



Diálogo Fortalecimento Parceria

Conselhos de Controle Social de Garantia de Direitos

Realização:



Consultoria Técnica
e Execução:



**Realização**

Fundação FEAC

Elaboração do Texto

Élice Botelho, Claudia Oliveira e
Viviane Junta

Prestação de Contas

Luiz Felipe Ferraz

Consultoria Técnica e Execução

Minha Campinas

Facilitação dos Encontros

Viviane Junta, Claudia Oliveira,
Élice Botelho e Marcelo Nisida

Estagiária

Tainá Oliveira

Revisão e Diagramação

Marcelo Nisida

Campinas/SP - Novembro de 2025

Direitos Autorais

A Minha Campinas estimula a livre circulação do conteúdo aqui publicado. Sempre que necessária a reprodução total ou parcial do material, solicitamos que o “Diálogo entre Conselhos: Caminhos para o Fortalecimento do Controle Social em Campinas” seja citado como fonte.

“Diálogo entre Conselhos: Caminhos para o Fortalecimento do Controle Social em Campinas” © 2025 da Minha Campinas está licenciado sob [Creative Commons Attribution NonCommercial-ShareAlike 4.0 International.](#)

A Minha Campinas é uma associação que promove a participação política popular em Campinas, São Paulo, desde 2015. A organização nasceu da transformação do CDI Campinas - Comitê para Democratização da Informática, que entre 2000 e 2014 atuou

para promover a inclusão digital de mais de 44 mil pessoas, em parceria com mais de 120 ONGs de Campinas e região. Em 2015, o

CDI Campinas se tornou Minha Campinas, com o redirecionamento da missão para transformar Campinas em uma cidade mais sustentável, compartilhada e participativa.

A Minha Campinas incentiva a participação popular nos espaços de tomada de decisão e valoriza o conhecimento e as escolhas daqueles que se mobilizam, promovendo diálogo em prol de políticas públicas que impactam positivamente na garantia de direitos sociais. Com mais de 20 mil pessoas mobilizadas através das 65 campanhas de mobilização realizadas desde 2015 e 68 pessoas participantes dos projetos de educação política desde 2020, a Minha Campinas aproxima os cidadãos das decisões de interesse público.

A organização compartilha sua metodologia de mobilização social para capacitar pessoas e grupos a reivindicarem direitos e influenciarem politicamente, promovendo a participação e o diálogo com o poder público.

Reconhecida por suas boas práticas de governança, a Minha Campinas foi eleita uma das 100 Melhores ONGs do Brasil em 2018 e uma das 10 Melhores ONGs de Pequeno Porte do Brasil em 2020.

Além disso, possui certificações como o CEBAS e isenção do ITCMD, destacando sua conformidade técnica e legal. Conheça mais em: minhacampinas.org.br





A Fundação FEAC é uma fundação independente e sem fins lucrativos, com sede em Campinas (SP), que há mais de 60 anos atua na redução das vulnerabilidades sociais e na promoção da equidade. Fundada em 1964, é uma instituição de direito privado classificada como entidade de assessoramento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Por meio do investimento social privado e de parcerias estratégicas com organizações da sociedade civil, poder público, academia e setor privado, a Fundação FEAC atua em causas que visam transformar realidades, fortalecer o acesso a direitos e impulsionar o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes, jovens, mulheres e comunidades em situação de vulnerabilidade, com foco prioritário nos territórios da cidade de Campinas. Em 2024, a FEAC apoiou 150 organizações e lideranças, incluindo 117 Organizações da Sociedade Civil, e contribuiu diretamente para o alcance de mais de 37 mil pessoas, com um investimento social superior a R\$ 34 milhões. Com atuação programática orientada por evidências, dados locais e escuta ativa, a Fundação conduz mais de 100 projetos em andamento, com destaque para ações nos seguintes focos:

- Acesso a direitos sociais, com ênfase na assistência social.
- Inclusão produtiva e promoção da autonomia.
- Convivência familiar e comunitária saudável.
- Promoção da equidade racial, de gênero e de acesso a direitos.
- Desenvolvimento territorial e comunitário.

