

**Estrutura de Gestão dos Conselhos de Políticas Públicas: contribuições para análise a partir da gestão de redes**

**ANA CAROLINA PAIVA DE CARVALHO**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)

**MARCONI MARTINS DE LAIA**  
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP/MG

## **Estrutura de Gestão dos Conselhos de Políticas Públicas: contribuições para análise a partir da gestão de redes**

### **1. INTRODUÇÃO**

Ao longo das últimas décadas, notadamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um aumento expressivo do número de conselhos de políticas públicas no Brasil. Eles são canais institucionalizados de participação na democracia direta, capazes de instituir o controle público sobre a ação governamental e se co-responsabilizar pelo desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas (BRONZO, 2002). Entretanto, há uma série de desafios para que esse papel seja cumprido. Destacam-se o engajamento e a formação dos conselheiros, a representatividade, a publicização das decisões e das atividades do conselho, autonomia, financiamento, efetividade, articulação, entre outros.

Para a superação de muitos dos desafios, a atuação ativa do Estado é de suma importância, visto que os conselhos são vinculados administrativamente aos órgãos estatais. Nos trabalhos acadêmicos (BRONZO, 2002; RAICHELIS, 2006; COMERLATTO et al, 2007), o Estado costuma ser citado como importante propulsor de mudanças, mas a maneira propriamente dita de como ele pode atuar frente aos conselhos não é explorada de forma direta, principalmente no que tange ao campo da gestão.

Assim, é possível compreender que faz sentido estudar os conselhos do ponto de vista administrativo, compreendendo de que forma os órgãos públicos gerenciam a participação dos agentes vinculados aos conselhos. É importante salientar que a gestão dos conselhos nesse trabalho é entendida como coordenação, notadamente administrativa, utilizada pelo órgão com o qual os conselhos encontram-se vinculados, resguardando a autonomia desses enquanto instituições participativas.

A relação Estado-conselhos não se dá de forma hierarquizada e baseada em uma autoridade central, é uma estrutura formada por múltiplos atores interdependentes e permeada por relações diversas e complexas. Assim, o paradigma da gestão burocrática tradicional não seria suficiente para a análise. Como os conselhos são estruturas híbridas (AVRITZER; PEREIRA, 2005), e possuem papéis complexos, existem lacunas de ordem operacional ou administrativa que impactam diretamente sua capacidade em gerar resultados positivos à sociedade, mas que não podem ser gerenciados baseados em premissas burocráticas.

Quando um ente governamental precisa gerir esses processos, notadamente políticos, deve-se levar em consideração a existência das redes, estruturas mais ou menos estáveis nas quais ocorrem as interações entre os múltiplos atores que possuem recursos e percepções próprias e orientam-se por regras (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995). Estas estruturas são marcadas pela dependência, logo os atores não conseguem atingir seus objetivos sem a cooperação de outros agentes.

Com a criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) e da Subsecretaria de Participação Social (SUBPAS) em 2015 no Governo de Minas Gerais, vincularam-se à secretaria oito conselhos anteriormente vinculados à Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE). A SEDPAC, dessa forma, assumiu a função de coordenar e dar suporte ao funcionamento dessas instâncias, um marco importante para a gestão dos conselhos. Na própria SUBPAS existe uma diretoria que trata exclusivamente dos conselhos vinculados à SEDPAC, dando suporte a suas necessidades e promovendo a integração entre eles.

Dessa forma, o problema de pesquisa que orienta este trabalho é “de que forma é gerenciada uma rede de conselhos de Direitos Humanos numa perspectiva da gestão de redes no setor público?”.

Isto posto, o objetivo geral desse trabalho é compreender e analisar a estrutura de gestão dos conselhos vinculados à Secretaria Estadual de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) numa perspectiva de gestão de redes. Para atender ao objetivo geral, tem-se como objetivos específicos: (1) estabelecer relações entre a gestão de redes e os conselhos de políticas públicas; (2) entender o que caracteriza uma rede de conselhos; (3) identificar e analisar as principais estratégias/atividades realizadas à luz do eixo teórico de redes de políticas escolhido; (4) explorar os desafios de cooperação e dependência, aspectos relevantes nas redes.

Este estudo guarda certo grau de singularidade, já que não é comum na literatura utilizar a abordagem das redes para analisar os conselhos de políticas públicas. Ao fim do trabalho, é desejável que seja reconhecida a natureza da atuação em rede dos conselhos e a importância da atuação governamental na sua gestão. Além disso, o trabalho traz contribuições práticas, na medida em que se propõe a analisar um fenômeno ao mesmo tempo em que ele ocorre, podendo, assim, agregar conhecimentos ao órgão e aos conselhos que são objetos do estudo.

No que tange à estrutura do trabalho, primeiramente há essa introdução, que objetiva contextualizar brevemente o leitor acerca do problema de pesquisa, justificativa e objetivos responsáveis por nortear a pesquisa. O segundo capítulo apresenta brevemente o papel, o histórico e alguns dos desafios dos conselhos de políticas públicas no Brasil. O terceiro capítulo expõe de maneira sucinta as diferentes concepções das redes, alguns de seus campos de estudo e definições para, em seguida, trabalhar especificamente as redes de políticas. O quarto capítulo traz a metodologia utilizada na pesquisa e o quinto capítulo apresenta a análise de resultados. No sexto capítulo encontram-se as considerações finais.

## **2. CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A participação representou um novo paradigma na história recente brasileira, notadamente após a redemocratização do fim dos anos 1980. A Constituição Federal de 1988 foi inclusive chamada de “A Constituição Cidadã”, compreendendo a universalização dos direitos sociais, a ampliação do conceito de cidadania e a definição do papel e do caráter do Estado. No sentido de auxiliar o provimento dos direitos constitucionais, os conselhos de políticas públicas surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) (AVRITZER, 2008) e são instrumentos de expressão, representação e participação da população (GOHN, 2006).

Os conselhos são canais institucionalizados de participação na democracia direta, capazes de instituir o controle público sobre a ação governamental e se co-responsabilizar pelo desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas (BRONZO, 2002). Por outro lado, Tatagiba (2002), defende que os conselhos são “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54).

O número de conselhos vem crescendo progressivamente ao longo dos anos, alguns por serem exigências constitucionais e outros pela luta dos movimentos sociais por participação em diferentes pautas (GOHN, 2006). Na literatura brasileira, há uma grande presença de estudos sobre os conselhos, iniciando-se de maneira mais frequente após a sua proliferação com o advento da Constituição Federal de 1988, mas um debate mais amplo e complementar se desenvolveu também acerca de participação, cultura, política e associativismo (IPEA, 2010).

