

Área temática para a qual o artigo será submetido  
1. APG3 Administração pública, governo e terceiro setor

**FATORES DE IMPACTO NA EFETIVIDADE DE CONSELHOS: UM ESTUDO  
SOBRE O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL MONTES  
CLAROS-MG (CODEMC)**

IMPACT FACTORS ON THE EFFECTIVENESS OF COUNCILS: A STUDY ON THE  
SUSTAINABLE DEVELOPMENT COUNCIL OF MONTES CLAROS-MG (CODEMC)

## **RESUMO**

A proposta deste artigo é responder o seguinte problema de pesquisa: Quais são, na perspectiva de atores locais, os fatores que impactam positivamente (fortalecem) e negativamente (enfraquecem) a efetividade do Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Montes Claros-MG (CODEMC) enquanto instância de produção de políticas públicas? Para tal, fizemos o uso de uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo, a fim de analisar quais são os aspectos indicados pelos atores locais que impactam positivamente (fortalecem) e impactam negativamente (enfraquecem) a atuação do Conselho. Como metodologia para tratar dos dados coletados, utilizamos a análise de conteúdo. Foi identificado que os fatores que fortalecem a efetividade do Conselho são a busca por representatividade nas reuniões, o interesse voltado para o desenvolvimento econômico e o potencial de formulação de políticas públicas no Conselho, respectivamente. Por outro lado, os fatores que enfraquecem a efetividade do Conselho são a centralização das decisões em alguns agentes, a sobreposição de interesses privados nas discussões e, por fim, a prefeituralização da arena política.

**Palavras-Chave:** Conselhos Municipais. Participação Social. Efetividade.

## **ABSTRACT**

The purpose of this article is to answer the following research problem: What, from the perspective of local actors, are the factors that positively (strengthen) and negatively (weaken) the effectiveness of the Montes Claros-MG Sustainable Development Council (CODEMC) while instance of public policy production? To this end, we made use of a qualitative-descriptive research in order to analyze which are the aspects indicated by the local actors that positively impact (strengthen) and negatively impact (weaken) the performance of the Council. As a methodology for dealing with the collected data, we made use of content analysis. It was identified that the factors that strengthen the effectiveness of the Council are the search for representation in the reunions, the interest focused on economic development and the potential for formulating public policies in the Council, respectively. On the other hand, the factors that weaken the effectiveness of the Council are the centralization of decisions by some agents, the overlapping of private interests in discussions and, finally, the prefecturalization of the political arena.

**Keywords:** Municipal Councils. Social Participation. Effectiveness.

## 1. Introdução

Os conselhos municipais, também chamados de conselhos participativos, fazem parte de uma engenharia moderna e importante da relação entre Estado e sociedade, que se configurou no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. Esses ambientes têm crescido na esfera municipal, uma vez que permitem a participação direta da população no poder público ao que diz respeito a apresentação de demandas, discussão sobre orçamentos e implementação de políticas públicas (BRONSTEIN, FONTES FILHO e PIMENTA, 2017; GONÇALVES e SIMÕES, 2017).

É também importante considerar que através desse mecanismo criou-se uma metamorfose muito importante sobre a cultura democrática, permitiu-se um controle maior da sociedade civil sob aquilo que produz o seu elo mais forte com a sociedade política, bem como abriu vias para debates sobre a destinação e uso de recursos públicos para políticas que respondam demandas sociais (FREITAS e ANDRADE, 2013; GOMES, 2015; KRONENBERGER, TENÓRIO, *et al.*, 2012). Neste artigo, tratamos sobre conselhos municipais no âmbito da cidade de Montes Claros-MG.

A proposta deste artigo é responder o seguinte problema de pesquisa: *Quais são, na perspectiva de atores locais, os fatores que impactam positivamente (fortalecem) e negativamente (enfraquecem) a efetividade do Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Montes Claros-MG (CODEMC) enquanto instância de produção de políticas públicas?* Para tal, fizemos o uso de uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo, a fim de analisar quais são os aspectos indicados pelos atores locais que impactam positivamente (fortalecem) e impactam negativamente (enfraquecem) a atuação do Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Montes Claros-MG. Como metodologia para tratar dos dados coletados, utilizamos a análise de conteúdo, seguindo pressupostos da hermenêutica em uma análise interpretativa sobre os aspectos simbólicos e polissêmicos dos dados.

O CODEMC, Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Montes Claros, é um órgão consultivo e propositivo composto pela sociedade civil e entidades locais. Sua história parte de uma iniciativa de empresários da cidade que, ao aceitarem um convite para conhecerem o CODEM (Conselho de desenvolvimento econômico de Maringá-PR), despertaram entusiasmo e interesse em transpor a proposta para a cidade, permitindo contribuições da sociedade civil junto ao poder público, visando o desenvolvimento social e econômico local. Após as articulações desses empresários e consultorias que receberam do CODEM, o conselho se instituiu na cidade de Montes Claros – MG no dia 23 de dezembro de 2013 pela sanção da Lei Municipal nº 4.684.

As atribuições do CODEMC são pautadas na elaboração e criação de um plano estratégico de desenvolvimento para a cidade de Montes Claros-MG. O plano visa: orientar as decisões no desenvolvimento local e avaliar a implantação dos programas e projetos políticos em Montes Claros; propor as diretrizes voltadas para o desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e a preservação do meio ambiente do município e firmar convênios, acordos, termos de cooperação com instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais entre tantas outras listadas na lei nº 4.684/2013. O conselho da gestão de 2019 era composto por seis câmaras técnicas: Conselho da Educação; Conselho da Saúde; Conselho da Segurança; Conselho do Meio Ambiente, Conselho de Infraestrutura, Mobilidade e Urbanismo; Conselho de Desenvolvimento Socioeconômico e Tributário. Por meio de agendamento, estas câmaras se encontram para debater assuntos junto ao CODEMC, no que tange a seus interesses temáticos.

