

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS SOB A ÓTICA DE AMARTYA SEN

Social Participation in Municipal Councils from the Perspective of Amartya Sen

Alexandre Junges

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pesquisando o impacto da participação social na implementação de políticas públicas de saúde. Graduado em Fisioterapia pela UNISINOS, licenciado em Ciências pela FURG e formação parcial de Tecnólogo em Processos Gerenciais no IFRS, integra conhecimentos das áreas da saúde, educação e gestão pública para a análise de dinâmicas socioeconômicas e territoriais. Possui formação *lato sensu* com MBA em Auditoria em Saúde e especializações em diversas áreas da Fisioterapia e da Educação, além de cursos e certificações voltados à gestão pública e ao Direito Municipal. Servidor público desde 2008, tendo atuado na Secretaria Municipal da Fazenda de Tramandaí-RS, onde exerceu a função de Chefe de Gabinete, acumulando experiência em gestão. Desde 2017, fisioterapeuta concursado no município de Imbé (RS, Brasil) e membro do Conselho Municipal de Saúde, representando o Conselho Regional de Fisioterapia (CREFITO-5) no segmento trabalhadores de saúde, com forte atuação no controle social e na defesa de políticas públicas efetivas.

Anelise Graciele Rambo

Doutora em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Mestre em Geografia (UFRGS). Licenciada em Geografia (UNIJUI). Docente do Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia e do Bacharelado em Desenvolvimento Regional e do Bacharelado em Cooperativismo (Ead) do Departamento Interdisciplinar da UFRGS Litoral (RS, Brasil).

Resumo

Este ensaio destaca a importância da participação social em conselhos municipais, como um mecanismo capaz de promover o "*Desenvolvimento como Liberdade*", na perspectiva de Amartya Sen. Seu enfoque diverge das concepções tradicionais de desenvolvimento, que geralmente se concentram no crescimento econômico, e destaca como a participação democrática permite que os cidadãos exerçam influência direta sobre políticas significativas, como as de educação e saúde. A participação social nos conselhos, não só promove as liberdades individuais e coletivas, mas também contribui para o fortalecimento dos pilares democráticos. Amartya Sen sugere que o desenvolvimento seja medido pela ampliação das liberdades desfrutadas, um princípio que permeia os conselhos municipais, possível com a participação social. Tal envolvimento não só encoraja a realização de debates significativos sobre questões-chave, garantindo que as decisões reflitam um consenso comunitário, mas também exemplifica como a interação entre liberdades políticas, econômicas e sociais contribui para que existam sociedades mais inclusivas. A perspectiva da importância da liberdade de participação política como meio e fim para o desenvolvimento, evidencia o papel dos conselhos municipais em ajudar a promover um desenvolvimento enraizado na expansão das liberdades humanas. Diante disso, defendemos a necessidade e importância da liberdade política dos cidadãos, por meio da participação ativa da sociedade civil nos conselhos municipais, na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Desenvolvimento como liberdade. Conselhos de saúde. Sociedade civil.

Abstract

This essay highlights the importance of social participation in municipal councils, as a mechanism capable of promoting "Development as Freedom", from the perspective of Amartya Sen. Its focus diverges from traditional conceptions of development, which generally focus on economic growth, and highlights how democratic participation allows citizens to exert direct influence over significant policies, such as education and health. Social participation in councils not only promotes individual and collective freedoms, but also contributes to strengthening democratic pillars. Amartya Sen suggests that development be measured by the expansion of freedoms enjoyed, a principle that permeates municipal councils, possible with social participation. Such engagement not only encourages meaningful debate on key issues, ensuring that decisions reflect community consensus, but also exemplifies how the interaction between political, economic and social freedoms contributes to more inclusive societies. The perspective of the importance of freedom of political participation as a means and end for development highlights the role of municipal councils in helping to promote development rooted in the expansion of human freedoms. In view of this, we defend the need and importance of citizens' political freedom, through the active participation of civil society in municipal councils, in the elaboration, implementation and evaluation of public policies.

Keywords: Regional development. Development as freedom. Health councils. Civil society.

Sumário:

1. Introdução; 2. Participação Social e Conselhos Municipais; 3. Interligações entre Liberdade, Desenvolvimento e Participação; 4. Exemplos, Evidências e Reflexões: Os Desafios da Participação; 5. Considerações Finais; Referências.

