987, que cria o Fundo Municipal de Transportes - FMT. 29 de dezembro de 1998. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023243>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 9590.** Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Município de Juiz de Fora. 14 de setembro de 1999a. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023409>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 6537.** Insere dispositivos no Decreto n.º 4534, de 13 de novembro de 1991, com suas alterações posteriores. 07 de outubro de 1999b. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000018465>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 9680.** Dispõe sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMDEMA e dá outras providências. 20 de dezembro de 1999c. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023499>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 9768.** Dispõe sobre a estrutura do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. 18 de abril de 2000a. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023587>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 9775.** Dispõe sobre alteração da Lei nº 8926 de 20 de setembro de 1996. 24 de abril de 2000b. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023594>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 6729.** Regulamenta a Lei n.º 9680 de 20 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMDEMA e dá outras providências. 05 de junho de 2000c. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000018849>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 10000.** Dispõe sobre a Organização e Estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências. 08 de maio de 2001a. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023819>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 10061.** Dispõe sobre a alteração do § 5.º do art. 3.º da Lei n.º8076, de 11 de maio de 1992, visando garantir a participação de representante do Serviço Social no Conselho Municipal de Saúde. 19 de outubro de 2001b. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023880>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 7594.** Regulamenta a Lei n.º 9680 de 20 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMDEMA e dá outras

providências. 24 de outubro de 2002a. Disponível em
<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000020577>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 10333**. Altera dispositivo da Lei Municipal n.º 8.076, de 11 de maio de 1992, que institui o Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências. 12 de novembro de 2002b. Disponível em
<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000024152>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 8061**. Modifica o Decreto n.º 7594, de 24 de outubro de 2002, e dá outras providências. 26 de novembro de 2003. Disponível em
<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000021511>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 10864**. Altera dispositivos da Lei n.º 8926, de 20 de setembro de 1996, com suas alterações posteriores, que cria o Fundo Municipal de Assistência Social. 22 de dezembro de 2004a. Disponível em
<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000024678>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 10865**. Altera dispositivos da Lei n.º 8925, de 20 de setembro de 1996, com suas alterações posteriores, que cria o Conselho Municipal de Assistência Social. 22 de dezembro de 2004b. Disponível em
<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000024679>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 8817**. Regulamenta a Lei n.º 9680 de 20 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMDEMA e dá outras providências. 06 de fevereiro de 2006a. Disponível em
<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000026570>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 11248**. Altera os arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 10 da Lei n.º 8925, de 20 de setembro de 1996. 14 de novembro de 2006b. Disponível em
<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000027460>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 9253**. Regulamenta a Lei n.º 9680 de 20 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMDEMA e dá outras providências. 11 de julho de 2007a. Disponível em
<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000028642>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 9296**. Insere dispositivo no Decreto n.º 4534, de 13 de novembro de 1991, com suas alterações posteriores. 28 de agosto de 2007b. Disponível em
<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000028817>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 11420**. Altera dispositivos da Lei n.º 8925 de 20 de setembro de 1996, com suas alterações posteriores, que “Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências”. 31 de agosto de 2007c. Disponível em
<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000028831>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 9568**. Modifica o Decreto n.º 9253, de 11 de julho de 2007, e dá outras providências. 26 de junho de 2008a. Disponível em
<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000030023>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 9611.** Regulamenta a Lei nº 9680 de 20 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMDEMA e dá outras providências. 27 de agosto de 2008b. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000030265>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 12086.** Dispõe sobre a estrutura do Conselho Municipal de Educação - CME e dá outras providências. 20 de julho de 2010. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000032893>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 10808.** Regulamenta a Lei n.º 9680 de 20 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMDEMA e dá outras providências. 06 de julho de 2011. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000034028>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 11499.** Regulamenta a Lei n.º 9.680, de 20 de dezembro de 1999, que “Dispõe sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMDEMA e dá outras providências”. 27 de fevereiro de 2013. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000036181>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 12986.** Altera dispositivos da Lei nº 8.925, de 20 de setembro de 1996, com suas alterações posteriores, que “Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências”. 24 de junho de 2014. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000037593>

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 12373.** Regulamenta a Lei nº 9.680, de 20 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMDEMA e dá outras providências. 17 de junho de 2015a. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000038717>

JUIZ DE FORA. **Lei nº. 13165.** Dispõe sobre alterações da Lei Municipal n. 8.056, de 27 de março de 1992 e da Lei Municipal n. 9.666, de 13 de dezembro de 1999 e dá outras providências. 08 de julho de 2015b. Disponível em <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000038782>

NORONHA, R. Avaliação comparativa dos conselhos municipais. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). Conselhos gestores de políticas públicas. São Paulo: Pólis, 2000. p. 83-86.

OLIVEIRA, D. C. Análise de conteúdo temático-categorial: uma proposta de sistematização. **Revista enfermagem**, Rio de Janeiro, p. 569-576. 2008.

OLIVEIRA, V. C. S. Sociedade, Estado e Administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras – MG. 2009. Tese (Doutorado em Administração) - **Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Estratégias e Gestão**, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

PAES DE PAULA, A. P.; PRESTES MOTTA, F. C. Administração pública popular: participação cidadã e melhorias sustentáveis na qualidade de vida no Brasil. In: **ENCONTRO**

NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27, 2003, Atibaia. Anais... Atibaia: ANPAD, 2003.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de pesquisa**, n. 114, p. 180-195. 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **Portal Conselhos Municipais**. Disponível em < https://www.pjf.mg.gov.br/institucional/conselhos_municipais/index.php>

RAICHELIS, Raquel. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In.: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, **Pólis**, 2000. p.41-46. (Publicações Polis, 37)