Reforçando estratégias de fortalecimento do terceiro setor e das OSCs, com uma abordagem socioterritorial. Acreditamos que, ao articular diferentes setores e fortalecer redes de cuidado, é possível gerar impactos sistêmicos e duradouros. Para isso, adotamos uma abordagem integrada que combina pesquisa aplicada, advocacy, inovação social, capacitação técnica e fortalecimento institucional. Conheça mais em: feac.org.br.



Sumário

1. Do Diagnóstico À Proposição De Ações: O Papel Desta Iniciativa

2. Metodologia

- a. Diagnóstico Inicial e Engajamento
- b. Identificação e Priorização de Problemas
- c. Fundamentação Técnica e Contextualização
- d. Aprofundamento Sobre os Desafios Prioritários
- f. Avaliação Contínua e Ajustes

3. Uma Visão Sistêmica Sobre os Desafios Enfrentados Pelos Conselhos

- a. Falta de Infraestrutura
- b. Falta de Consulta na Elaboração de Políticas Públicas e no Orçamento Público

4. Aprofundamento do Desafio Prioritário - A Falta de Articulação

8

- a. Efeitos da Desarticulação
- b. Princípios Norteadores Da Ação
- c. Meios para as Mudanças
- d. Riscos e Barreiras à Articulação
- e. Estratégias de Mitigação
- f. Resultados Esperados
- g. Teoria da Mudança para Articulação entre Conselhos

11

12

13

14

15

17

17

20

5. Conclusão

6. Referências

23

24

25

26

26

26

26

26

28

29



1. Do Diagnóstico À Proposição De Ações: O Papel Desta Iniciativa

A criação dos conselhos de controle social no Brasil está intimamente ligada ao processo de redemocratização do país, consolidado pela Constituição Federal de 1988. Estes órgãos colegiados, que envolvem a participação da sociedade civil na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas, representam um avanço fundamental na construção de uma democracia mais participativa e inclusiva.

Contudo, após décadas de institucionalização e expansão - dos conselhos nacionais dos anos 1990, como o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), à diversificação em níveis estadual e municipal nos anos 2000 —, esses espaços enfrentam desafios persistentes

que limitam seu potencial transformador para a sociedade brasileira. As barreiras diagnósticas em Campinas através do formulário aplicado e as discussões realizadas no decorrer desta consultoria não são exclusivos, sendo uma realidade observadas em outros contextos pelo país, a exemplo da cidade de Chapecó (SC) (KLEBA et al., 2010), e de municípios do estado de Minas Gerais (Carneiro, 2002). Entre as problemáticas enfrentadas, destacam-se a baixa participação social, a capacitação desigual e insuficiente dos(as) conselheiros(as) e os recursos financeiros e de infraestrutura escassos. Tais desafios se tornam ainda mais evidentes quando se coloca em perspectiva a diferença de condições dos(as) conselheiros(as) eleitos pela sociedade civil e os indicados pelo poder público.

É justamente nessa lacuna que se insere a consultoria técnica “Diálogo, Fortalecimento e Parceria entre Conselhos”, executada pela Minha Campinas com realização pela Fundação FEAC, junto aos conselhos vinculados à Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social de Campinas.

A efetividade das políticas públicas, especialmente no âmbito da assistência social, depende da articulação em rede com diferentes redes. Para Oliveira (2006), é fundamental uma atuação conjunta e integrada entre os diversos benefícios,



serviços e programas destinados a diferentes grupos sociais. Um exemplo é o atendimento a mulheres vítimas de violência, que exige a intervenção coordenada de áreas como saúde, educação, assistência social e qualificação profissional, impossibilitando que uma única rede dê conta sozinha.

Partindo da importância da ação inter-redes e da premissa de que os conselhos vinculados à Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social de Campinas enfrentam desafios comuns, entende-se que a superação de obstáculos vividos no cotidiano dos conselhos seria facilitada pela construção de pontes e pelo fortalecimento de redes, permitindo a

elaboração de ações colaborativas.

Esse entendimento, a partir dos(as) conselheiros(as) participantes da consultoria, também foi norteador para a escolha do problema prioritário que foi trabalhado no decorrer dos encontros. Em resumo, integrar os colegiados e construir ações conjuntas foi percebido como uma estratégia para a superação dos desafios comuns e, consequentemente, para o aumento do poder político e garantia da efetividade e capacidade de controle social dos conselhos.