Por se tratar de um assunto relevante que se discute na sociedade civil, alguns autores trouxeram assuntos que envolvem essa mesma temática sobre os conselhos. Como exemplo, Bronstein, Fontes Filho e Pimenta (2017) tratam dos conselhos na perspectiva da governança e participação civil. Borba e Luchmann (2010) abordaram sobre o tema da representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Já Klebba, Comerlatto e Frozza (2015) trazem discussão sobre os instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. Estes artigos mostram os ganhos que os conselhos podem trazer para a sociedade, quando funcionam dentro dos seus objetivos. Também alguns deles apontaram implicações que ocorrem dentro dos conselhos, mostrando assim os pontos fracos e que podem ser reparados a fim de atingir seu propósito.

Levando em consideração os objetivos do CODEMC, essa pesquisa se justifica por trazer contribuições acerca das informações sobre órgão que atende as demandas da sociedade local, bem como por tornar visível seu funcionamento e mostrar a sua relevância na formulação das políticas públicas. A contribuição que desejamos fazer reside na identificação de fatores relevantes que impactam positivamente e negativamente a efetividade do conselho, permitindo análises mais detidas sobre os aspectos que podem tanto potencializar quanto ameaçar o uso de conselhos como instâncias democráticas de participação política da sociedade civil.

## **2. Participação e cidadania nos Conselhos Municipais**

Os conselhos municipais são práticas antiga do exercício político na história. No início do processo da civilização humana, pequenas unidades organizacionais (como clãs, tribos, e pequenos aglomerados) já sentiam a necessidade de criar e ter um espaço onde determinado grupo de pessoas seriam responsáveis por deliberar e tomar decisões para aquilo que seria a melhor solução em relação ao conjunto de necessidades e dos interesses da coletividade (BOEIRA, BUECKMANN e FERREIRA, 2007; KLEBA, COMERLATTO e FROZZA, 2015; KRONEMBERGER, TENÓRIO, *et al.*, 2012).

Neste contexto, os agentes que faziam parte desses conselhos não eram especialistas nos assuntos que eram discutidos, mas eram pessoas que pertenciam à comunidade e que, de alguma forma – seja pela via democrática, aristocrática ou pela dominação totalitária –, a representava em relação aos seus interesses, demandas e necessidades (MARTINS, MARTINS, *et al.*, 2008).

Tomando como referência a participação dos conselhos na antiguidade, pode-se perceber que suas práticas não se distanciam da função dos conselhos municipais contemporâneos. Estes podem ser vistos como expressões da coletividade, bem como ambientes/arenas/lócus de decisões de ações políticas, onde se permite uma representação paritária de entidades organizacionais e sociedade civil (BORBA e LUCHMMAN, 2010; BRONSTEIN, FONTES FILHO e PIMENTA, 2017).

A luta para que esses conselhos fossem instituídos de forma regulamentada e que de fato funcionassem de forma deliberativa e democrática não foi consolidada de forma fácil. Durante o período patriarcal, a figura representativa da sociedade era limitada aos homens, e apenas estes mantinham o poder primário, ocupando funções de liderança política, possuindo autoridade moral, privilégio social e sendo os controladores das propriedades. Pode-se dizer que a forma “democrática” da participação da sociedade civil no ambiente político era pautada por uma exclusão de parte de membros da população e, portanto, apenas os interesses ideológicos daquele grupo eram predominantes (SOUSA, FISCHER e VASCONCELLOS, 2014).

No período da Ditadura, o Estado manteve o povo à margem do seu sistema político, e apenas aqueles que possuíam a hegemonia do poder tomavam as decisões que achavam pertinente para aquela sociedade. Neste caso, em momento algum a sociedade civil tinha voz para discussão acerca da política local. No entanto, a sociedade, insatisfeita com essa retirada da liberdade de participação na política, reivindicou, através dos movimentos sociais, a reabertura de espaços para discussão política. Tais movimentos tinham como propósito incluir outros membros da sociedade na arena política para que pudessem tomar deliberações convenientes àquela comunidade (MARTINS, MARTINS, *et al.*, 2008).

Esses processos de intervenções que marcaram a história de luta política pela democratização e inclusão do país permitiram que os conselhos fossem institucionalizados e regulamentados por lei para sua existência. Os conselhos municipais, os quais conhecemos hoje, foram reconhecidos por lei através da Constituição Brasileira de 1988, marco legal que permitiu o avanço nos instrumentos para garantir a pluralidade representativa da sociedade na gestão pública (FREITAS e ANDRADE, 2013; GOMES, 2015). Conselhos são a expressões de lutas sociais:

O Estado brasileiro constituiu-se dentro de uma tradição patrimonialista, cultivando relações corporativas com grupos privilegiados e excluindo a grande maioria das pessoas. Desde os primórdios da nossa história política, o povo é mantido à margem do sistema político. Essa exclusão, fruto de uma cultura autoritária e privatista enraizada na tradição política do Brasil, não ocorre, porém, sem a resistência de grupos mobilizados da sociedade e de movimentos sociais que lutam em prol da participação política popular e da inclusão de setores menos favorecidos da sociedade (MARTINS, MARTINS, *et al.*, 2008, p. 155).

Nesse cenário, temos, de um lado, o Estado, que administra os interesses da coletividade e, de outro, temos uma população, carregada de demandas e necessidades que, por sua vez, devem, de alguma forma, serem atendidas. Este elo de comunicação necessário entre a sociedade e o Estado pode ser percebido através dos conselhos, que permitem o funcionamento deste processo, através da garantia de participação dos cidadãos na elaboração e implementação de políticas públicas, bem como acompanhamento e fiscalização das ações do poder público (FREITAS e ANDRADE, 2013; GOMES, 2015).

Os conselhos pretendem, dentre suas funções, buscar a resolução de conflitos entre interesses da sociedade e do poder público, estimular a inclusão de grupos anteriormente excluídos em algum momento no processo democrático, contribuir no processo de descentralização de decisões, garantir o diálogo entre sociedade civil e poder público, além de exercer controle social e fiscalizar a execução das políticas públicas e dos serviços prestados (BRONSTEIN, FONTES FILHO e PIMENTA, 2017; GONÇALVES e SIMÕES, 2017).