Há uma tendência mundial em implementar políticas públicas de caráter participativo, seja por propostas de organismos multilaterais, obrigações constitucionais ou compromissos políticos de alguns partidos, que culminou no crescimento do número de conselhos no Brasil a nível nacional, estadual e municipal (SOUZA, 2006). Entretanto, Souza (2006) aponta que apesar de os governos delegarem parte da responsabilidade a outras instâncias, eles ainda tomam as decisões sobre situações-problema e desenham as políticas para enfrentá-las de maneira individualizada, muitas vezes limitando os mecanismos de participação. Em função

dessa realidade, Bronzo (2002) afirma que os conselhos cumprem em parte seu papel, já que há dificuldades em efetivar a participação. A este respeito, Raichelis (2006) afirma haver vários estudos que expõem as diversas dificuldades que os conselhos enfrentam para realizar o controle social.

Um dos grandes desafios para que os conselhos efetivem sua participação está em sua relação com o Estado que se traduz em um paradoxo entre a autonomia e a dependência. Ao mesmo tempo em que os conselhos são externos ao Estado (de certa forma autônomos), estão vinculados administrativamente a ele, dependendo de sua estrutura e de seus recursos para seu pleno funcionamento (BRONZO, 2002). Além disso, em sua maioria, os conselhos são estruturas híbridas devido à composição paritária entre sociedade civil e Estado, bem como por envolverem partilha de processos deliberativos entre atores estatais e sociais (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

Assim, para que os conselhos exerçam de fato o seu papel são necessárias mudanças no desenho institucional e na estrutura do poder estatal, quais sejam considerar novos objetos em sua agenda e vontade de partilhar o poder de decisão e controle por parte do Estado (BRONZO, 2006). As pesquisas acerca dos conselhos de políticas públicas tendem apontar uma série de desafios, tais como o engajamento e a formação dos conselheiros, a representatividade, a publicização das decisões e atividades do conselho, autonomia, financiamento, efetividade, articulação, entre outros (RAICHELIS, 2006).

Bronzo (2002) destaca que a atuação ativa do Estado é de suma importância para que os conselhos superem esses desafios. Entretanto, apesar de a atuação estatal ser citada como importante propulsora de mudanças, a maneira propriamente dita de como o Estado pode atuar frente aos conselhos não é explorada de forma direta nos trabalhos acadêmicos (BRONZO, 2002; RAICHELIS, 2006; COMERLATTO et al, 2007), especialmente nos instrumentos de gestão necessários para que a atuação estatal seja efetiva e resguarde a autonomia dos conselhos.

Neste sentido, a gestão de redes oferece contribuições à análise dos mecanismos de gestão dos conselhos, pois é uma abordagem teórica que busca compreender a forma como diversos agentes interagem uns com os outros em relações de autonomia e dependência mútua, razão pela qual o tópico subsequente tratará do assunto.

### **3. GESTÃO DE REDES NO SETOR PÚBLICO**

O estudo das redes abrange diferentes abordagens e campos de análise. O próprio conceito de rede não é unanimidade, tendo em vista sua variação entre rede social, rede interorganizacional, redes em tecnologia da informação, redes de políticas, entre outras. Certo consenso existe em relação aos estudos iniciais terem ocorrido no campo das ciências sociais no início do século XX, expandido-se por outras áreas do conhecimento (PARK, 1996; TEIXEIRA, 2011; CARDOSO e CASTELLS, 2005).

As redes emergiram no contexto organizacional durante os anos 1980 em resposta ao aumento da competitividade e à descentralização causada pela globalização (MILES; SNOW, 1992). Elas seriam estruturas mais flexíveis formadas por grupos de firmas ou unidades especializadas coordenadas pelos mecanismos de mercado, conhecidas na literatura como redes interorganizacionais (MILES; SNOW, 1992).

A rede interorganizacional é vista como um mecanismo estratégico para melhorar a vantagem competitiva da firma através da minimização de custos enquanto mantém a flexibilidade (PARK, 1996). A partir de temas como cooperação e competição, essa vertente admite e se pauta na possibilidade de gerir uma rede através de uma perspectiva econômica, racionalizada, por exemplo, conforme os custos de transação, tendo em vista o risco envolvido em se trabalhar com outros atores em detrimento do trabalho individual (PARK, 1996).

Conforme Teixeira (2002, p.1), as redes são um fenômeno que envolve “[...] diferentes atores, organizações ou nódulos, vinculados entre si a partir do estabelecimento e da

manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada”. Dessa forma, na administração pública o estudo das redes interorganizacionais surge como um caminho alternativo e/ou complementar na sua gestão, capaz de ampliar seus resultados e impactos. Esses estudos tiveram início a partir dos processos de políticas, notadamente a implementação de políticas públicas ou relações intergovernamentais (KLIJN, 1997).

A gestão de redes no setor público, nesse contexto, surge frente à “[...] maior complexidade dos processos administrativos em um meio ambiente cuja dinâmica impossibilita qualquer ator isolado de controlar os processos e a velocidade das mudanças” (TEIXEIRA, 2011, p. 10). A gestão de políticas públicas e da relação entre seus atores – públicos ou privados – não raro sofre problemas relacionados a atuação de partes interdependentes, mas que, em geral, operam de maneira fragmentada (INOJOSA, 1999). Esta atuação isolada frequentemente é questionada acerca de seus resultados, apresentando baixa eficiência e dificuldade em alcançar objetivos mais amplos (INOJOSA, 1999).

Assim, as redes vêm se consolidando como arranjos interorganizacionais para a formulação e execução de políticas públicas, permitindo maior articulação e gerenciamento de relações interdependentes. As políticas eram antes definidas e implementadas a partir de estruturas organizacionais hierarquizadas e unitárias, mas atualmente esta lógica tem mudado para outras estruturas policêntricas e reticulares (TEIXEIRA, 2011).

Teixeira (2005) apresenta as diferentes abordagens e concepções do fenômeno das redes, notadamente das redes de políticas. Redes de políticas são “um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em relação a uma política e que trocam entre si recursos para perseguir esses interesses comuns, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns” (BÖRZEL, 1997 *apud* TEIXEIRA, 2011, p. 16).

Entre essas, destacam-se duas abordagens: a dos vínculos e a da estrutura. A primeira tem suas bases na psicologia social e na sociologia relacional, tendo como enfoque as relações sociais em detrimento das características individuais ou dos grupos. A outra perspectiva apresentada trata da estrutura das redes, que compreende as redes de políticas como o contexto mais ou menos estável onde ocorrem múltiplos jogos independentes acerca das decisões políticas (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995; KLIJN, 1996 *apud* TEIXEIRA, 2005). As divergências entre as duas perspectivas situam-se nos limites da gestão: a perspectiva dos vínculos enfatiza o papel da estrutura sobre a dinâmica, enquanto a da estrutura estabelece que a mesma pode ser alterada pela dinâmica da gestão (TEIXEIRA, 2005).