1. INTRODUÇÃO

O conceito de desenvolvimento tem sido tradicionalmente associado ao crescimento econômico. Amartya Sen revoluciona essa visão em sua obra "*Desenvolvimento como Liberdade*", argumentando que o desenvolvimento deve sim ser avaliado pela expansão das liberdades que as pessoas desfrutam. Este ensaio se propõe a explorar como a participação social nos conselhos municipais serve como um veículo para esse tipo de desenvolvimento, permitindo a expressão das liberdades individuais e coletivas e promovendo políticas públicas mais eficazes e inclusivas.

A premissa fundamental de Sen é que o desenvolvimento transcende o mero acúmulo de capital econômico e, por sua vez, abrange a liberdade e a capacidade humana. Tal premissa, encontra aplicação direta e prática nos conselhos municipais. Essas instâncias de participação cívica permitem que os cidadãos exerçam a liberdade de influenciar diretamente as políticas que moldam suas vidas, desde a educação até a saúde e a infraestrutura local, ao nível do seu município. Este processo não apenas democratiza a governança local, mas também fortalece as capacidades individuais e coletivas, desde ajudar a garantir o bem-estar e a segurança da população, até promover o acesso público aos serviços essenciais, capacitando os cidadãos a terem uma voz ativa na moldagem de políticas que afetam diretamente suas vidas.

A liberdade participativa, conforme discutido por Sen (2000), é vital para o debate e a decisão coletiva. Esse aspecto reforça o papel da participação social como um mecanismo para assegurar que as decisões reflitam o consenso comunitário e respeitem as liberdades fundamentais. Portanto, os conselhos municipais, ao promoverem a participação ativa, não só exercem liberdades políticas, mas também fomentam um ambiente propício ao desenvolvimento de capacidades individuais e coletivas.

Ao explorar as interconexões entre diferentes tipos de liberdades — políticas, econômicas e sociais —, Sen (2000) destaca como essas liberdades se reforçam mutuamente, promovendo um desenvolvimento mais multidimensional. A participação ativa nos conselhos

municipais ilustra uma dinâmica interativa, permitindo que os cidadãos não apenas exerçam sua liberdade política, mas também influenciem o desenvolvimento integral de suas comunidades. Esse encadeamento de liberdades evidencia a eficácia da liberdade como meio para o desenvolvimento, ressaltando o papel instrumental das liberdades políticas e a importância da transparência e responsabilidade governamental. Desta forma, o cidadão também poderá se tornar protagonista da mudança.

Exemplos concretos da ação de conselhos municipais que incorporam processos participativos demonstram o impacto tangível dessa participação na melhoria da qualidade de vida e na eficácia das políticas públicas. Esses exemplos não apenas corroboram a teoria de Sen, mas também fornecem evidências práticas de como a liberdade de participação política pode ser um poderoso motor para o desenvolvimento econômico e social. A capacidade dos cidadãos de influenciar políticas públicas reflete não só a importância das liberdades políticas e civis como um fim em si, mas também seu papel instrumental na promoção do bem-estar coletivo, impulsionando avanços significativos na qualidade de vida e na justiça social para toda uma população.

Para tanto, este ensaio está estruturado em seis seções. Para além desta introdução, a seção que segue, apresenta elementos referentes à participação social e ao surgimento dos conselhos municipais. A terceira parte trata dos principais conceitos de Amartya Sen como estes subsidiam a análise acerca da participação social nos conselhos municipais. A quarta seção traz reflexões sobre o papel e os desafios dos conselhos. Por fim, constam as considerações finais e as referências bibliográficas.

2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSELHOS MUNICIPAIS

A Constituição Cidadã de 1988, marcou um importante avanço na institucionalização da participação social no Brasil, especialmente no que diz respeito à gestão pública. Ela consolidou a transição de uma democracia puramente representativa para uma democracia participativa, onde o envolvimento direto dos cidadãos nos processos decisórios tornou-se um princípio fundamental. A participação social não só reforça a legitimidade das políticas públicas, mas também promove uma gestão mais inclusiva e responsiva às necessidades da sociedade. Este marco constitucional criou um ambiente favorável para o desenvolvimento de instâncias de participação, como os conselhos municipais (Dagnino, 2002).

Os conselhos municipais disseminaram-se no Brasil a partir da década de 1990, após a consolidação do processo constituinte nos três níveis da Federação. As Leis Orgânicas, na maioria dos municípios, incorporaram os conselhos municipais como instrumentos da participação da sociedade civil na gestão pública, para além das imposições das constituições estadual e federal. Enquanto elementos de inovação na gestão pública, os conselhos demandados pela sociedade civil à época das constituintes, revelavam descrédito no poder legislativo e no poder executivo, mas, sobretudo, os Conselhos qualificam a gestão pública, o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (Allebrandt, 2001).