Todas essas funções objetivam o desenvolvimento local, que envolve um processo de mudança social nas relações dos agentes e de seus territórios, buscando melhorias nas principais áreas de atuação da política; saúde, educação, meio ambiente, assistência social, trabalho e emprego, dentre outros (BRONSTEIN, FONTES FILHO e PIMENTA, 2017).

O que confere sentido dos conselhos municipais no debate para desenvolvimento local é conceber que são iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade se organizar

territorialmente para autogerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais (SOUSA, FISCHER e VASCONCELLOS, 2014, p. 28).

Fazem parte da estrutura de Conselhos diversos segmentos da sociedade: representantes do setor privado, representantes de instituições de ensino, representantes sindicais, ONGs e representantes do Estado. Nesse espaço de interação, esses atores são colocados como iguais, embora possuam assimetrias de informações. Os pontos de vistas distintos são pertinentes para as possíveis formas de soluções de conflitos na sociedade. Nas reuniões, os conselheiros têm o direito de acompanhar, discutir e decidir questões relacionadas às políticas públicas das mais distintas naturezas (FREITAS e ANDRADE, 2013; GOMES, 2015).

A participação nos conselhos é aberta ao público, e todo e qualquer cidadão pode estar presente e participar das reuniões realizando o acompanhamento das decisões. Entretanto, a participação do público em geral ainda é muito escassa, pois os conselhos possuem pouca divulgação de sua atuação, e algumas pessoas, infelizmente, nem têm o conhecimento de que estes existem e que podem participar (GONÇALVES e SIMÕES, 2017).

Nesse sentido, o Conselho tem a prerrogativa de aprovar ou não a realização de convênios, impedir a prestação de serviço de determinada instituição que não obedecer aos requisitos previstos em lei, aceitar ou rejeitar as prestações de contas dos gastos orçamentários, definir procedimentos de democratização de informações e das decisões por meio da universalidade do acesso às atividades e ações do governo. Eles ainda fortalecem o processo descentralizador das políticas sociais, na medida em que viabilizam a produção, o acompanhamento e o controle das políticas pelos próprios cidadãos (MARTINS, MARTINS, *et al.*, 2008, p. 155).

Alguns autores entendem que, pelo fato de os conselhos serem compostos por pessoas – seres carregados de subjetividade, emoções, e interesses particulares –, os conselhos municipais podem ser utilizados de forma avessa à sua proposta original, e detratar os problemas públicos que deveriam ser tratados de forma imparcial e democrática no campo político. Também não podemos nos olvidar de que, no Brasil, há uma carência de hábitos que estimulem o agir democraticamente no que diz respeito aos instrumentos que envolvem dinheiro, questões de orçamentos e finanças (KRONEMBERGER, TENÓRIO, *et al.*, 2012).

Alguns autores vão tratar outras limitações que ocorrem no processo de decisão devido à composição desses agentes em seu meio, questionando sobre a efetivação do papel dos conselhos, pois, por vezes, a composição dos conselheiros apresenta características como: **(a)** pessoas mal informadas, **(b)** pessoas pouco representativas, **(c)** indicados pelos que controlam a vida social da localidade, **(d)** agentes com baixa qualificação para assumir exercício de suas funções de conselheiros, e **(e)** falta de transparência dos dados e assuntos que dificultam o acesso à informação (SOUSA, FISCHER e VASCONCELLOS, 2014).

Para além desses entraves, temos também ocorrências de “prefeituralização” dos conselhos, ou seja, o monopólio das discussões nas mãos de governantes locais, e os assuntos serão aqueles pautados em interesses eleitorais dos representantes políticos que estão no poder dos municípios. As políticas públicas que são destacadas acabam sendo aquelas que decorrem de resultados em curto prazo, pois garantem uma alta publicidade e respaldo dos eleitores, podendo assim o representante

executivo municipal ser lembrado para os próximos processos eleitorais (SOUSA, FISCHER e VASCONCELLOS, 2014).

Para que haja um equilíbrio de situações ou, pelo menos, afim de evitar questões que podem vir a desencadear problemas de lobby, corrupção, pagamento de vantagens indevidas, clientelismo, voto de cabresto, dentre outras práticas, sugere-se que se reflita sobre os meios de interações entre os atores, sobre cenários propícios para tornar os interesses mais equilibrados, sobre a divisão das responsabilidades e sobre critérios para a idoneidade, corresponsabilização, transparência e efetividade (SOUSA, FISCHER e VASCONCELLOS, 2014).

Conhecendo sobre a origem dos conselhos participativos, suas funções e estrutura, torna-se possível verificar a relevância destes no auxílio da formação das agendas e elaboração de políticas públicas municipais. Mesmo que ainda apresentem algumas falhas devido ao nosso sistema brasileiro, pode-se dizer que os conselhos, quando funcionam de forma correta, possuem grande valor para a sociedade, pois integram de forma direta a participação de todos os membros, sem distinção, para debater e discutir questões básicas que podem ser melhoradas naquela localidade.

### 3. Métodos de Pesquisa

Para responder ao problema proposto no artigo, *“Quais são, na perspectiva de atores locais, os fatores que impactam positivamente (fortalecem) e negativamente (enfraquecem) a efetividade do Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Montes Claros-MG (CODEMC) enquanto instância de produção de políticas públicas?”* adotamos uma metodologia de pesquisa de caráter descritivo com levantamento de abordagem qualitativa dos dados. Para tratamento destes, foi utilizado a técnica da análise de conteúdo com base nas entrevistas realizadas com membros da gestão atual e alguns ex-membros do CODEMC.

O campo empírico de análise foi o CODEMC (Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Montes Claros). Foram aplicadas entrevistas como instrumento de coleta das informações, sendo elas estruturadas com 24 perguntas. No roteiro, foram tratados assuntos sobre a forma que ocorrem os processos de indicação, debate, participação e formulação das diretrizes; e as vantagens ou desvantagens do conselho na percepção dos entrevistados. Para participação da entrevista, foram convidados os membros da gestão do conselho de 2019 e outros atores que deixaram suas contribuições em gestões anteriores de atuação no CODEMC, totalizando um número de 60 entrevistas (50 horas de gravações).