Destarte, para atender ao objetivo desse trabalho, optou-se por explorar a corrente que viabiliza a gestão das redes, neste caso, a perspectiva da estrutura defendida por Klijn, Koppenjan e Termeer. (1995). Ao invés de privilegiar as relações e os processos mobilizatórios, a perspectiva da estrutura se atém à gestão das redes intergovernamentais e interorganizacionais (TEIXEIRA, 2005).

Klijn, Koppenjan e Termeer (1995) partem da concepção de que a gestão de redes tem como objetivo melhorar a interação dos jogos e os resultados desses (KOPPENJAN *et al*, 1993 *apud* KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995). Como as políticas públicas decorrem de um processo de interação entre vários atores com diferentes interesses, o ator governamental deve levar em conta as características dessa rede para administrar os processos políticos. Então, para Klijn, Koppenjan e Termeer (1995) a rede de política pode ser entendida como o “[...] padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes que se formam ao redor de problemas políticos ou grupos de recursos e cuja formação, manutenção e câmbio é obra de uma série de jogos” (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995, p. 439). Para analisar esse tipo de rede, os autores identificaram e descreveram quatro aspectos-chave que se relacionam e influenciam a maneira como as redes são estruturadas, bem como a forma (jogos)

como ocorrem as inter-relações entre seus integrantes, quais sejam atores, recursos, regras e percepções.

Primeiramente, as redes são caracterizadas pela existência de atores e pelas relações existentes entre eles, que ocorrem em função da dependência quando não conseguem concluir jogos satisfatoriamente sem a cooperação dos outros (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995). Em segundo lugar, cada ator possui diferentes recursos – poder, status, legitimidade, conhecimento, dinheiro, etc. – e o equilíbrio deles dentro da rede pode afetar os jogos futuros (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995).

Um terceiro aspecto é a predominância de regras, entendidas como “procedimentos generalizáveis utilizados nos jogos” (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995, p. 440) e criadas pelo conjunto de atores, que regulam os jogos dentro da rede sem determiná-los (WEICK, 1979; GIDDENS, 1984 *apud* KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995). As regras norteiam o comportamento dos atores, de forma a estabelecer aqueles aceitáveis, as posições que os atores podem ocupar, quem pode participar de cada jogo, bem como a forma que as decisões são obtidas. (MORGAN, 1986; GIDDENS, 1984; BURNS, FLAM, 1987 *apud* KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995)

Por último, os atores agem conforme suas percepções, entendidas como definições ou imagens da realidade que eles utilizam para interpretar ou avaliar suas ações e as de outros agentes (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995). Nas redes existem configurações específicas de percepções relacionadas à sua história e natureza, entretanto o grau que os atores compartilham suas percepções entre si pode variar (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995). Além disso, essas estruturas também são essencialmente dinâmicas e marcadas pela incerteza, assim, na medida em que os jogos vão ocorrendo, os atores ajustam seus objetivos e percepções em um processo contínuo de aprendizagem. (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995).

Dados os aspectos-chave supracitados e os jogos realizados pelos diversos agentes em uma rede, Klijn, Koppenjan e Termeer (1995) acreditam que uma das formas de estudar a gestão de uma rede é compreender a maneira como ela se estrutura à medida que os atores, em um cenário de regras existente, mas não fixo, utilizam seus recursos e suas percepções para alcançarem seus objetivos individuais e permitir que resultados coletivos sejam atingidos.

Ao estudar a estruturação da rede é possível verificar como as ações dessa ocorrem e também observar como acontecem as mudanças (O'TOOLE, 1988 *apud* KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995). O

Quadro 1 sintetiza a estruturação da rede com os aspectos-chave tratados nesse tópico do artigo: atores, recursos, regras e percepções. Ele permitiu a síntese dos aspectos teóricos tratados e forneceu a base para a coleta, tratamento e análise dos dados descritos na metodologia.

Quadro 1: Aspectos-Chave da Estruturação da Rede

| Nível de Gestão      | Aspecto-chave | Estratégia de Gestão                    | Descrição   |
|----------------------|---------------|---|---|
| Estruturação da rede | Atores        | Mudança das relações entre os atores    | Introdução de novos atores na rede, exclusão ou alteração da relação entre eles.  |
|                      | Recursos      | Mudança da distribuição de recursos     | Efetivar mudanças na posição dos atores, alterando os recursos que eles têm à disposição.                                 |
|                      | Regras        | Mudança das regras de interação         | Possibilidade de se conduzir um processo a determinadas direções influenciando as regras.                                 |
|                      | Percepções    | Mudança de normas, valores e percepções | Estratégias de persuasão, processos de internalização, debates abertos, viabilização de situações de confronto/discussão. |

Fonte: adaptado pelos autores com base em Klijn, Koppenjan e Termeer (1995).

#### 4. METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa utilizou uma perspectiva epistemológica qualitativa e interpretativista, logo parte-se da liberdade do pesquisador em interpretar a multiplicidade de significados atribuídos a um fenômeno (MARTIN, 2006). Propõe-se a estudar o fenômeno da gestão dos conselhos por parte do Estado através da gestão de redes. Neste âmbito, o problema de pesquisa é de caráter descritivo e, para respondê-lo, a abordagem da gestão de redes de políticas foi o eixo teórico escolhido, sendo um guia para o desenho dos instrumentos de pesquisa, a coleta de dados e a análise de dados.

A análise dividiu-se em duas etapas. Primeiramente foram identificados os aspectos-chave da rede de conselhos vinculados à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) de Minas Gerais. Depois, a partir dessa identificação, foram elencadas as principais estratégias de gestão no que tange à estruturação da rede.

Para caracterização da rede, foram escolhidos os aspectos-chave expostos no Quadro 1 que se relacionam e influenciam jogos e redes definidos por Klijn, Koppenjan e Termeer (1995), quais sejam atores, recursos e regras. As percepções não contaram com um tópico específico na análise porque ela foi considerada em todo o processo de análise das entrevistas. Dessa forma, não foram feitas perguntas específicas sobre a percepção dos atores sobre a realidade, mas ela foi captada no processo de análise dos dados. Uma síntese com a descrição de cada atividade de gestão elencada por Klijn, Koppenjan e Termeer (1995) foi apresentada no Quadro 1.

O universo de pesquisa foi a SEDPAC, gestora oficial da rede de conselhos. Para escolher os entrevistados levou-se em consideração o problema de pesquisa, que remete à estrutura de governança propriamente dita destes conselhos. Assim, a seleção dos entrevistados levou em consideração os atores que atuam diretamente na gestão da rede de conselhos vinculados à SEDPAC. Na estrutura da SEDPAC, esta atribuição é competência da Diretoria de Apoio aos Conselhos e Órgãos Colegiados (DACOC). A DACOC integra a Superintendência de Informação e Monitoramento Digital dentro da Subsecretaria de Participação Social (SUBPAS).