Os conselhos são órgãos públicos, criados por lei, regidos por regulamentos aprovados por seu plenário e referendados pelo Executivo. Em muitos casos, têm caráter obrigatório definido na legislação, sendo que a sua não existência penaliza os municípios no

processo de repasses de recursos pelos outros dois níveis de governo. Sua composição, não imposta de forma padronizada, exige paridade de representantes do governo e da sociedade civil (Allebrandt, 2001).

Os Conselhos Municipais são canais de participação do cidadão na elaboração, implementação e fiscalização das ações governamentais, permitindo, assim, o fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade. A implementação e a consolidação desses Conselhos visam estimular a participação direta da população e da sociedade civil organizada na tomada de decisões sobre a gestão municipal, tornando-a mais democrática e permitindo, assim, que os recursos públicos sejam utilizados de forma mais eficiente (IBGE, 2022).

Já afirmava Touraine (1996, p.101) que “a luta da democracia contra o Estado totalitário e contra a colonização do planeta pelo mercado mundial deve partir dos próprios atores sociais, de sua capacidade de auto-organização e de defesa das liberdades privadas e públicas”. Nesse sentido, os conselhos podem (e devem) ser apropriados pela sociedade civil pois este representa uma forma concreta de exercício da liberdade, permitindo aos cidadãos influenciar decisões que afetam suas vidas diretamente. Este aspecto é crucial para o conceito de desenvolvimento de Sen (2000), que coloca a liberdade no centro do progresso humano. No núcleo da argumentação está a ideia de que o desenvolvimento transcende o crescimento econômico, focando na expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.

A institucionalização do controle social no Brasil, especialmente no campo da saúde, revela uma trajetória complexa de disputas políticas e tensionamentos ideológicos. Conforme destaca Bravo e Correia (2012), o controle social emerge no contexto da redemocratização como uma reação às práticas autoritárias do Estado ditatorial, sendo impulsionado por movimentos sociais que reivindicavam maior participação popular na formulação e execução das políticas públicas. Contudo, sua implementação ocorreu em um cenário de retração política e avanço das contrarreformas neoliberais, o que resultou em desafios significativos, como a cooptação dos espaços de participação e a dificuldade de articular uma agenda comum entre os representantes das classes subalternas.

A participação social em conselhos municipais exemplifica essa expansão de liberdades. Ao envolver os cidadãos na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, esses conselhos não apenas democratizam o processo decisório, mas também ampliam o espectro de liberdades exercidas pelos indivíduos, abrangendo desde a liberdade de expressão até a participação ativa na vida política e econômica da comunidade, capacitando a sociedade para moldar um futuro coletivo mais justo e inclusivo.

Esse engajamento direto nos assuntos do município vai permitir que os cidadãos não apenas exerçam seus direitos civis, mas também influenciem as decisões que impactam no seu cotidiano, como na educação, saúde e nos demais serviços públicos. Fortalece-se a democracia participativa, garantindo que as políticas públicas reflitam as necessidades e aspirações da população. Tal participação é essencial para a realização de liberdades substantivas, conforme Sen (2000) argumenta, removendo barreiras à liberdade que surgem da pobreza, da tirania, da carência de oportunidades econômicas, e da negligência dos serviços públicos.

Sen (2000) ressalta a liberdade não apenas como um ideal, mas como um meio prático e essencial de desenvolvimento. Argumenta o autor que o conjunto das liberdades relevantes pode ser muito amplo, incluindo a liberdade de participar ativamente nas decisões políticas e comunitárias que afetam a vida cotidiana das pessoas. A participação social em conselhos municipais pode ser usada de exemplo como um reflexo direto dessa visão, proporcionando aos cidadãos maior protagonismo e poder de moldar políticas públicas em educação, saúde e infraestrutura, áreas críticas para a melhoria da sua própria qualidade de vida. Essa abordagem contrasta com visões tradicionais que limitam o desenvolvimento à economia, reforçando que as conexões aristotélicas relacionam-se claramente à qualidade de vida e às liberdades substantivas (Sen, 2000).

O autor salienta a importância de abordagens inclusivas, criticando qualquer tentativa de tolher a liberdade participativa com o pretexto de defender valores tradicionais (Sen, 2000). Isso sublinha que a participação efetiva nos conselhos municipais não só exerce a liberdade de expressão e participação, mas também combate a privação de capacidades ao garantir que todos os segmentos da sociedade, incluindo grupos frequentemente marginalizados como as mulheres, população afrodescendente, povos originários, LGBTQIAPN+, pessoas portadoras de alguma deficiência, dentre outras, tenham voz ativa nas decisões que moldam suas vidas.