Além disso, no decorrer do processo, ficou nítido que um importante elemento para aumentar a garantia de controle social desses colegiados passa, também, pelo fortalecimento dos(as) conselheiros(as) dispostos a dedicarem seu tempo, energia e disposição - apesar dos desafios que enfrentam para garantir sua participação -, visando a transformação dessas estruturas e da política pública na ponta.

Para dar início à proposta da consultoria, foram feitas tentativas de visitas aos 11 conselhos ativos ligados à Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social naquele momento. São eles: Conselho Municipal da Juventude (CMJ), Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (CMPD), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal de Cultura da Paz de Campinas (CoMPaz), Conselho Municipal

de Políticas sobre Drogas (CoMaD), Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CoMSaN) Conselho Municipal do Idoso (CMI) e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), Conselho de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra de Campinas e Conselho Tutelar.

Vale dizer que, com a criação da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres em julho de 2025, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM) passou a ser vinculado à esta secretaria. Ainda sim, com o entendimento do caráter assistencial de diversas políticas voltadas

para mulheres, a participação deste conselho continuou sendo garantida.

As visitas tiveram duas finalidades. A primeira foi o convite aos conselhos para participarem dos encontros. Ou seja, que houvesse uma representação formal, visando um ambiente plural e diverso. A expectativa era de que os(as) conselheiros(as) presentes realizassem trocas entre as discussões feitas nos encontros com o colegiado a qual representasse. A segunda finalidade foi a divulgação de um questionário para colher perspectivas gerais sobre o funcionamento e desafios dos conselhos, do qual foram retirados elementos iniciais para organizar a consultoria. Já a partir das visitas foi



possível iniciar um diagnóstico geral apontando os entranhos burocráticos para a inserção de pautas para a ampla discussão em alguns colegiados, além da sobrecarga de demandas sobre conselheiros mais ativos. Entre os 11 conselhos visitados, houve uma abertura ao diálogo e estímulo à participação em 6 conselhos.

Apesar dos desafios, 36 conselheiros de 8 conselhos responderam ao questionário. A partir disso, foram identificados coletivamente três eixos problemáticos prioritários: 1) infraestrutura insuficiente; 2) falta de consulta nas políticas públicas e fragilidade na incidência orçamentária; 3) falta de articulação e integração para o fortalecimento entre os conselhos. Para cada um desses desafios, são apresentadas não apenas as causas e efeitos, mas também sugestões para superá-los, com especial ênfase na articulação entre conselhos como estratégia central para o fortalecimento do controle social em Campinas.

Ao todo, foram quatro encontros presenciais com duração de 4



horas cada, totalizando 16 horas, realizados a cada 2 meses em 2025, que contaram com a presença de 55 participantes totais, sendo 37 conselheiros, em sua maioria eleitos pela sociedade civil, e 18 de pessoas beneficiárias do sistema de assistência social, pesquisadores e pessoas interessadas pela discussão. Ainda que não tenha sido feita uma afirmação sobre raça e orientação sexual, a maioria das pessoas presentes era do gênero feminino, com 40 mulheres e 15 homens. Para apoiar a participação, os encontros contaram com lanches e com ajuda de custo para locomoção de pessoas da sociedade civil que requisitassem o apoio.

A participação caracterizou-se por um núcleo constante de conselheiros que estiveram presentes na maioria dos encontros, complementado por pessoas que compareceram de forma pontual, conforme a disponibilidade e o tema em discussão. Ao todo, estiveram presentes em ao menos 1 dos 4 encontros realizados, participantes de 8 conselhos, sendo eles: Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal de Cultura da Paz de Campinas (CoMPaz), Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CoMSeA), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), Conselho Municipal do Idoso (CMI), Conselho Municipal da Juventude (CMJ), Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (CMPD) e Conselho Tutelar.

Apesar do curto tempo de trabalho, das dificuldades para mobilizar conselheiros e dos grandes desafios vivenciados pelos colegiados, as soluções aqui propostas emergiram do encontro e diálogo que, a partir de metodologias participativas, tentou ser o mais aberto e franco possível. Apesar de estarem em diferentes áreas e terem suas especificidades, os conselhos envolvidos possuem um núcleo comum na assistência social, reforçando o entendimento de que a integração é um caminho para transformar espaços de participação em instrumentos vivos de controle social e da democracia.