Assim sendo, foram entrevistados a diretora responsável pela DACOC, uma gestora que trabalha na referida diretoria e o superintendente que responde pela Superintendência de Informação e Monitoramento Digital. Também foi entrevistada uma servidora que trabalhava na SUBPAS e foi responsável por gerir o Fórum Interconselhos de Minas Gerais entre 2016 e 2017. Esta servidora foi entrevistada devido papel de articulação entre os conselhos que é atribuído ao fórum. Ao todo foram realizadas quatro entrevistas, complementadas com informações e relatórios fornecidos pelo órgão.

Por fim, o recorte utilizado para escolher os entrevistados considerou aqueles atores mais próximos da gestão dos conselhos como um todo. Este recorte é parcial já que privilegia a ótica dos gestores, ou do Estado, em detrimento da dinâmica interna do conselho. Nesse sentido, não houve a possibilidade de realizar um estudo mais aprofundado com cada conselho da SEDPAC e seus respectivos membros, haja vista a abordagem de gestão do estudo e a limitação de tempo.

A técnica utilizada para coleta de dados foi a entrevista semiestruturada, com roteiro pautado nas categorias de análise do Quadro 1. Foram realizadas perguntas sobre os elementos que caracterizam a rede: atores, recursos e regras. As perguntas também buscavam identificar as possíveis estratégias de gestão utilizadas: mudança das relações entre os atores; mudança da distribuição de recursos; mudança das regras de interação; mudança de normas. As entrevistas foram realizadas em abril e maio de 2017. Frisa-se que todas as entrevistas foram gravadas.

Após a coleta dos dados, iniciou-se o processo de análise. Primeiramente as entrevistas foram transcritas. Em seguida, começou o processo de redução de dados por meio da sistematização do seu conteúdo conforme as categorias de análise já apresentadas, utilizando como ferramenta o *software* voltado para análise de dados qualitativos QSR NVivo 11, permitindo maior organização para analisar os dados. Um esquema pode ser observado na Figura 1.

Figura 1 - Esquema utilizado para análise de dados



Fonte: Elaboração própria.

Com os dados sistematizados conforme as categorias de análise, foi iniciada a fase de análise dos dados qualitativos, na qual se descreveram os resultados obtidos. A preocupação central dessa etapa foi proporcionar uma visão geral e abrangente dos resultados obtidos pelas entrevistas.

## 5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 5.1. Breve apresentação dos conselhos vinculados à SEDPAC

Em 2015, através da Lei 21693, foi criada a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) de Minas Gerais. Atualmente existem oito conselhos que integram sua área de competência por subordinação administrativa, quais sejam o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial (CONEPIR), o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONPED), o Conselho Estadual da Mulher (CEM), o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), o Conselho Estadual de Direitos Difusos (CEDIF), o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CONEDH), o Conselho Estadual da Pessoa Idosa (CEI) e o Conselho Estadual da Juventude (CEJUVE).

Internamente, os conselhos são compostos por conselheiros que representam órgãos do governo ou organizações da sociedade civil. Em alguns casos, podem também ser indicadas pessoas devido ao notório saber. Ao todo, nos oito conselhos vinculados à SEDPAC, há a participação de 30 órgãos governamentais e 68 entidades da sociedade civil.

Além dos conselheiros, cada conselho possui também uma mesa diretora, composta geralmente pelo presidente do conselho e o vice-presidente, responsável por tomar as decisões mais imediatas e relacionadas às pautas e plenárias que não estão expressas na legislação e no regimento interno. Para dar suporte à mesa, o conselho possui uma secretaria executiva que é responsável administrativamente pelo mesmo, coordenando o trabalho dos demais servidores. Ademais, à secretaria executiva é atribuído um papel de articulação entre a SEDPAC e o conselho.

A SEDPAC, por ser o órgão com o qual estes conselhos vinculam-se administrativa e hierarquicamente, delega sua gestão à Subsecretaria de Participação Social (SUBPAS). Para fazer a gestão dos conselhos, a SUBPAS, adotou uma dupla estratégia: uma mais estrito senso através da Diretoria de Apoio aos Conselhos e Órgãos Colegiados (DACOC) e outra mais política através do Fórum Interconselhos.

Assim, a SEDPAC dá suporte administrativo e financeiro para o funcionamento através da DACOC, considerada neste trabalho como a gestora da rede de conselhos vinculados à Secretaria. Todos eles funcionam na Casa dos Direitos Humanos, prédio localizado no centro de Belo Horizonte que abriga diversas entidades públicas, com recursos do estado. Importante salientar que os conselhos estão vinculados à SEDPAC no âmbito administrativo, mas a questão dos trabalhos, das plenárias, das discussões políticas e do controle social é autônomo. Em tese, a SEDPAC não tem esse controle, então sua interlocução é diretamente com as secretarias

executivas e não de fato nos conselhos. Esses são os principais atores envolvidos na gestão dos conselhos vinculados à SEDPAC. Embora haja outros, há aqui uma visão clara da complexidade da rede.

No âmbito das regras, a Constituição Mineira em seu artigo 14, § 14, dispõe que a criação, o funcionamento e a extinção dos conselhos estaduais ocorrerá mediante lei complementar. Assim, em linhas gerais, cada conselho tem uma lei com as normas gerais de funcionamento e um decreto que a regulamenta. Além disso, eles possuem um regimento interno, que contém as normas mais práticas de funcionamento.

Os conselhos que têm um regimento mais organizado normalmente empoderam mais seus conselheiros, que passam a conhecer de maneira mais clara seu papel, direitos e deveres, sabendo o que propor. Do contrário ficam submetidos às decisões da mesa diretora, que nesse caso tem sua discricionariedade aumentada para estabelecer as regras internas do conselho.

Entre as regras mais importantes, destacam-se aquelas estabelecidas pela SEDPAC quanto às diárias e passagens, tendo em vista que os principais recursos destinados aos conselhos ocorrem em função dos gastos de deslocamento. Elas foram alteradas recentemente e são objeto de contínuo debate e discussão devido à dependência dos conselheiros de viagens para participarem das plenárias, ficando vinculados aos recursos financeiros da SEDPAC.

No que tange aos recursos, cada ator identificado na rede possui recursos diferentes e em maior ou menor quantidade. No modelo de análise utilizado pela pesquisa, são considerados recursos o poder, o status, legitimidade, conhecimento, dinheiro, etc. Internamente ao conselho, os conselheiros governamentais possuem, em geral, mais conhecimento acerca da dinâmica de funcionamento do Estado do que os conselheiros da sociedade civil, que, por outro lado, possuem mais legitimidade porque são eleitos para ocupar a função pública de conselheiros, enquanto os governamentais são indicados.