Todas as entrevistas foram transcritas para análise e, assim, selecionamos os trechos de maior relevância para a discussão dos resultados. A ferramenta que utilizamos para auxiliar na análise das entrevistas foi o Atlas-Ti 6.0, que consiste em uma ferramenta para a análise de dados qualitativos, visto que atribui maior visibilidade e transparência à análise de dados que, muitas vezes, representa a parte mais obscura do processo para os estudantes (WALTER e BACH, 2015). Para tratar dos dados coletados foi utilizado o método de Análise de Conteúdo (AC).

A Análise Conteúdo foi organizada em três etapas: **(a)** Pré-Análise; **(b)** Exploração do Material, e **(c)** Tratamentos dos resultados, inferência e interpretação. Considerando esse tipo de abordagem, na etapa da pré-análise, atribuímos às falas algumas codificações que resumem a explicação acerca das perguntas expostas. As codificações sintetizam quais são as ideias principais desenvolvidas pelos entrevistados, a fim de estabelecer indicadores para interpretação. Portanto, segue o Quadro 2, com as codificações e os significados atribuídos:

QUADRO 1 – Codificações e Atribuições

| Nº | Codificação                                    | Descrição   |
|----|--|---|
| 1  | <b>Accountability</b>                          | Identificar falas que tratam da transparência e a prestação de contas do conselho para com a sociedade civil e poder executivo.   |
| 2  | <b>Autoritarismo</b>                           | Identificar se há alguém que domina o debate nas reuniões e demonstra sempre a sua posição como a definidora dos resultados nas falas das entrevistas.  |
| 3  | <b>Divulgação</b>                              | Identificar se há mecanismos de divulgação como forma de informar as reuniões do conselho.  |
| 4  | <b>Centralização de Decisão</b>                | Identificar se as reuniões já começam com uma pauta de acordo o que foi definido para resolução de problemas dos próprios envolvidos e de uma massa restrita da sociedade.                    |
| 5  | <b>Disputa Eleitoreira</b>                     | Identificar se as deliberações do conselho são para propor políticas públicas ou para ganho de relevância política para alguns agentes com disputas internas.                                 |
| 6  | <b>Falta de recursos financeiros</b>           | Identificar o impacto da falta de recursos e estrutura na efetividade das operações do Conselho e na sua efetividade.   |
| 7  | <b>Formulação de Políticas Públicas</b>        | Identificar se as decisões, feitos e melhorias dos conselhos estão servindo para atender as Políticas públicas da sociedade civil.  |
| 8  | <b>Liderança</b>                               | Identificar se há figuras mais proativas e que sempre estão conduzindo o debate, mas de forma a chamar a participação coletiva.   |
| 9  | <b>Nível de Qualificação</b>                   | Identificar de que forma o nível de qualificação dos membros influencia as decisões.  |
| 10 | <b>Participação da Iniciativa Privada</b>      | Identificar como a iniciativa privada contribui para o desenvolvimento local por meio de discussões e debates no conselho.  |
| 11 | <b>Pluralidade de Ideias</b>                   | Identificar como a participação coletiva por meio de várias opiniões impacta nas decisões do conselho.  |
| 12 | <b>Prefeituralização</b>                       | Identificar se as decisões do conselho giram em torno dos interesses e são mais controlados pela prefeitura ou se é um braço que propõe medidas de interesse da sociedade para a prefeitura.  |
| 13 | <b>Prioridade de Problemas</b>                 | Identificar se os problemas e decisões tomada pelo conselho seguem uma linha lógica de prioridade para a sociedade civil.   |
| 14 | <b>Representatividade</b>                      | Identificar o nível de diversidade de agentes na representação da sociedade e como ocorrem essas representações nos conselhos.  |
| 15 | <b>Resolução de conflitos</b>                  | Identificar se as decisões políticas tomadas pelo conselho visam os conflitos sociais da sociedade e como são as deliberações para sua resolutividade.  |
| 16 | <b>Espírito de cidadania</b>                   | Identificar quais mecanismos e estratégias são utilizados para atrair a participação dos membros.   |
| 17 | <b>Mediação de Interesses</b>                  | Identificar em que medida existe parcialidade de atender aos interesses entre sociedade e alinhamento com as políticas do poder público.  |
| 18 | <b>Interesse por Desenvolvimento Econômico</b> | Identificar o processo de políticas voltadas para o desenvolvimento econômico local.  |
| 19 | <b>Sobreposição de Interesses Próprios</b>     | Identificar se existe alguma sobreposição do interesse particular sobre o interesse público.  |
| 20 | <b>Interesse por Políticas de Curto Prazo</b>  | Identificar se as políticas públicas que são destacadas acabam sendo aquelas que decorrem de resultados em curto prazo ou em função de um projeto de longo prazo que vincule o poder público. |

FONTE: Elaborado pelos autores (2020).

Na segunda etapa, foram construídas as operações de codificação, considerando-se os recortes dos textos em unidades de registros, definindo as regras de contagem, a classificação e agregação das informações em categorias simbólicas ou temáticas. Todo material coletado sofreu um recorte, nele sendo identificados pontos e palavras-chaves (CÂMARA, 2013; COLBARI, 2014; SILVA e FOSSÁ, 2015).



Também ainda nessa etapa analisamos as co-ocorrências de maior relevância entre as codificações/variáveis, ou seja, por meio de porcentagem apontamos aquelas que estavam interligadas com outras. Portanto, definimos a partir dos valores em percentuais das co-ocorrências que foram estabelecidas pelo Atlas-Ti, que aquelas com ocorrências com valor igual ou superior a 15% de interligação seriam relevantes para serem tratadas nas análises.

Por último, na fase do tratamento dos resultados, foram realizadas as inferências e interpretações. Os resultados foram compilados em formato narrativo e apresentados conforme a seguir.