2. Metodologia

O desenvolvimento deste documento e do processo de fortalecimento dos conselhos pautou-se por uma abordagem participativa e colaborativa, levando em consideração a importância da utilização de metodologias ativas que privilegiaram a conexão entre os participantes e a participação efetiva em todos os encontros. Essa abordagem foi um fio condutor de todo o processo por entender que os desafios enfrentados pelos conselhos municipais só podem ser superados por meio do engajamento amplo e da inteligência coletiva dos próprios atores que vivenciam essas realidades. A seguir constam os encontros e os temas tratados:

- Encontro 1 - Apresentação do projeto e da equipe e escolha de 3 problemas centrais.
- Encontro 2 - Delinear recomendações de soluções para os 3 problemas e escolha do problema prioritário.
- Encontro 3 - Especialista sobre o problema prioritário: apresentação de meios para garantir a articulação.
- Encontro 4 - Reflexão sobre o processo: aprendizados, conquistas e obstáculos para a atuação interconselhos.

Adiante é possível acompanhar a síntese das abordagens adotadas para cada um dos encontros visando o desenvolvimento da consultoria para o alcance do seu objetivo.

a. Diagnóstico Inicial e Engajamento

Essa etapa se deu a partir da realização de visitas presenciais aos conselhos para divulgação da consultoria e de um questionário anônimo, com o objetivo de levantar desafios e elementos comuns dos diferentes conselhos que pudesse ser trabalhados



coletivamente pelos participantes. Tal ação foi importante pois, a partir das visitas, foi possível ter uma perspectiva geral dos trâmites burocráticos necessários para inserir pautas de discussão e da abertura para que o diálogo fosse estabelecido, sendo este também um diagnóstico dos desafios enfrentados para a participação em conselhos. A exemplo disso, houve conselho onde, mesmo havendo previsão regimentar de comissão específica que pudesse levar o tema à reunião geral, o não funcionamento desta comissão no momento foi um impedimento para a apresentação da proposta da consultoria para o restante do colegiado, mostrando entraves burocráticos para a inserção de pautas. Em outros conselhos, os membros mais ativos se posicionaram contra a participação no projeto por estarem sobrecarregados com demandas. A divulgação também sofreu entraves em determinados conselhos com a centralização das comunicações somente na secretaria, não sendo possível garantir o repasse das informações para o restante do colegiado.

Ainda sim, o questionário foi respondido por 35 conselheiros, de 7 conselhos, sendo 22 respostas de formulário específico enviado para os conselhos de garantia de direitos e 11 respostas de formulário específico do Conselho Tutelar. Vale ressaltar que, ainda que não tenha sido possível aproveitar todos os elementos captados através dos questionários, optou-se em realizá-los separadamente para obter elementos próprios de cada estrutura de conselho.

Das 22 respostas obtidas no questionário geral, 10 pessoas representavam Organizações da Sociedade Civil (OSC), 5 eram indicados pela gestão pública, 1 era da sociedade civil autônoma e 6 se identificaram na categoria Outros. Os conselhos que tiveram respostas registradas foram: Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal de Cultura da Paz de Campinas (CoMPaz), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), Conselho Municipal do Idoso (CMI), Conselho Municipal da

Juventude (CMJ), Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (CMPD).

b. Identificação e Priorização de Problemas

A partir dos dados coletados no questionário, foi feito um processo de sistematização dos problemas, sendo possível elencar apontamentos gerais sobre os principais desafios enfrentados pelos conselhos, sendo eles:

- Falta de conhecimento técnico;
- Pouca ou nenhuma capacitação técnica;
- Infraestrutura e apoio técnico deficiente;
- Deficiência na comunicação com a população;
- Baixa participação da população;
- Deficiência na comunicação com o poder público para incidência em políticas públicas e orçamentos;
- Falta de recursos financeiros para atividades cotidianas;



- Dificuldade de articulação com outros conselhos.