A concepção sobre desenvolvimento, enfatizando a liberdade e a qualidade de vida, fundamenta-se principalmente na premissa de que o desenvolvimento transcende a mera acumulação de riquezas, focando na expansão das capacidades humanas e na liberdade. Esta visão ressoa profundamente na ideia de participação social nos conselhos municipais, onde a liberdade de escolha e a capacidade de influenciar decisões políticas locais constituem um cerne vital para o aprimoramento da qualidade de vida da comunidade. O engajamento ativo dos cidadãos nas decisões políticas não apenas reflete o exercício de liberdades políticas, mas também promove o florescimento de capacidades individuais e coletivas, desde a capacidade de viver em segurança até o acesso a oportunidades educacionais e de saúde.

Sen (2000) argumenta que a liberdade participativa é crucial para decidir coletivamente sobre questões de modernidade e tradição, bem como sobre os direitos fundamentais, como a educação. Isso destaca o papel da participação social como um meio de garantir que as vozes sejam ouvidas e respeitadas, reforçando a ideia de que o desenvolvimento é um processo inclusivo que beneficia a todos na sociedade. Assim, ao empoderar cada indivíduo para contribuir ativamente nas decisões comunitárias e políticas, a liberdade participativa não só fomenta a democracia, mas também promove uma sociedade mais equitativa e justa, onde as políticas refletem as necessidades e os desejos de toda a população, não apenas de uma elite dominante.

3. INTERLIGAÇÕES ENTRE LIBERDADE, DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO

Amartya Kumar Sen, Prêmio Nobel de Economia em 1998, é um economista indiano, professor de Harvard, que defende o desenvolvimento como um processo que consiste na remoção das restrições que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas. Para o pesquisador, o desenvolvimento é um processo de alargamento das liberdades, de modo que as pessoas possam viver a vida que desejam.

Para Sen (2000), o desenvolvimento tem relação com a possibilidade de viver bastante tempo – sem morrer na flor da idade – e levar uma vida boa enquanto ela durar. E enfatiza: o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo. Tem que estar relacionado com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e desimpedida, mas permite que sejamos seres sociais mais completos, interagindo com o mundo que vivemos e, ao mesmo tempo, influenciando esse mundo.

A ausência de liberdade, por exemplo, está relacionada a pobreza econômica, que tira das pessoas a liberdade de saciar a fome, de estarem nutridas, de obterem remédios para doenças, de se vestirem e morarem de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Neste ponto, emerge um aspecto central na abordagem do autor. Embora a riqueza seja considerada importante, esta não pode ser considerada um fim em si mesma, mas um meio para atingir determinados fins.

A perspectiva seniana propõe tirar o foco das ações sobre os fins ou resultados, materializados em variáveis como renda, posse de bens ou capitais, e privilegiar o fortalecimento dos meios e modos que os indivíduos dispõem para lidar com as adversidades dos contextos em que vivem. Para tal, Sen (2001) distinguiu meios e fins com base nos conceitos de intitulentos (*entitlements*) e funcionamentos (*functionings*).

Os intitulentos representam o conjunto de combinações de bens ou mercadorias que cada pessoa pode ou está apta a possuir, ou ainda os meios para atingir determinados fins, as condições para a realização de escolhas, sendo estabelecidos por ordenamentos legais, políticos e econômicos, tal como explicam Kageyama (2008) e Waquil *et al.* (2007). Os funcionamentos por sua vez, remetem às realizações dos indivíduos, às reais oportunidades de escolha acerca de possíveis estilos de vida. Apesar de serem aspectos importantes da existência humana, a opulência e a utilidade não representam adequadamente o bem-estar. As pessoas necessitam ter a capacidade de realizar um funcionamento (*capability to function*). Esta capacidade representa a combinação destes funcionamentos que os indivíduos podem realizar, refletindo a liberdade da pessoa para levar determinado tipo de vida ou outro (Sen, 2001). Os intitulentos correspondem às liberdades instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

As liberdades políticas se referem a direitos civis, escolher quem governa; fiscalizar e criticar as autoridades; liberdade de expressão política; existência de partidos políticos; imprensa sem censura, espaços democráticos. As facilidades econômicas dizem respeito a liberdade para utilizar recursos econômicos para consumo, produção e troca. As oportunidades sociais remetem às disposições que influenciam a liberdade dos indivíduos viverem melhor: acesso a saúde, educação, segurança, saneamento entre outros. As garantias de transparência englobam normas, regras e leis que inibam corrupção, irresponsabilidade financeira e transações ilícitas e a segurança protetora abarca a rede de segurança social – suplementos de renda, benefícios a desempregados, renda para indigentes.