Ainda no âmbito interno, a mesa diretora do conselho possui um poder relativamente grande, na medida em que decide sobre pautas, plenárias e outras matérias que não constam no regimento interno e na legislação. Importante salientar que atualmente os gestores das pastas na SEDPAC fazem parte da mesa diretora, seja como presidente ou como vice, fator que confere a eles mais poder. A SEDPAC, no geral, possui, além de poder, o dinheiro que financia o funcionamento dos conselhos e os conhecimentos de legislação, orçamento e gestão.

## **5.2. Estruturação da Rede de Conselhos da SEDPAC**

Em consonância com o modelo de análise proposto, a análise das entrevistas possibilitou a identificação de quatro marcos que caracterizam a estrutura atual da rede de conselhos vinculados à SEDPAC, quais sejam: Criação da SEDPAC e da SUBPAS; Novas atribuições da DACOC; advento do Fórum Interconselhos e; Ascensão de coordenadores e subsecretários das pastas na mesa diretora do conselho. Os marcos foram identificados e estudados sob ótica a da gestão de redes proposta por Klijn, Koppenjan e Termeer (1995) e exposta no

Quadro 1. Não foi possível analisar toda a estrutura da rede, por isso serão apresentadas aquelas que alcançaram maior impacto e/ou foram consideradas relevantes pelos entrevistados.

### **5.2.1. Criação da SEDPAC e da SUBPAS**

A criação da SEDPAC e da SUBPAS representa a introdução de novos atores na rede de conselhos, que alteraram a estrutura da rede e a fortaleceram. Antes de 2016 estes conselhos eram vinculados à Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) e já tinham um apoio administrativo por parte da DACOC, entretanto a rede era mais fragmentada, inclusive com alguns desses conselhos desativados.

No que tange especificamente à SEDPAC, a criação da secretaria buscou aproximar todas as temáticas de Direitos Humanos antes dispersas nas múltiplas pautas da SEDESE,

fortalecendo os conselhos e alinhando a equipe administrativa às causas específicas da temática, conforme corrobora o Entrevistado 2:

Entrevistado 2: Antes a gente tinha um trabalho segmentado [...] as secretarias executivas não conversavam. Existia uma diretoria de conselhos, mas ela não tinha o papel, não era exigido, não era pactuado com a gente este papel de fazer a interlocução das temáticas através dos conselhos, isso não existia. [...] então hoje a gente faz praticamente a grande maioria do nosso trabalho pensando na unidade dos conselhos.

Mesmo com a existência anterior da DACOC, a criação da SEDPAC e da SUBPAS alterou positivamente as relações existentes entre os conselhos e a referida diretoria, transformando seu papel de um simples facilitador do trabalho dos conselhos para um ator com poder mais articulador dentro da rede. Esse viés é reforçado pelo discurso do Entrevistado 1.

Entrevistado 1: Mas quando a SEDPAC foi criada então você fez uma releitura do que vinha acontecendo antes. [...] se entendeu que deveria ter também uma diretriz política em relação aos conselhos. [...] é como se você estivesse falando assim, para este governo ter uma política que fomente a participação da sociedade civil nas decisões de política pública é algo que a gente considera relevante.

Com o fortalecimento das pautas de Direitos Humanos causado pela força política que representa uma secretaria de estado para tratar exclusivamente da questão, com novas diretrizes e objetivos, foram reativados outros conselhos de direitos vinculados à SEDPAC, como foi o caso do CEJUVE, do CONEPIR e do CEM. Neste sentido, a criação da SEDPAC e da SUBPAS foi capaz de efetivar mudanças dentro da rede de conselhos. A introdução de atores na rede é considerada uma estratégia de mudança das relações entre os atores, fato que ocorreu com a própria criação da secretaria e da subsecretaria, como também com a reativação dos referidos conselhos. Dessa forma, corrobora-se a visão de Bronzo (2002) sobre a importância do Estado para a efetivação da ação dos conselhos e a institucionalização de suas políticas.

#### 5.2.2. Novas atribuições da Diretoria de Apoio aos Conselhos e Órgãos Colegiados

Ao mesmo tempo em que a criação da SUBPAS alterou a estrutura da rede, ela também trouxe uma nova perspectiva de atuação para a DACOC, que alterou a relação dessa com os conselhos. No decorrer dos anos de 2015 e 2016 a DACOC fortaleceu-se como uma gestora dos conselhos, empreendendo e coordenando uma série de mudanças. Com a criação da SUBPAS, a DACOC que antes operava na Cidade Administrativa deslocou-se para a Casa de Direitos Humanos, local onde se concentravam todos os conselhos, alterando a distribuição de recursos dentro da rede, de forma a melhorar os processos de interação entre os atores.

Entrevistado 1: O fato de você ter uma casa onde todos os conselhos estão juntos ajuda a fazer qualquer política de articulação. Eu acho que o espaço pode favorecer. Eu acho que para aquele espaço ali funcionar mais azeitado ainda falta muita coisa. Mas o fato de já estar todo mundo no mesmo lugar já é um caminho para você fazer reuniões que envolvem todos, mesa diretora, presidentes.

Além de mobilizar recursos importantes que trouxeram apoio político e administrativo aos conselhos, a mudança física proporcionou benefícios para o compartilhamento de conhecimento entre os membros da DACOC, os secretários executivos e os conselhos, favorecendo a distribuição de um recurso importante na rede – o conhecimento, principalmente administrativo –, conforme corrobora o Entrevistado 2: *“muito positiva porque a gente pega a expertise. E então tal pessoa está fazendo assim e assim e está funcionando. E a gente vai pegando um pouquinho de cada lugar que está funcionando melhor”*.

A DACOC relaciona-se de maneira direta com os conselhos através das secretarias executivas. O papel do secretário executivo é tido como muito relevante para os entrevistados, conforme pode ser observado no discurso do Entrevistado 4.

Entrevistado 4: Tem que ter uma rede de articulação. O papel do secretário executivo é fundamental e ele tem que ter um perfil de uma pessoa articuladora sim, mas não é na hora, na ponta, visível, na hora de uma plenária que você não pode discutir. É nos bastidores. E então você tem que construir, porque o presidente fica um ano e ele sai.

Neste sentido, o entrevistado toca em um ponto importante, um dos grandes desafios que representa gerir a rede de conselhos vinculados à SEDPAC. Os presidentes e conselheiros possuem mandatos por tempo limitado e os secretários executivos, por sua vez, são cargos de livre nomeação e exoneração. Tal cenário implica constantes alterações das relações entre os atores. Gerir uma multiplicidade de atores não é uma tarefa trivial, mas quando esses atores se alteram com certa frequência torna-se ainda mais trabalhoso. Uma alternativa apontada é a articulação das secretarias executivas dos conselhos, que são formadas pelos servidores efetivos – além do secretário executivo – e, de certa forma, mais perene. Esses servidores possuem estabilidade conferida pelo concurso público e tendem a permanecer por mais tempo nos conselhos, agregando o conhecimento a longo prazo, de forma a realizar a interlocução com a SEDPAC. Novamente aqui observa-se a importância da estrutura do Estado no fortalecimento do papel dos conselhos.