Das especificidades do Conselho Tutelar, constam:

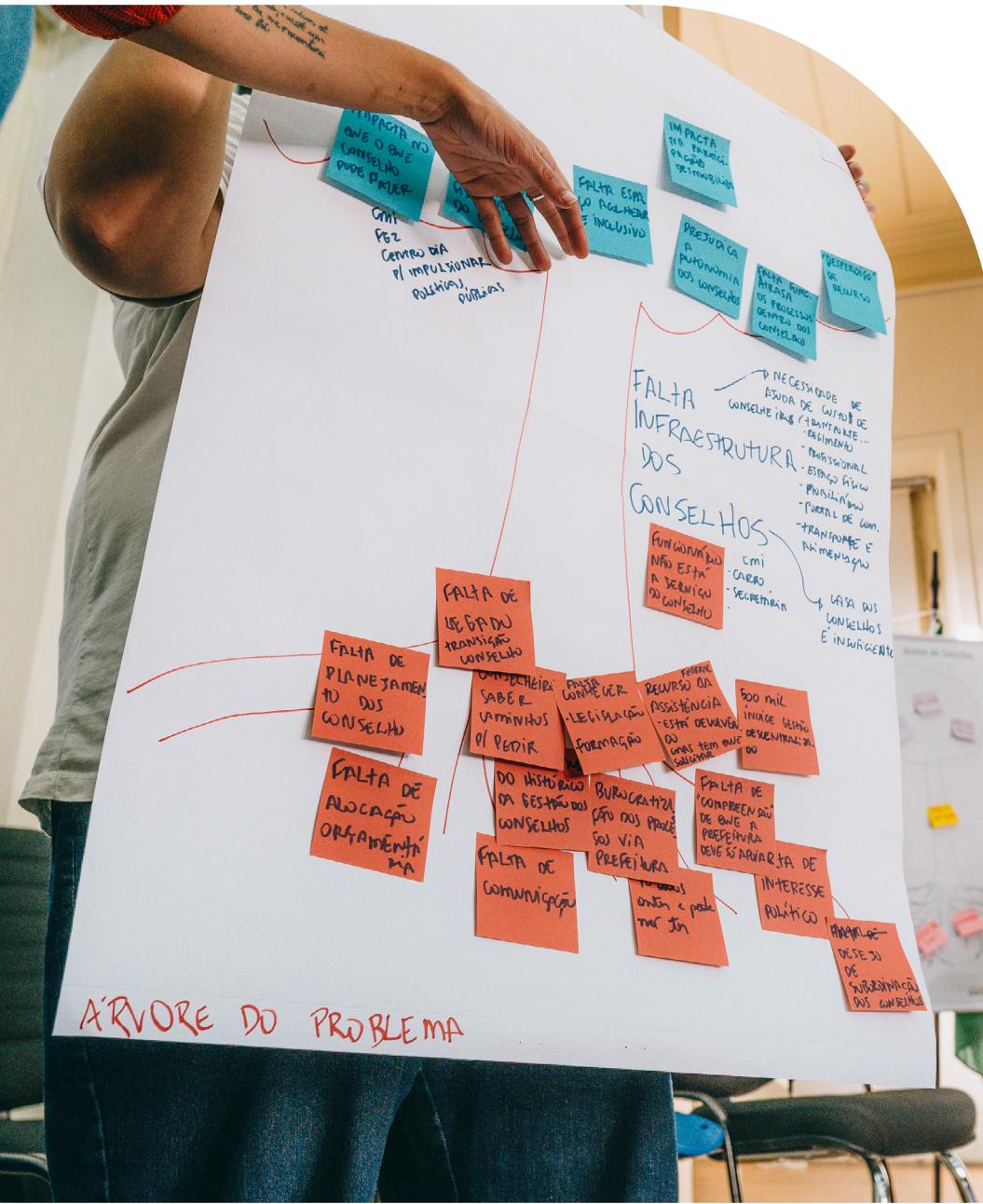
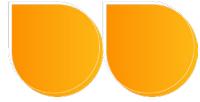
- Falta de infraestrutura adequada;
- Excesso de demandas e sobrecarga de trabalho;
- Comunicação ineficaz com a população;
- Percepção equivocada do papel do conselho pela comunidade;
- Insuficiência de recursos financeiros;



- Capacitação técnica pouco atrativa;
- Deficiência na comunicação com o poder público para incidência em políticas públicas e orçamentos;
- Dificuldade de articulação com a rede de proteção;
- Critérios ambíguos para priorização de casos;
- Aumento das desigualdades sociais e falta de políticas preventivas.