#### 4. Resultados e Achados de Pesquisa

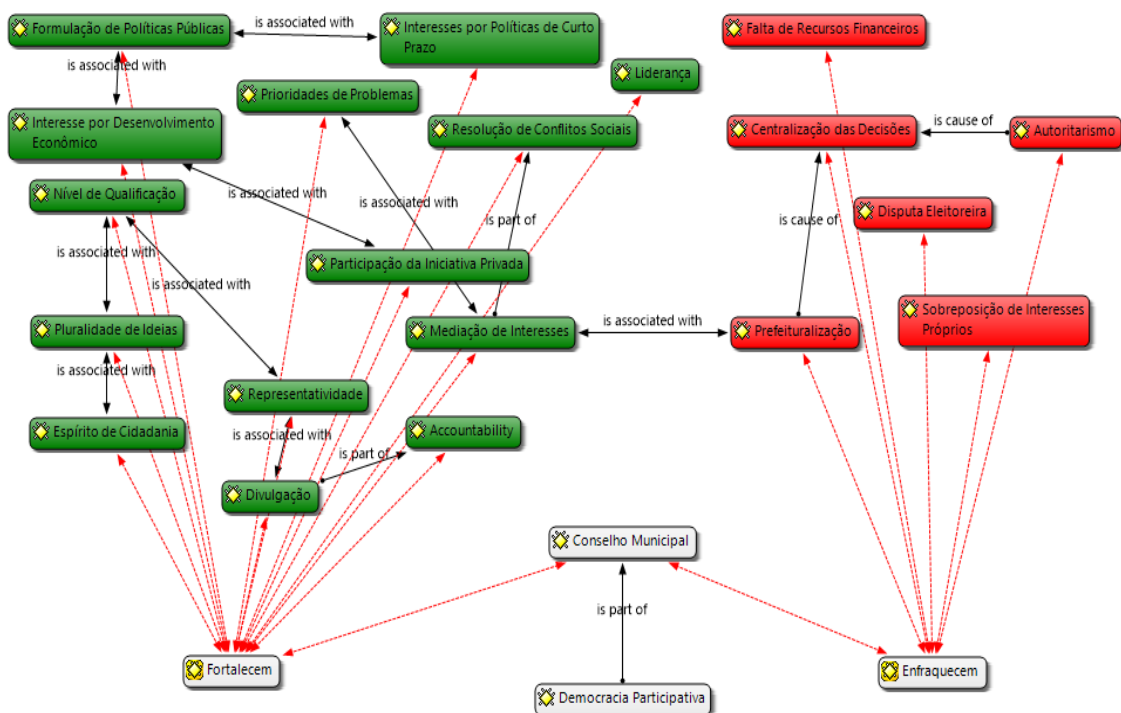
O modelo de referência proposto neste trabalho consiste em demonstrar as variáveis que impactaram no funcionamento do CODEMC. As variáveis foram compostas por famílias, conforme na Figura 1: **(a)** Família de variáveis que fortalecem a efetividade do Conselho Municipal (descritas em verde); **(b)** Família de variáveis que enfraquecem a efetividade do Conselho Municipal (descritas em vermelho). As associações feitas propõem a forma pela qual as relações dessas variáveis podem impactar no funcionamento do conselho.

O modelo apresentado busca representar de forma lúdica as relações das variáveis e, assim, construir a rede de fatores de influência para a obtenção de um funcionamento mais eficiente e eficaz como ferramenta de composição dos anseios sociais, resolução de conflitos e formulação de políticas públicas para desenvolvimento econômico, social e cultural.

Foram construídas relações de co-ocorrência entre, **(a)** Família de variáveis que fortalecem a efetividade do CODEMC; e **(b)** Família de variáveis que enfraquecem a efetividade do CODEMC. Foi estabelecida uma associação também entre Mediação de Interesses e Prefeituralização que são de famílias opostas. Todas as relações foram construídas a partir da fala dos entrevistados, considerando a quantidade de ocorrências em comum entre cada uma.

As relações de co-ocorrência foram citadas porque o sentido atribuído pelos entrevistados demonstrou que: **(a)** A Representatividade está associada com Divulgação e Espírito de Cidadania, pois é um fator que informa a sociedade e a motiva para participar das reuniões, além de ser parte da transparência pública, que remete a *Accountability*. Esta variável também teve associação com Nível de Qualificação pelo fato de que a representação dos conselheiros foi contraposta à necessidade de experiência sobre o assunto a ser tratado, o que afloraria Pluralidade de Ideias; **(b)** A variável Políticas de Curto Prazo foi associada com Formulação de Políticas Públicas porque foram citada em conjunto para atender a demandas imediatistas para a sociedade e também de longo prazo, sobretudo demandas que fomentem o Desenvolvimento Econômico; **(c)** O fator Autoritarismo, quando mencionado pelos entrevistados, remetia a decisões no conselho que eram centralizadas, principalmente pelo poder executivo municipal, que caracteriza uma das causas Prefeituralização. Por fim, a Mediação de Interesses foi evidenciada como uma forma de interface entre sociedade civil com os interesses do executivo, nessa medida é parte de Resolução de Conflitos Sociais e Priorização de Problemas.

FIGURA 1 – Variáveis que influenciaram a efetividade do CODEMC.



FONTE: Dos autores (2020).

#### 4.1. Fatores Fortalecedores dos Conselhos

Nesta etapa foram listados os fatores potencializantes do funcionamento do conselho com base nas entrevistas colhidas e na fundamentação teórica. O Quadro 3 demonstra o total de ocorrência dos fatores ao longo das entrevistas e a seu acumulado com relação ao total das menções. Destacam-se os fatores de Representatividade, Interesse por Desenvolvimento Econômico e Formulação de Políticas Públicas, com 21%, 12% e 10% das menções, respectivamente.