Outra pauta relevante de atuação da DACOC é a legislação dos conselhos, principais regras formais que regem a rede. A literatura de gestão de redes defende que as regras de interação devem ser claras e conhecidas pelos atores, mas não é o caso das normas que regulam os conselhos vinculados à SEDPAC.

Entrevistado 4: Só que a gente reparou quando estava fazendo o levantamento de lei o ano passado que a estrutura dos estatutos mineiros ela está muito confusa. Tem por exemplo, decreto alterando composição de conselho que é objeto de lei.

Entrevistado 2: A maioria (dos conselhos) tem uma legislação antiga, modificada por vários decretos, o que causa um pouco de confusão administrativa às vezes, porque são muitos documentos para consultar para você tomar uma decisão administrativa.

Tendo em vista as inconsistências na legislação supracitadas, a DACOC elaborou em 2016 uma proposta de novo marco jurídico para os conselhos. Entretanto, a proposta de uma legislação unificada não foi bem aceita por todos os atores, fato que reafirma a dificuldade em alterar as regras de interação em uma rede. Estas mudanças geralmente ocorrem a longo prazo e é um processo difícil de influenciar (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995).

A DACOC também dá o suporte financeiro aos conselhos. O orçamento é gerido pela SEDPAC e qualquer recurso que o conselho necessite requer a apresentação para a secretaria e autorização para utilização do mesmo. Com isso, percebe-se que a distribuição dos recursos financeiros na rede é bastante assimétrica e deixa os conselhos em uma posição inferior, dotados de pouca ou nenhuma autonomia financeira. E, atualmente, parece não haver uma política ou projeto mais estruturado na secretaria com vistas a distribuir melhor os recursos financeiros entre os atores na rede, fator que faz aumentar a dependência dos conselhos em relação ao órgão.

A articulação entre os conselhos é mais uma pauta que a DACOC atua diretamente, através da interlocução com as secretarias executivas, das reuniões com os presidentes e do Fórum Interconselhos, conforme é possível observar no discurso do Entrevistado 1.

Entrevistado 1: Entre eles a forma de articulação é esta. São as que a gente tenta fazer. São essas ações das secretarias executivas, dos presidentes e do Fórum Interconselhos. E então estas são as formas que o SUBPAS tem para fazer a articulação entre eles. Mas eles têm suas próprias articulações de acordo com suas temáticas, com a Assembleia Legislativa, com o próprio governo, com as entidades da sociedade civil. E eles têm representações em outras instancias, em fóruns temáticos de discussões. E então dentro da secretaria a forma é esta.

Entretanto, outro entrevistado reconhece que há certa desarticulação entre os conselhos da SEDPAC, o que pode prejudicar a atuação desses em rede, já que as relações entre os atores seriam inexistentes ou escassas.

Entrevistado 3: Eles não têm exatamente uma relação entre eles. A gente tem até um projeto de interligação entre os conselhos que a gente começou a dar andamento no ano passado e que vai continuar este ano que é uma ideia de reunir todos os presidentes dos conselhos e eles tratarem de temas transversais.

Uma das estratégias empregadas pela DACOC para sanar esta adversidade seria a realização de reuniões trimestrais entre os presidentes dos conselhos de forma a construir um fluxo para tratamento de pautas comuns para que eles tenham uma interlocução conjunta tanto administrativa e orçamentária quanto política. Realizar reuniões trimestrais é uma forma de estabelecer regras de interação, capazes de proporcionar novas relações entre os presidentes dos conselhos.

Entrevistado 3: A ideia é fazer uma reunião trimestral entre os presidentes. Todas as temáticas da SEDPAC podem mandar pautas para esta reunião. Os próprios presidentes também podem mandar. E a ideia é eles reunirem de 3 e 3 meses discutir e levar aquelas discussões para as plenárias dos conselhos deles.

Quando questionados por que não envolver outros atores presencialmente nesta reunião, um dos gestores entrevistados afirmou que não seria factível realizá-la com todos os conselheiros. Do ponto de vista da gestão de redes, excluir atores importantes das discussões pode inviabilizar projetos ou impedir que estes atinjam seus objetivos. Além disso, estas reuniões conferem ao presidente do conselho mais poder e não há mecanismos formais que garantam que estas pautas discutidas serão repassadas ao conselho e, se repassadas, serão conforme as percepções deste, o que pode causar problemas na rede.

Entrevistado 3: É porque eles entendem que primeiro, não adianta eu reunir todos os conselhos. Eu iria ter 150 pessoas numa sala, não iria ser uma discussão proveitosa, íamos ter muita gente e não conseguiríamos chegar aos pontos. Eles entendem que o presidente é o ponto focal no conselho, que ele tem a obrigação de se inteirar dos assuntos e fazer o repasse tanto para os outros conselhos quanto para os conselheiros dele. E então ele como ponto focal seria a melhor escolha para a gente tentar ter uma reunião produtiva.

Outra estratégia estabelecida com vistas a articular os conselhos foi a realização do Fórum Interconselhos, que contou com o auxílio da DACOC, mas envolveu outros servidores da SUBPAS. Na próxima seção serão apresentados os pormenores dessa iniciativa, bem como suas relações com a gestão de rede.

Assim sendo, observa-se que o fortalecimento da DACOC, embora tenha gerado alguns problemas na percepção dos conselhos, como a mudança das regras, e a decisão deliberada de não envolver todos os conselheiros nas reuniões trimestrais, trouxe aspectos fundamentais de estruturação e compartilhamento do conhecimento dentro dos conselhos da SEDPAC.

### 5.2.3 Advento do Fórum Interconselhos

O Fórum Interconselhos é uma iniciativa da SUPBAS coordenada pela DACOC que se iniciou em 2015. A principal pauta de discussão foi a articulação entre todos os conselhos estaduais de Minas Gerais. Seu principal objetivo é compartilhar vivências, experiências e estratégias referentes ao controle social das políticas públicas. Para tal, foram identificadas cinco temáticas comuns entre os conselhos, quais sejam: (1) o marco regulatório básico; (2) financiamento e estruturação; (3) metodologia do controle social; (4) processos formativos de educação permanente para conselheiros; (5) articulação dos conselhos estaduais com outros fóruns e mecanismos de participação e exercício da cidadania.

Apesar de não ser destinado exclusivamente aos conselhos vinculados à SEDPAC, a importância do fórum para a gestão dessa rede específica é ressaltada pelos entrevistados.