Para o primeiro encontro, as problemáticas específicas vivenciadas pelo Conselho Tutelar foram removidas da lista, as demais foram correlacionadas, fazendo com que houvesse elementos que pudessem ser tratados de forma mais universal. Com isso, ocorreu a validação e seleção coletiva de três desafios prioritários, além de também ter sido feita uma checagem de critérios para a seleção como: se eram comuns aos conselhos presentes, se tinham potencial de resolução a partir da articulação e se tinham relação com políticas públicas.

Em seguida, foi realizada uma dinâmica onde os desafios foram fixados em cartazes e cada pessoa presente poderia votar nos 3 que considerava prioritário. Sendo assim, foram escolhidos a falta de integração entre os conselhos, infraestrutura insuficiente e dificuldade de diálogo com o poder público e baixa incidência no orçamento.



c. Fundamentação Técnica e Contextualização

A partir da definição dos desafios prioritários, a equipe do projeto realizou pesquisas de referências bibliográficas, legislações e notícias para embasar a compreensão das problemáticas identificadas e contextualizá-las no cenário municipal e nacional. Esses levantamentos realizados foram utilizados para construir as análises feitas no decorrer deste documento.

d. Aprofundamento Sobre os Desafios Prioritários

No segundo encontro, houve o desenvolvimento da “Árvore do Problema versus Solução”, ferramenta visual que permitiu mapear causas, efeitos e estratégias de superação de forma colaborativa.

Essa abordagem teve o propósito de evitar tratar somente os sintomas e efeitos dos problemas, olhando para as raízes, ou seja, as causas reais. Além disso, essa dinâmica também possibilita conectar as ações com os objetivos centrais e impactos finais, dando a possibilidade de realizar avaliações e monitoramento das decisões tomadas.

Com as árvores do problema e solução construídas, no final do encontro 2 foi feita uma escolha coletiva através do voto sobre qual problema as pessoas ali presentes gostariam de aprofundar ainda mais. Com isso, foi escolhido o eixo “a falta de integração entre os conselhos”.

Essa decisão foi tomada a partir do entendimento coletivo de que, ainda que os demais desafios fossem sentidos por diversos conselhos, integrar os colegiados poderia ser um fator determinante para a superação não só de um, mas de variados problemas, influenciando na melhoria da garantia do controle social de forma ampla.

e. Construção de Soluções

A partir da escolha do desafio prioritário, a equipe do projeto convidou Vitória Santos para elaborar e aplicar a metodologia do encontro 3. Sua escolha se deu pela trajetória de articulação e facilitação de processos voltados ao fortalecimento do desenvolvimento comunitário e territorial na Baixada Santista. A proposta trazida por ela para este momento se baseou na apresentação de princípios básicos para a articulação e na construção de micro ações de curto prazo para que as pessoas envolvidas no processo conseguissem iniciar as atuações interconselhos.

Para a elaboração dessa atuação, levou-se em consideração quatro objetivos estratégicos para fortalecer o ecossistema de articulação: Aprender, Praticar, Restaurar e Integrar. Ou seja, entende-se que o processo construtivo e coletivo deve ser baseado na abertura para aprendizado permanente, na aplicação dos conhecimentos adquiridos de forma constante, no restabelecimento dos propósitos coletivos e na superação de desafios e integração da diversidade de pensamentos e formas de agir.

Fortalecer a articulação entre conselhos demanda assumir uma postura de aprendizagem coletiva e agir para



transformar a realidade tendo, assim, capacidade de impactar nos objetivos finais, demonstrando a força política dos conselhos.

Essa lógica, segundo Vitória, garante a produção de tempo coletivo. Ou seja, a divisão das tarefas e aumento da eficiência das ações a partir dos recursos disponíveis, almejando alcançar o propósito ambicioso de intensificar os espaços de participação em instrumentos vivos de democracia.

f. Avaliação Contínua e Ajustes

Para o constante aprimoramento, houve a aplicação de avaliações ao final dos encontros com o propósito de colher opiniões e realizar melhorias na condução do processo, garantindo sua adequação às necessidades e expectativas dos(as) conselheiros(as).

Esta metodologia assegura que este documento e a elaboração dos encontros não seja apenas de um diagnóstico técnico, mas principalmente de um processo de escuta, diálogo e construção compartilhada entre os atores envolvidos.