A pobreza, por exemplo, não pode ser vista apenas como baixa renda, mas como privação de capacidades básicas. O baixo nível de renda pode ser razão para o analfabetismo e más condições de saúde, fome, desnutrição. O desemprego não é uma simples deficiência de renda, mas uma fonte de efeitos debilitadores sobre a liberdade, a iniciativa, as habilidades dos indivíduos. Por sua vez, melhor educação e saúde ajudam a auferir rendas mais elevadas. Disso depreendemos que a liberdade está ancorada no encadeamento de diferentes intitulamentos.

A participação social nos conselhos municipais vem para exemplificar essa interconexão, ao permitir que os cidadãos tenham um papel ativo na configuração de políticas que afetam diretamente suas vidas econômicas e sociais. Tal participação não só fortalece a liberdade política, mas também promove oportunidades sociais, como acesso à educação e à saúde, além de facilitar a transparência e a responsabilidade do governo.

Este “encadeamento” entre diferentes tipos de liberdades sublinha a eficácia da liberdade como meio para o desenvolvimento, uma vez que a participação democrática e os direitos políticos podem servir para prevenir desastres econômicos, como fomes coletivas, demonstrando o papel instrumental das liberdades políticas na salvaguarda da liberdade econômica. O autor traz luz à interconexão entre diversas formas de liberdade - econômica, social, política - e a participação social nos conselhos municipais é um reflexo dessa dinâmica, onde a liberdade política se entrelaça com liberdades sociais e econômicas. Por exemplo, ao influenciar políticas educacionais, os cidadãos não só exercem sua liberdade de participação política, mas também promovem a liberdade social por meio do acesso à educação. Essas ações conjuntas melhoram as oportunidades econômicas e sociais, demonstrando a eficácia da liberdade como motor do desenvolvimento, na qual o progresso compartilhado é resultado do reconhecimento e da valorização das diversas contribuições individuais, reforçando a noção de que o verdadeiro desenvolvimento é sustentável apenas quando inclusivo e acessível a todos.

A teoria de Sen (2000) sobre as liberdades instrumentais demonstra como diferentes tipos de liberdade se interconectam para promover um desenvolvimento abrangente. A participação social, sendo uma dessas liberdades, atua como uma catalisadora para outras, incluindo facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Nos conselhos municipais, essa interação dinâmica entre liberdades se manifesta quando as decisões tomadas refletem uma compreensão profunda das necessidades da comunidade, promovendo um desenvolvimento que é sustentável e inclusivo. Este entrelaçamento de liberdades não só capacita os indivíduos a melhorarem suas próprias vidas, mas também fortalece a estrutura social e econômica da comunidade como um todo, assegurando que as decisões políticas possam ser mais equitativas e que os recursos distribuídos de maneira justa.

Sen (2000) também aborda a democracia e incentivos políticos, observando como sistemas democráticos robustos — exemplificados pela participação ativa em conselhos municipais — podem prevenir desastres econômicos, como fomes coletivas. Isso ilustra como a

liberdade política, exercida através da participação cívica, é fundamental para a segurança econômica e a sobrevivência. A eficácia dessa participação, portanto, é duplamente reforçada: como um fim em si mesma e como um meio de promover liberdades adicionais.

Além disso, a liberdade de participação garante que as políticas públicas reflitam as necessidades e desejos dos cidadãos, contribuindo para um desenvolvimento que é verdadeiramente inclusivo e representativo das aspirações da comunidade. Este é um exemplo prático de como as liberdades instrumentais se complementam, apoiando a tese de Sen de que o desenvolvimento efetivo requer a promoção de um conjunto interconectado de liberdades.

4. EXEMPLOS, EVIDÊNCIAS E REFLEXÕES: OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO

A liberdade de participação política não apenas é um fim em si, mas também um meio poderoso para alcançar o desenvolvimento econômico e social (Sen, 2000). A capacidade dos cidadãos de influenciar políticas públicas demonstra não só a importância constitutiva das liberdades políticas e civis, mas também o seu papel instrumental na promoção do bem-estar coletivo. A efetiva participação da comunidade nos conselhos auxilia na identificação de problemas específicos da localidade, estabelece prioridades mais acertadas, permite um acompanhamento contínuo das ações e facilita a avaliação dos resultados alcançados (Simões; Simões, 2014).