QUADRO 2 – Fatores de Sucesso no Conselho Municipal

| Fatores Fortalecedores dos Conselhos    |       |      |             |
|---|-------|------|-------------|
| Codificação                             | Total | %    | % Acumulado |
| Representatividade                      | 91    | 21%  | 21%         |
| Interesse por Desenvolvimento Econômico | 52    | 12%  | 32%         |
| Formulação de Políticas Públicas        | 46    | 10%  | 43%         |
| Pluralidade de Ideias                   | 40    | 9%   | 52%         |
| Divulgação                              | 37    | 8%   | 60%         |
| Participação da Iniciativa Privada      | 34    | 8%   | 68%         |
| Nível de Qualificação                   | 31    | 7%   | 75%         |
| Mediação de Interesses                  | 28    | 6%   | 81%         |
| Espírito de Cidadania                   | 20    | 5%   | 86%         |
| Prioridades de Problemas                | 18    | 4%   | 90%         |
| Accountability                          | 16    | 4%   | 94%         |
| Liderança                               | 10    | 2%   | 96%         |
| Políticas de Curto Prazo                | 9     | 2%   | 98%         |
| Resolução de Conflitos Sociais          | 9     | 2%   | 100%        |
| Total                                   | 441   | 100% |             |

FONTE: Elaborado pelos autores, 2020.

A representatividade foi a variável mais citada pelos entrevistados, com 21% do total de menções. A participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas foi caracterizada, segundo os entrevistados, pela dificuldade em sua efetivação. A motivação para participar das reuniões do conselho foi caracterizada como de baixo espírito coletivo, comunitário e pela descrença na política da região – e que ainda é necessário ter pessoas que se importem com discussões e soluções para os problemas públicos (ENTREVISTAS P1; P2; P3; P6, P23; P25; P36; P43; 2020). Este fator condiz com a definição de Gonçalves e Simões (2017), em que não basta oferecer o direito de participação à sociedade, mas incentivá-la e propor estratégias que tragam maior relevância e pluralidade de ideias na formulação de políticas públicas.

Como forma de atender às demandas da sociedade, uma das sugestões mencionadas pelos entrevistados eram reuniões em que houvesse mais abertura de discussão dos problemas trazidos pelos próprios representados, visto que a maioria das reuniões eram pré-definidas a partir de interesses públicos. A participação da iniciativa privada foi delimitada como sendo um dos fatores que expande os horizontes para potencializar o desenvolvimento econômico local e atender a interesses distintos. Logo, foi destacado que é importante que o CODEMC discuta estratégias de atração de empresas e entidades da iniciativa privada para o conselho, uma vez que eles contribuem para a formação de políticas de geração de emprego, renda e impostos que são de interesses coletivos (ENTREVISTAS P1; P2; P6; P39; P43; 2020).

A variável Pluralidade de Ideias foi mencionada como importante para o funcionamento do CODEMC, uma vez que a interação dessas ideias sob vários pontos de vista diferentes contribui para impactar nas decisões do conselho. Para alcançar os objetivos da coletividade. O Nível de Qualificação foi mencionado pelos entrevistados não só como uma formação técnica, mas também sob uma forma de colaboração daqueles que possuem experiência e vivem no dia a dia com os problemas sociais (ENTREVISTAS P1; P2; P3; P4, 2020). O Nível de Qualificação também foi importante para definição das indicações de conselheiros do CODEMC. Foi mencionado que quando é preciso discutir algo sobre determinado assunto, observa-se quais os representantes mais adequados para a reuniões, considerando atuação prática e *know-how* sobre o assunto – logo que todos são citados, é enviada uma carta então pedindo a sua indicação (ENTREVISTAS P2; P4, 2020).

Foi declarado a partir das entrevistas que a transparência existe no CODEMC e todas as suas obras e políticas são de visibilidade pública. Contudo, foi possível perceber que a divulgação tanto dos resultados, como das práticas do CODEMC são fracas e necessitam de maior atenção, seja na publicação de suas atividades como também em relação à sua existência e importância para o poder público como órgão consultivo. Foi mencionada, inclusive, a necessidade de criação de um site, que não ocorreu por falta de mão de obra para operar e fazer o marketing do órgão público como forma de atração de participação civil (ENTREVISTAS P1, P2; P3; P23; P60, 2020). Um outro fator que foi observado como fortalecedor do conselho é a capacidade de Mediação de Interesses. Foi percebido a partir das entrevistas que pensamentos individualistas não eram levados adiante, vez que a condução das reuniões tinha o objetivo de fazer sobressair os interesses coletivos (ENTREVISTAS P4; P7; P36, 2020).

Apesar da grande maioria dos entrevistados argumentarem a necessidade de políticas de longo prazo, foi verificada também a importância de resultados de curto prazo, sobretudo como estratégia de atração da participação civil, como forma de investimento imediato para os habitantes atuais da cidade. O fator preponderante para

atuação da sociedade civil no CODEMC foi mencionado como o Espírito de Cidadania e o grande desejo de enxergar uma cidade melhor para si mesmo. A partir disso, um dos fatores fortalecedores definidos neste trabalho é a capacidade de priorizar os problemas enviados até a agenda do conselho, que por sua vez eram filtrados da melhor maneira em que houvesse maior atividade civil, resultados e cooperação de todos para construção de políticas que fomentam o crescimento e desenvolvimento do município (ENTREVISTAS P1; P2; P6; P43; P44; P62, 2020).

As variáveis fortalecedoras foram assim categorizadas em função do seu poder de potencialização do funcionamento do conselho. Considerando a baixa divulgação das atividades do CODEMC, é preciso filtrar as publicações mais relevantes para chamar a população e obter um maior índice de representatividade, sobretudo com informações do próprio CODEMC. Para que haja também um fortalecimento de formulação de políticas públicas adequadas, é preciso priorizar os problemas que necessitam de maior atenção, a partir da Mediação dos Interesses dos membros. A participação da iniciativa privada não pode deixar de ser discutida como um fator que pode potencializar o emprego, geração de renda e economia local.

## 4.2. Fatores de Fracasso

Nesta etapa, foram analisados os fatores que são capazes de enfraquecer o funcionamento do conselho por meio de percentuais e codificações atribuídas às respostas dos entrevistados. O Quadro 4 demonstra o total de ocorrência dos fatores e seu acumulado com relação ao total das menções. Destacaram-se os fatores de Centralização das Decisões, Sobreposição de Interesses e Prefeituralização, com 29%, 29% e 17% respectivamente.