Entrevistado 3: E tem um outro projeto também que é o projeto que o governo abraçou e colocou no meio que é o Interconselhos, [...] para que exista uma maneira deles (os conselhos) conversarem e assim conseguirem melhorar, progredir, ver o que um faz melhor do que o outro. E também melhorar a parte da burocracia, porque o marco jurídico deles é muito complicado.

Outro entrevistado também aponta que uma das causas da criação do fórum é o esvaziamento do poder dos conselhos ocasionado pela dependência financeira e de infraestrutura em relação ao Estado. Isso demonstra o risco de se estabelecer estruturas de controle social tão dependentes assim dos órgãos que elas devem fiscalizar. Portanto, seria indispensável desenvolver estratégias que alterem a distribuição de recursos na rede para que ela atinja seus objetivos.

Entrevistado 4: [...] os conselhos com o passar dos anos foram ficando dependendo do governo, da atitude do governo, eles acabaram ficando muito de lado ou subutilizados ou desvalorizados. E então o objetivo do Interconselhos é fortalecer e ajudar a fazer com que os conselhos com suas experiências superem as dificuldades que às vezes existem de pessoal, financeira, administrativa para que os conselhos consigam realmente executar o papel que eles se propõem.

Conforme mencionado na contextualização acerca dos conselhos vinculados à SEDPAC, existe uma estratégia mais administrativa, coordenada pela DACOC, e uma estratégia mais política, que têm sua participação, mas é um projeto da SUBPAS como um todo: o Fórum Interconselhos. Esta discussão mais política relaciona-se diretamente aos aspectos relevantes das redes, como a autonomia, dependência, distribuição de recursos, etc. Um ponto importante no caso do Fórum Interconselhos foi a diretriz de sempre priorizar a participação da sociedade civil.

Entrevistado 1: Como eu garanto que um conselho tenha financiamento do Estado, mas não fique refém, dependendo do governo de plantão? [...] um dos instrumentos para garantir isso foi fazer um estímulo forte para que as atividades do Fórum Interconselhos fossem com participação da sociedade civil. Não deixar tudo ali ser decidido só pelas entidades governamentais. Para você ter as duas coisas, a capacidade de gestão com a capacidade de pressionar a intervenção política da sociedade.

Além de viabilizar a participação de múltiplos atores, o fórum representou um espaço para a mudança na distribuição de um recurso importante na rede: o conhecimento. Ao discutir as pautas propostas, os membros dos conselhos agregaram conhecimentos e foram empoderados nesse sentido. O debate não ficou restrito ao governo, mas houve um intercâmbio entre esse e a sociedade civil. Com isso, é possível afirmar que a experiência do Fórum Interconselhos representou um avanço no sentido de efetivar mudanças na rede de conselhos vinculados à SEDPAC. Importante salientar que esse foi reconhecido como um instrumento de participação social, conforme a Lei nº 22257, de 27/07/2016. Entretanto, com a saída da gestora responsável pelo fórum no início de 2017, as atividades foram interrompidas.

Entrevistado 1: O único problema é que perdeu a liga. A gente estava em um momento auge. A gente começou engatinhando, uma coisa informal e de repente ele (o Fórum Interconselhos) virou uma instância de uma participação social dentro de uma legislação. A gente ganhou força política legal e tomou uma medida muito grande, só que aí a gente não tinha estrutura administrativa do fórum, [...] foi ganhando corpo e não tinha como a gente administrar tudo. [...] quando ela saiu deu uma estagnada. E então assim, a gente está aguardando uma nova nomeação para a gente continuar os trabalhos.

Isto demonstra a importância do papel do gestor em uma rede. Ao excluir um ator, como ocorreu, são alteradas as relações entre os demais atores e as mudanças não foram percebidas somente em jogos isolados, mas em toda a estrutura da rede, que se tornou menos coesa.

Concorrentes à gestão dos conselhos vinculados à SEDPAC, encontram-se as outras subsecretarias e coordenadorias finalísticas ao órgão que, devido a este fator, serão abordadas com maior profundidade no próximo tópico.

#### 5.3.4. Ascensão de coordenadores e subsecretários das pastas na mesa diretora do conselho

Os conselhos vinculados à SEDPAC possuem como um dos principais papéis promover a *accountability*, fiscalizar a política pública e assegurar os direitos referentes às suas pastas. Entretanto, com as entrevistas, ficou claro que os atores responsáveis por fiscalizar as políticas, em geral, são os mesmos cujas responsabilidades são executá-las.

Entrevistado 2: Então hoje os gestores das pastas são os presidentes. Então assim é uma relação direta porque eles ocupam a mesma função, então não tem jeito de desvincular.

Os presidentes dos conselhos ocupam o cargo mediante eleição entre os conselheiros, e, na percepção de um dos entrevistados, eles vencem as eleições porque detêm um conhecimento mais aprofundado das temáticas do conselho, um recurso importante pouco distribuído entre os atores. Além disso, os gestores das pastas, ao acumularem dois papéis distintos, centralizam mais ainda um importante recurso na rede: o poder.

Entrevistado 3: [...] os conselheiros votaram em todos os conselhos para que o presidente fosse o gestor da pasta [...] por dois motivos, um porque por ele ser um gestor da política eles tem mais informações, eles são mais participativos nas plenárias. Eles aparecem mais na plenária, têm mais visibilidade na plenária. E então eles acham, os conselheiros, que o gestor da pasta ele tem mais condições de luta pelas questões do conselho, justamente pelas posições que eles ocupam.

Os entrevistados reconhecem que há uma mistura de papéis, capaz de atrapalhar a dinâmica da rede de conselhos vinculados à SEDPAC.

Entrevistado 1: Eu acho que a relação está mais... como que eu vou falar isso? Está mais misturada do que deveria. Tinha que ter mais separação entre a gestão da política e a atribuição do conselho do que efetivamente tem. Eu acho que isso é um problema.

Entrevistado 3: Esta relação às vezes gera um pouco de conflito. Porque as subsecretarias que têm das temáticas normalmente têm um pouco de dificuldade de entender que o conselho não está ligado a elas. Eles têm em comum a temática, uma causa comum, mas administrativamente está ligado à diretoria e à Subsecretaria de Participação. Então as vezes há um conflito neste entendimento de quem pode estar coordenando ou não as ações dos conselhos.

Entrevistado 4: Às vezes não existe uma intenção explícita de controlar, [...] a presidente é de um movimento da igualdade racial, e hoje ela é secretária de igualdade racial. E então é claro que a pauta do conselho de igualdade racial interessa ao movimento do qual ela veio. Agora ela está como gestora, mas ela tem uma leitura que veio de como aquele conselho deve funcionar. Claro que ela traz essa carga com ela. E isso ajuda a direcionar ou não. Então se não tiver outras entidades no conselho pressionando e organizadas o suficiente para contrapor alguma coisa ali você gera algum esvaziamento.