No último encontro, foi feita uma grande avaliação deste processo, onde foi possível levantar elementos pertinentes que podem ser vistos a seguir.

- Importância da Presença e do Vínculo: Reuniões presenciais foram

destacadas como fundamentais para criar vínculos entre os participantes, tornando a colaboração mais efetiva do que no formato online, considerado “frio” e distante, diminuindo disputas desnecessárias ao criar laços.

- Estratégia e Metodologia: A necessidade de ter uma estratégia e metodologias bem definidas para a articulação foi apontada como essencial para o sucesso. Articular é uma ação que demanda tempo, investimento e condições.
- Articulação como Ação: Ficou nítido que a articulação só existe quando resulta em uma ação concreta que gera um eco ou retorno. Articular é uma prática que precisa ser feita



constantemente.

- Força Política e Exemplo Prático: A articulação é vista como uma força política. Um exemplo citado foi que uma ação de articulação, mesmo que inicialmente mal-sucedida, pode demonstrar força política e abrir portas no futuro.

Além disso, houve conquistas que vão além da articulação em si, como:

- Apropriação de Dinâmicas: As dinâmicas realizadas foram muito valorizadas pelos participantes, que as consideraram ricas para a troca de percepções e como uma simbologia poderosa do trabalho em rede, tendo sido até replicada em outro grupo.
- Troca de Experiências e Conhecimento: Os encontros em si foram vistos como uma conquista, proporcionando um espaço para compartilhar conhecimentos e experiências entre conselheiros de diferentes segmentos.
- Formação de um Grupo Disposto a Continuar: Apesar dos desafios para garantir a continuidade do processo de articulação, foi expresso interesse e esperança na continuidade do processo, com alguns participantes se dispondo a puxar a comissão para o próximo encontro.

Das avaliações mais gerais do projeto, foi notável o elemento de desmobilização dos(as) conselheiros(as), em especial de representantes do poder público, trazendo questionamentos sobre a baixa adesão, como a agenda de fim de ano, que costuma ser mais cheia; a priorização de outras demandas; o desinteresse ou falta de conhecimento sobre os encontros.

Das dificuldades apontadas pelos presentes para garantir a participação ativa junto aos conselhos e aos processos coletivos, foram citados:

- Sobrecarga de agenda e falta de tempo;
- Dificuldades com tecnologia e compreensão do conteúdo das

reuniões;

- Falta de conhecimento sobre os temas discutidos, o que silencia alguns conselheiros;
- Desinteresse e desmobilização, especialmente do poder público, que desanima os demais participantes;
- Falta de cultura de trabalho em rede em Campinas;

Mas também foram apontados fatores que facilitam o comprometimento:

- Formações para capacitar os(as) conselheiros(as);
- Acesso a contatos e uma logística bem planejada (local, lanche, dia da reunião);
- Vínculos pessoais construídos em reuniões presenciais;
- Efetividade de ações concretas e nitidez sobre “como” fazer;
- Entendimento da estrutura hierárquica e dos mecanismos de atuação (ex.: conhecimento aprofundado sobre o regimento e como fazer um ofício).



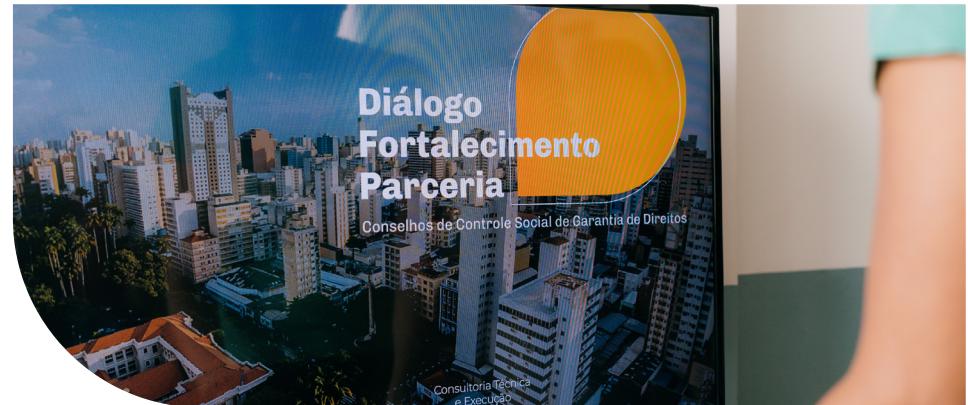
3. Uma Visão Sistêmica Sobre os Desafios Enfrentados Pelos Conselhos