QUADRO 3 – Fatores de Fracasso no Conselho Municipal

| Fatores que Enfraquecem             |       |      |             |
|-------------------------------------|-------|------|-------------|
| Codificação                         | Total | %    | % Acumulado |
| Centralização das Decisões          | 28    | 29%  | 29%         |
| Sobreposição de Interesses Próprios | 28    | 29%  | 58%         |
| Prefeituralização                   | 16    | 17%  | 75%         |
| Autoritarismo                       | 13    | 14%  | 89%         |
| Disputa Eleitoreira                 | 7     | 7%   | 96%         |
| Falta de Recursos Financeiros       | 4     | 4%   | 100%        |
| Total                               | 96    | 100% |             |

FONTE: Elaborado pelos autores, 2020

No que diz respeito ao fator Centralização de Decisão, apresentado como uma ocorrência presente em 29% das menções, foi possível perceber que as reuniões ocorrem de forma pré-estabelecida, pois existe uma pauta a ser seguida nas reuniões. Esse debate fica concentrado naqueles tópicos definidos por figuras mais representativas como empresários importantes, chefe do executivo, representantes de associações como *Lions*, Rotary e Maçonaria, que também apresentam uma maior frequência nas reuniões (ENTREVISTAS P1; P2; P3; P6; P7; P13 2020).

Outros fatores apontados, como dificuldade de aceitar a opinião alheia, tentar monopolizar o discurso e a falta de pensamento coletivo também foram relatados como elementos de centralização de ideias. Segundo alguns entrevistados, o conselho foi criado com intuito de apresentar políticas de desenvolvimento de longo prazo, e aqueles agentes que apresentam ideias de políticas imediatistas e de curto

prazo são desconsiderados pelos membros do conselho e, conseqüentemente, pelo chefe do executivo (ENTREVISTAS P1;P2; P3;P6; P7; P13 2020).

A sobreposição de interesses próprios foi algo muito citado ao longo das entrevistas pelos agentes como fator negativo. Os entrevistados justificam tal fato pela alegação de que isso é característica da cultura local e que o capital social precisa ser trabalhado na sociedade, porque não se tem a maturidade para pensar no coletivo. Também houve ocorrências de *lobby*, principalmente de empresas, que começaram a participar do conselho com intuito de pedir reivindicações a seu favor, ou também buscaram tirar algum proveito e ganho em relação à alguma medida ou proposição e, uma vez que não foram atendidas essas expectativas, simplesmente abandonaram as reuniões (ENTREVISTAS P2; P3; P6; P27; P33, 2020).

Os fatores Disputa Eleitoreira e Prefeituralização são práticas onde o poder executivo prioriza algumas políticas a fim de se destacar para a sociedade com intuito de ganhar reconhecimento por seus eleitores (Sousa, Fischer & Vasconcellos, 2014). Pelas entrevistas, foi possível identificar que não existem Disputas Eleitoreiras nas reuniões, mas já ocorreram situações em que algum membro tentou se promover na tentativa de fazer campanha pedindo voto, e o mesmo foi reprimido pela diretoria do CODEMC, perdendo o direito à palavra (ENTREVISTAS P6; P13; P27, 2020). Durante os debates, foi relatado que alguns agentes já desejaram monopolizar os discursos no sentido de discutir apenas assuntos de seus interesses (ENTREVISTAS P3; P27, 2020).

Embora não seja um fator extremamente apontado nas entrevistas, ainda assim ficou evidente que a falta de recursos no conselho impacta na sua funcionalidade. Os entrevistados mencionaram que existe necessidade de contratar um funcionário para atender ao público, para tirar dúvidas sobre o conselho, alimentar o site do CODEMC com as informações dos debates, bem como informar a agenda das reuniões. também apontam que é necessário material para realização dos debates, inclusive ter um local fixo para a realização das reuniões, entretanto esses recursos não foram disponibilizados nem por agentes públicos, nem privados. Atualmente, o conselho realiza suas reuniões em locais cedidos por instituições como auditório do CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia); auditório da AMAMS (Associação dos Municípios da Área Mineira da SUDENE), auditório da ACI (Associação Comercial e Industrial) e outros locais (Entrevistas P4; P7, 2020).

Levando em consideração as presentes variáveis de fatores que enfraquecem o funcionamento do CODEMC, pôde-se perceber que os fatores de Centralização de Decisão, Autoritarismo e Sobreposição de Interesses atuam juntos enfraquecendo a participação coletiva, fazendo com que apenas as contribuições de figuras “relevantes” sejam levadas em consideração. As demais variáveis implicam em questões políticas, seja pela priorização de políticas públicas de curto prazo, seja pelo desejo de reconhecimento por parte da população pelos feitos da administração.

## **5. Discussão dos Resultados**

O conselho é um espaço para discussão e análises de políticas que favoreçam a sociedade civil, sobretudo como forma de democracia participativa e expressões coletivas para representar paritariamente os coletivos sociais (Bronstein, Filho, Pimenta, 2016; Borba, Lüchmann, 2010). No caso do CODEMC, a busca por Representatividade foi argumentada como o principal fator de funcionamento efetivo do conselho, ou seja, para que as deliberações atendam a necessidade e o cerne de atuação do CODEMC, a participação civil é considerada fundamental. Apesar da

participação popular ser um grande quesito de fortalecimento do CODEMC, foram mencionados alguns obstáculos que dificultam essa participação, pois há falta de espírito coletivo, em que fica evidente a preocupação de alguns agentes em utilizar o meio social como forma de instituir os seus interesses individuais. Gonçalves e Simões (2017) discutiram sobre a importância dessa participação para as decisões não ficar centralizada no poder público, sobretudo pela necessidade de intermediação dos interesses civis e públicos a serem discutidos para que as minorias sejam atendidas de acordo as suas necessidades com políticas de isonomia.

Mesmo que a participação não seja efetiva, foi argumentado por representantes do CODEMC que há uma necessidade de membros que discutam de forma objetiva, contributiva e relevante para as ações pertinentes ao planejamento do conselho, que por sua vez deve estar alinhado com as políticas da prefeitura. Falas dessa natureza concordam com Gonçalves & Simões (2017), que delimitam que a participação é uma prática que promove políticas que repensam saberes a partir de vários pontos de vista que, por sua vez, geram Pluralidade de Ideias e capacidade para mediar o que é mais importante para a sociedade civil – e relevante para execução, considerando tempo, impacto social, qualidade de vida e desenvolvimento econômico (BRONSTEIN, FONTES FILHO e PIMENTA, 2017; GONÇALVES e SIMÕES, 2017).