Podemos obter uma visão geral acerca dos conselhos municipais no Brasil, a partir dos resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Munic 2021, como já apresentamos em Rambo, Garcez e Barros (2023).

Os Conselhos Municipais de Saúde, por exemplo, foram instalados rapidamente e de forma generalizada. De acordo com a Munic 2021, eles já estavam instalados em 97,3% das municipalidades em 2014, 99,7% em 2018. Em 2021, essa situação retrocede, ao se observar que 98,8% dos Municípios declararam possuir Conselhos Municipais de Saúde ativos. Além da necessidade de o Município constituir e operar este Conselho, de acordo com a lei, esse deveria ser paritário e deliberativo. Em 2021, essa situação foi declarada por 77,6% das municipalidades, restando, portanto, 22,4% fora do que preconiza a legislação que rege o SUS. Quanto ao número de reuniões desses Conselhos nos Municípios, em 2021, 97,9% a fizeram nos últimos 12 meses. Em relação às Conferências Municipais de Saúde, a Lei n. 8.142 determina a sua realização de quatro em quatro anos. Em 2021, 76,4% dos Municípios o fizeram no período de 2018 a 2021 (IBGE, 2022).

Acerca dos Conselhos Municipais de Educação, a Munic (IBGE, 2022) apontou um crescimento do número de municípios que declararam possuir este conselho. Em 2018 havia 92,8% com o referido Conselho, o que passou para 94,9%, em 2021. Nesse ano, os Conselhos Municipais de Educação estavam ativos na maioria dos Municípios (91,3%), assim como os Conselhos de Controle e Acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e os Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (99,3% e 97,8%, respectivamente).

Entretanto, o percentual de municipalidades nas quais esse Conselho realizou 12 ou mais reuniões ao longo de um ano atingiu somente 18,6% e variou segundo o tamanho da

população dos Municípios. Enquanto 9,9% dos Municípios menores (com até 5 000 habitantes) possuíam Conselho Municipal de Educação que se reunia 12 ou mais vezes no ano, nas municipalidades com mais de 500.000 habitantes, esse percentual era de 89,8%. Cerca de metade dos Municípios (50,8%) informou realizar capacitação dos membros do Conselho Municipal de Educação. O apoio à formação no Conselho de Controle e Acompanhamento do Fundeb e do Conselho Municipal de Alimentação Escolar estava presente em 57,6% e 59,1% dos Municípios, respectivamente, em 2021.

Por sua vez, dos 5.570 Municípios brasileiros, apenas 1.458 informaram a existência de Conselho Municipal de Esporte, um avanço em relação a 2016, quando era de 1.161 municípios. Foi informado por 1.029 Municípios que esse Colegiado se encontra ativo. Em todas as classes de tamanho da população dos Municípios e em quase todas as Grandes Regiões, metade ou mais dos Municípios com Conselho o informaram ativo, à exceção da Região Nordeste. Dentre os 1.029 Municípios com Conselho Municipal de Esporte ativo, a composição era paritária em 67,8%, e, em 20,8%, a maior representação cabia à sociedade civil. As funções mais desempenhadas por esses colegiados eram as consultivas e deliberativas: respectivamente, 78,8% e 56,7%. Cabe destacar que entre os 1.029 Conselhos Municipais de Esporte em atividade, 919 promoveram ao menos 1 reunião nos 12 meses anteriores à pesquisa, o que significa que, em 110 Municípios, eles não se reuniram, indicando, assim, a não atuação de tal Conselho na política de esporte. Em relação à capacitação de seus membros, 41,8% afirmaram realizar capacitação dos conselheiros de forma periódica e/ou ocasional.

Os dados evidenciam que há considerável disseminação dos conselhos municipais, mas há importantes vulnerabilidades presentes no que se refere a efetiva atuação dos mesmos. Diversas pesquisas acadêmicas, para além de apontar a importância da participação social, ilustram essas vulnerabilidades e desafios.