Com isso, percebe-se a concorrência entre as outras subsecretarias e coordenadorias da SEDPAC com as atribuições da SUBPAS e a DACOC. Esse representa mais um grande desafio na gestão de redes. Como coordenar atores com grande poder político e conhecimento das pautas? A resposta ainda não foi encontrada pela SEDPAC, mas é razoável que ela observe os aspecto-chave das redes – atores, regras, percepções e recursos – e as relações de autonomia e

dependência entre os atores que fazem parte delas para que a rede perdure e seja cada vez mais coesa.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo trazer contribuições ao debate acerca da gestão dos conselhos de políticas públicas, notadamente aqueles vinculados administrativamente à SEDPAC. A proposta não foi avaliar internamente cada conselho, mas a maneira como os conselhos se estruturam enquanto rede de política participatória e o papel da SEDPAC nessa estruturação. Assim, ao longo do trabalho, foram estabelecidas relações entre a gestão de redes e os conselhos de políticas públicas, houve uma caracterização da rede de conselhos vinculados à SEDPAC – através dos aspectos-chave definidos por Klijn, Koppenjan e Termeer (1995) –, bem como foram identificadas e analisadas estratégias de estruturação da rede à luz do eixo teórico de gestão de redes escolhido. Com isso, ficaram claros os desafios em relação à cooperação e à dependência no âmbito dessa rede específica.

O trabalho representa um recorte da realidade dos conselhos conforme a percepção dos gestores e, portanto, não conclusivo. No entanto, são apresentadas e analisadas importantes variáveis que incidem diretamente no funcionamento dos conselhos: atores, regras e recursos. Além da definição da rede em si, identificar as estratégias de gestão não foi trivial. Percebeu-se, ao longo da análise que o gestor da rede não é um só. A rede não é estática, como um retrato. Ela é dinâmica, conforme a configuração e as relações individuais, existem atores que atuam como gestores, como é o caso dos presidentes, dos secretários executivos e da DACOC. Esse fator também dificulta sua estruturação, mas é uma das questões que diferenciam a gestão de redes da gestão burocrática tradicional. Ademais, existem redes dentro das redes: a rede dos conselhos da SEDPAC insere-se na rede dos conselhos estaduais, que compõe o Governo do Estado de Minas Gerais e cada dimensão dessa rede possui gestores diversos, com diferentes poderes para influenciá-la.

Outro ponto importante observado é a correlação entre a estruturação da rede de conselhos vinculados à SEDPAC e os desafios identificados pela literatura sobre conselhos de políticas públicas utilizada no trabalho. As estratégias empregadas pela SEDPAC, principalmente através das pautas de discussão do Fórum Interconselhos, parecem buscar solucionar questões como o engajamento e a formação dos conselheiros, a representatividade, a publicização das decisões e atividades do conselho, autonomia, financiamento, efetividade, articulação, entre outros identificados na literatura sobre conselhos, por Raichelis (2006). Assim, a gestão de redes representa uma maneira diferente de enxergar as soluções para essas disfunções.

Além disso, apesar de os conselhos precisarem de autonomia para exercer seu papel e o Estado muitas vezes suprimi-la pela desproporção de poder entre esses atores, a rede precisa ser gerida de alguma forma (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995). Caso contrário, cada ator agiria espontaneamente em busca de seus próprios interesses, subjugando os objetivos da rede (TEIXEIRA, 2005). Há uma relação paradoxal, já que o Estado pode atrapalhar, mas sem ele não há conselho de política pública. O que é determinante, do ponto de vista da gestão de redes no setor público, é como essa relação de autonomia e dependência é conduzida em termos de atores, regras, percepções e recursos. Nesse prisma, a Secretaria Estadual de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais vem empreendendo uma série de estratégias para que a rede de conselhos vinculados a ela opere de forma mais integrada e eficiente, a despeito de algumas dificuldades. Por isso, uma das conclusões do trabalho é a indispensabilidade do Estado como gestor da rede.

Por outro lado, oferecer condições de funcionamento aos conselhos não é suficiente para garantir que a participação social seja efetiva. Os avanços, neste sentido, também decorrem da evolução da capacidade de pressão da sociedade civil organizada, mas não se deve

desconsiderar o papel crucial do Estado, tendo em vista que os conselhos são estruturas híbridas e dependem do Estado financeiramente e administrativamente.

Por fim, dada a complexidade do assunto e a importância dos conselhos para a manutenção da democracia, é de suma importância que sejam conduzidas pesquisas – ainda raras na literatura – capazes de estabelecer relações entre conselhos e redes. Nesse trabalho foi utilizada apenas uma vertente da teoria das redes e as variáveis analisadas não abrangem o fenômeno por completo. Assim, novos estudos podem agregar outros pontos ao modelo de análise proposto.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**, n. special issue, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, jun., p. 43 – 64, 2008.

BRONZO, Carla. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **RAP: Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n.2, p. 277-292, Mar./Abr. 2002.

CARDOSO, Gustavo; CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: do conhecimento à ação política. **Imprensa Nacional–Casa da Moeda: Belém-Portugal**, 2005.

COMERLATTO, Dunia et al. Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 2, 2007.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.

INOJOSA, Rose Marie. Redes de compromisso social. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 5, p. 115-141, 1999.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010. v.2 (556 p.)

KLIJN, ERIK-HANS; KOPPENJAN, Joop; TERMEER, Katrien. Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. **Public administration**, v. 73, n. 3, p. 437-454, 1995.

KLIJN, Erik-Hans. **Policy networks: an overview**. Managing complex networks: Strategies for the public sector, p. 14-34, 1997.

MARTIN, Denise *et al.* Noção de significado nas pesquisas qualitativas em saúde: a contribuição da antropologia. **Revista de Saúde Pública**, 2006. Diário Oficial, Minas Gerais,

MILES, Raymond E.; SNOW, Charles C. Causes of failure in network organizations. **California management review**, v. 34, n. 4, p. 53-72, 1992.

MINAS GERAIS. **Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 1989.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 21693, de 26 de março 2015.** Altera a Lei Delegada nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Diário Oficial, Minas Gerais, 26 de março de 2015.

PARK, Seung Ho. Managing an interorganizational network: a framework of the institutional mechanism for network control. **Organization studies**, v. 17, n. 5, p. 795-824, 1996.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 85, p. 109-116, 2006.

SOUZA, Celina *et al.* Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra**, p. 47-103, 2002.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes de políticas. **Instituciones e Desarrollo, Barcelona**, n. 12-13, 2002.

\_\_\_\_\_. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo-RAD**, v. 7, n. 1, 2005.

\_\_\_\_\_. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde.** FGV Editora, 2011.