Nesse sentido, importante observar que à baixa participação foram atribuídas causas como baixa divulgação, descrença da sociedade no conselho e a falta de conhecimento sobre as suas atividades. Por ser um órgão público, as práticas do CODEMC devem ter transparência e servidores comprometidos com *accountability*. O *accountability* não se restringe apenas às publicações dos atos do poder público; é necessário expor as contas públicas, integração entre os setores e promoção da integridade no setor público. Para obter mais reconhecimento, foi identificado, a partir das entrevistas, que o CODEMC precisa assumir o protagonismo do processo político e da promoção de políticas públicas, o que não se verificou ao longo da pesquisa.

## 6. Considerações Finais

Atendendo ao propósito desse artigo em mostrar a contribuição do CODEMC para a efetivação e participação popular na formulação de políticas públicas, foi possível evidenciar que o conselho é um órgão participativo e democrático, onde qualquer membro da sociedade civil, seja empresa, organizações do terceiro setor ou associações, pode participar a fim de contribuir para a construção de políticas municipais. Porém, ficou entendido que ainda assim existem algumas peculiaridades quanto as representatividades do conselho.

Um fator que acaba contribuindo para limitar essa participação é a centralização de decisão, pois as demandas que são colocadas pela coletividade nem sempre são priorizadas pelo poder Executivo, e este busca concretizar aquelas políticas de pequeno prazo para dar uma visibilidade maior sobre sua administração local, ficando evidente características de *lobby* e sobreposição de interesses e “prefeituralização” – como a priorização e monopolização de políticas públicas que interessam aos grupos políticos da administração municipal.

A participação da sociedade civil nas reuniões ainda é precária, e alguns fatores como baixa divulgação de informações – como data, local e horário das reuniões – e a falta de espírito coletivo contribuem para tal. Pode-se destacar que a participação das empresas privadas, conforme os entrevistados, contribui bastante para o desenvolvimento econômico local, no que diz respeito a geração de empregos e

renda. Estas, todavia, têm buscado a participação no conselho principalmente pelo interesse em políticas que privilegiem seus pleitos privados.

A partir das análises, foi possível perceber que existem fatores que impactam positivamente (fortalecem) e negativamente (enfraquecem) os conselhos. Este trabalho buscou contribuir com um diagnóstico a partir do caso CODEMC, trazendo aspectos identificados que podem ser analisados pelo conselho a fim de aumentar a participação da sociedade civil. Como limitação desta pesquisa, informamos que o caso de Montes Claros não é universalizável, mas pode ser considerado representativo em função do porte do município e do contexto em que se insere na região Norte de Minas. Como sugestão para estudos futuros, sugerimos pesquisas voltadas para outros municípios e pesquisas que analisem quantitativamente a percepção de agentes da sociedade civil em outros contextos.

## 7. REFERÊNCIAS

BOEIRA, S. L.; BUECKMANN, E. Z.; FERREIRA, E. Governança Local e Democrática em Dois Municípios da Grande Florianópolis: estudo sobre Conselhos Municipais e Políticas de Sustentabilidade. **Desenvolvimento em questão**, 5, n. 10, 2007. 127-160.

BORBA, J.; LUCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2, n. 2, 2010. 229-246.

BRONSTEIN, M. M.; FONTES FILHO, J. R.; PIMENTA, G. A. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações (Campo Grande)**, 18, n. 1, 2017. 89-102.

CÂMARA, R. H. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. **Gerais : Revista Interinstitucional de Psicologia**, 6, n. 2, 2013. 179-191. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1983-82202013000200003&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1983-82202013000200003&lng=pt&nrm=iso)>.

COLBARI, A. A Análise de Conteúdo e a Pesquisa Empírica Qualitativa. In: SOUZA, E. M. D. **Metodologias e análises qualitativas em pesquisa organizacional: uma abordagem teórico-conceitual**. Vitória: EDUFES, 2014. Cap. 10, p. 296.

FREITAS, P.; ANDRADE, S. M. D. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o controle social. **Revista Capital Científico - Eletrônica**, 11, n. 2, 2013. 10-22.

GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE.BR**, 13, n. 4, 2015. 894-909.

GONÇALVES, M. T.; SIMÕES, J. M. A dinâmica de participação social nos Conselhos Municipais de Cultura da Baixada Fluminense. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, 11, n. 4, 2017. 56-71.

KLEBA, M. E.; COMERLATTO, D.; FROZZA, K. M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **RAP - Revista de Administração Pública**, 49, n. 4, 2015. 1059-1079. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/51621>>.

KRONEMBERGER, T. S. et al. Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas sob o Olhar da Comunidade: uma Experiência de Extensão Universitária. **Desenvolvimento em Questão**, 10, n. 21, 2012. 146-177.

MARTINS, M. F. et al. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, 59, n. 2, 2008. 151-185.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. ANÁLISE DE CONTEÚDO: EXEMPLO DE APLICAÇÃO DA TÉCNICA PARA ANÁLISE DE DADOS QUALITATIVOS. **Qualit@s Revista Eletrônica**, 16, n. 1, 2015. 1-14.

SOUSA, Y. M. D.; FISCHER, T. D.; VACONCELLOS, A. M. A. Reflexões sobre Conselhos Municipais para Desenvolvimento Local pós-Marco Regulatório de Organizações da Sociedade Civil (MROSC): uma inovação na gestão do desenvolvimento? **Anais do Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade - CODS**, 5, n. 1, 2014. 27-43. Disponível em: <<http://revistas.unama.br/index.php/coloquio/article/view/258>>.

WALTER, S. A.; BACH, T. M. ADEUS PAPEL, MARCA-TEXTOS, TESOURA E COLA: INOVANDO O PROCESSO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO POR MEIO DO ATLAS.TI. **RAEP - Administração: Ensino e Pesquisa**, 16, n. 2, 2015. 275-308.