Para que a sociedade civil possa exercer uma participação efetiva, é necessário que haja um esforço sistemático de capacitação e apoio institucional. Fritzen (2010) reforça a ideia de que a eficácia dos Conselhos de Saúde depende não apenas da boa vontade dos conselheiros, mas também de um ambiente que promova o empoderamento e a autonomia desses atores. Nesse sentido, as experiências de alguns conselhos pesquisados mostram que, quando há uma infraestrutura adequada e um apoio político consistente, os conselheiros podem contribuir significativamente para a formulação de políticas públicas que realmente atendam às necessidades da população. No entanto, há de se destacar que o controle e a influência excessiva do Executivo Municipal sobre os conselhos podem enfraquecer o papel de fiscalização e participação social, transformando-os em meros órgãos consultivos, sem real poder de decisão. Quando o poder de decisão é concentrado nas mãos do governo local, a legitimidade e a eficácia dos conselhos são comprometidas, levando à frustração dos cidadãos que esperam ver suas demandas atendidas.

Bravo e Correia (2012) observaram que a estrutura dos conselhos reproduz desigualdades de poder existentes na sociedade, resultando em assimetrias entre os membros mais influentes e aqueles que representam setores vulneráveis da população. Essa desigualdade pode gerar um controle social que, em vez de ser democrático e inclusivo, acaba por refletir interesses específicos de determinados grupos, prejudicando a representatividade plena da sociedade civil.

Bortoli e Kovaleski (2019), em estudo sobre o funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil sugerem que a transição para uma democracia participativa deve ser acompanhada por uma transformação cultural na forma como os conselheiros e a sociedade em geral percebem seu papel no controle social. A participação ativa não é apenas uma questão de estar presente nos espaços de deliberação, mas também de possuir o conhecimento e a capacitação necessários para influenciar as decisões de forma significativa. Este é um desafio contínuo para a democracia participativa no Brasil, especialmente em contextos em que as desigualdades sociais e a falta de recursos podem comprometer a efetividade dos conselhos.

Bortoli e Kovaleski (2019) ressaltam que a descentralização não deve ser vista apenas como uma transferência de poder, mas como um processo de empoderamento das comunidades locais. Quando os conselhos de saúde são fortalecidos e recebem o suporte necessário, eles podem se tornar agentes transformadores na gestão pública, garantindo que as políticas de saúde sejam implementadas de maneira inclusiva e eficaz. Este empoderamento, segundo os autores, é fundamental para que a descentralização cumpra seu papel de promover uma democracia mais participativa e uma gestão pública mais responsiva às necessidades da população, além de promover um maior comprometimento com os resultados.

Morais et al (2024) ao estudar um Conselho Municipal de Assistência Social revelam limitações na efetivação da participação social, destacando a herança histórica de despolitização e a persistência do assistencialismo. A compreensão dos direitos sociais e a superação da tipificação assistencialista são desafios a serem enfrentados. A representação majoritária de segmentos políticos nos processos decisórios ressalta a necessidade de atuação mais propositiva dos conselheiros.

Os resultados das pesquisas acima indicam que a sociedade civil dispõe de canais de participação social, mas há desafios na efetivação desta participação. Há, portanto, restrita capacidade para funcionar (Sen, 2001). Outro elemento que merece destaque, diz respeito ao “encadeamento” entre diferentes tipos de liberdades para a promoção do desenvolvimento. Ou seja, de nada adianta termos conselhos municipais, se a sociedade não tem condições de efetiva participação, seja por restrições políticas, econômicas, sociais, falta de transparência e vulnerabilidades sociais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a participação social nos conselhos municipais é essencial para a realização do *“Desenvolvimento como Liberdade”* de Amartya Sen. Ao fomentar um ambiente onde as liberdades são exercidas e valorizadas, os conselhos municipais podem funcionar como catalisadores para o desenvolvimento local e regional, promovendo políticas que refletem as necessidades e desejos dos cidadãos. Este ensaio reafirma a importância da participação social como um meio de alcançar um desenvolvimento que é verdadeiramente inclusivo e libertador.

A interação entre a participação social nos conselhos municipais e os conceitos trazidos ressaltam a centralidade da liberdade na promoção de um desenvolvimento humano abrangente. Ao facilitar a participação ativa dos cidadãos nas decisões políticas e econômicas, os conselhos municipais não apenas ampliam as liberdades individuais e coletivas, mas também fortalecem o tecido democrático, contribuindo para o bem-estar

social. Este enfoque reafirma a premissa trazida por Sen de que o *“desenvolvimento verdadeiro se alcança não apenas pelo avanço econômico, mas pela expansão das liberdades que as pessoas desfrutam”*.

Através da lente das ideias de Amartya Sen, torna-se evidente que a participação social nos conselhos municipais é mais do que um mecanismo democrático: ela é uma expressão vital da liberdade humana que promove o desenvolvimento abrangente. Ao fomentar uma cultura de participação ativa, os conselhos municipais não apenas empoderam os indivíduos, mas também catalisam o desenvolvimento que é profundamente enraizado na expansão das liberdades humanas, refletindo a interdependência crucial entre liberdade e desenvolvimento. Este paradigma ressalta a necessidade de políticas e estruturas institucionais que reconheçam e promovam a liberdade, bem como a capacidade para funcionar como membro proativo de um conselho. Os desafios para isso existem e não são poucos, como vimos. Mas, não vemos outra forma de promover desenvolvimento, que vá além do crescimento econômico de poucos, sem participação social. Os conselhos são estruturas prontas para isso. Mas são necessários meios para que a sociedade civil ocupe efetivamente seu espaço neles.

A interação dinâmica entre a participação social nos conselhos municipais e os conceitos ressalta a importância de uma abordagem holística para o desenvolvimento. Ao reconhecer que o verdadeiro progresso vai além dos indicadores econômicos e abraça as liberdades individuais e coletivas, os conselhos municipais se destacam como espaços fundamentais para a construção de sociedades mais justas e inclusivas. Este enfoque não apenas fortalece os alicerces da democracia, mas também enfatiza a necessidade de políticas públicas que coloquem as pessoas no centro do processo decisório, garantindo que o desenvolvimento seja verdadeiramente orientado para as necessidades e aspirações dos cidadãos.

Ao adotar uma perspectiva centrada na liberdade e na participação ativa, os conselhos se tornam não apenas fóruns de debate político, mas sim espaços onde os valores fundamentais da democracia são vivenciados e fortalecidos. Essa dinâmica reflete a visão de Sen de que o desenvolvimento humano não pode ser alcançado sem uma expansão simultânea das liberdades substantivas, das oportunidades e das capacidades individuais. Portanto, ao reconhecer e promover a participação social nos conselhos como um elemento essencial do desenvolvimento humano, estamos não apenas adotando uma abordagem mais inclusiva e participativa, mas também pavimentando o caminho para um futuro no qual a liberdade e a justiça social são os pilares da nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sergio L. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção de políticas públicas: a atuação dos conselhos municipais em Ijuí-RS de 1989 a 2000.** (Dissertação) - FGV, 2001.

BORTOLI, Mauro; KOVALESKI, João Luiz. Efetividade da participação de um conselho municipal de saúde na região Sul do Brasil. **Revista Saúde em Debate**, v. 24, n. 3, p. 105-120, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/YZT5Rbyvt8dGN8D7mdn7vRn/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRAVO, María Del Carmen; CORREIA, Carlos. Desafios do controle social na atualidade. **Revista Sociologia e Política**, v. 20, n. 3, p. 45-62, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/NkpLbcXZf5mPHkHrksGGXnf/?format=pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FRITZEN, Adriano. Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do COREDE Celeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 5, p. 1139-1157, 2010. Disponível em: https://oasis.br.ibict.br/vufind/Record/UNIJ_95527efad0173be71421b75af9b7670c. Acesso em: 10 ago. 2024.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101985.pdf>. 2022. Acesso em: 25 abr. 2023.

KAGEYAMA, Angela A. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

RAMBO, Anelise Graciele; GARCEZ, Daniela Wives; BARROS, Solange Murta. Gestão social e controle social no desenvolvimento regional: coresdes e conselhos municipais em perspectiva. XI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. **Anais**. Santa Cruz do Sul, 2023.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. S. Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SIMÕES, G. L.; SIMÕES, J. M. Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. In: Jornada Internacional Políticas Públicas, 7., 2015, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: UFMA, 2015. Disponível em: <https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/reflexoes-sobre-o-conceito-de-participacao-social-no-contexto-brasileiro.pdf>.

SOUSA, Michelle da Silva; MORAIS, Lucas Andrade de; FRADE, Cinthia Moura; PESSOA, Mariana Ferreira. Dinâmicas de participação e desafios na construção do controle social: uma análise de um conselho municipal de assistência social do sertão paraibano. **Cadernos Cajuina**, v. 9, n. 2, p. e249216, 2024. Disponível em: <https://v3.cadernoscajuina.pro.br/index.php/revista/article/view/174>. Acesso em: 20 nov. 2024.

TOURAINE, Alain. **O que é democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

WAQUIL, Paulo D. *et al.* **Proposição do Índice de Condições de Vida**. Porto Alegre: PGDR/UFRGS, SDT/MDA, 2007. (Relatório de pesquisa).

Recebido em: 18/11/2024

Aceito em: 04/08/2025