Aqui serão apresentados os elementos centrais dos dois problemas que não foram priorizados, a Falta de Infraestrutura e a Falta De Consulta Nas Políticas Públicas e no Orçamento Público.

a. Falta de Infraestrutura

I. Descrição

O diagnóstico realizado por meio de questionários aplicados aos conselhos revela um cenário de infraestrutura insuficiente e heterogênea. Embora alguns conselhos possuam equipamentos básicos como computadores e internet, outros enfrentam carências



críticas, especialmente quanto ao espaço físico adequado e à acessibilidade para chegar à Casa dos Conselhos. A dificuldade de acesso a transporte e alimentação para a realização de atividades é unânime, representando uma barreira operacional significativa, uma vez que a atuação dos(as) conselheiros(as) da sociedade civil é voluntária.

Além disso, identifica-se uma fragilidade na estrutura de apoio e transparência. Alguns conselhos possuem assessoria técnica, mas ela é compartilhada, o que é insuficiente. Os(as) conselheiros(as) relatam também que as assessorias são vinculadas às demandas do Executivo, não dos conselhos, levantando questões sobre sua independência. Embora existam canais de divulgação, como regimentos internos e redes sociais, estes carecem de qualificação e atualização sistemática; mecanismos de participação como as ouvidorias não foram citados, indicando uma possível dificuldade de acesso da sociedade, de modo geral, em comunicar-se com conselhos.

II. Causas

As causas apontadas pelos(as) conselheiros(as) podem ser compreendidas a partir de duas grandes causas raízes: a falta de força política e a falta de alocação orçamentária



para a infraestrutura dos conselhos. A falta de força política se manifesta, segundo os(as) conselheiros(as), numa possível falta de priorização do Estado em fortalecer conselhos ou numa compreensão equivocada do Executivo, que acaba se apropriando dos espaços dos conselhos para benefício da gestão e não da população. Esse cenário, somado à falta de alocação orçamentária ou a uma possível má gestão dos recursos existentes, culmina na subordinação dos conselhos à gestão pública, enfraquecendo seu papel de controle social.

Este contexto é agravado por dificuldades operacionais do próprio Executivo, como a falta de comunicação sobre como proceder para solicitar infraestrutura e um processo interno excessivamente burocrático para essas solicitações.

Num segundo plano, como uma provável consequência dessas causas raízes, surgem os apontamentos sobre a falta de conhecimento e planejamento dos próprios(as) conselheiros(as). Eles não sabem como solicitar uma infraestrutura adequada, um problema que deriva da falta de um legado ou de uma transição eficiente entre gestões passadas dos conselhos, aliada à ausência de uma formação específica sobre o tema e sobre a legislação que rege esse espaço.

III. Consequências

A estrutura inadequada resulta em uma atuação ineficaz dos conselhos. Num cenário de tamanha desmobilização política, torna-se inviável a participação efetiva da sociedade civil, tanto na atuação direta dos(as) conselheiros(as) quanto no acompanhamento geral das ações de controle social e das políticas públicas. Os próprios(as) conselheiros(as) trazem relatos dos conselhos como espaços pouco inclusivos e acolhedores devido à sua estrutura precária. Soma-se a isso, a dificuldade de acesso a alimentação e transporte que prejudica diretamente a inserção de grupos vulnerabilizados nesses espaços. Essa situação interfere na autonomia dos conselhos.



Assim, instala-se um ciclo vicioso: conselhos sem infraestrutura adequada não atuam efetivamente, sofrem com a desmobilização da população e, por sua vez, sua ineficiência provoca um engajamento ainda menor. Isso os torna espaços pouco valorizados e cada vez mais pro forme.

IV. Aprendizados e Recomendações

Diante da singularidade de cada conselho, as soluções exigem um olhar individualizado, porém, a construção coletiva apontou as seguintes possibilidades:

- Verificar espaços vazios na cidade para uma Casa dos Conselhos maior e mais adequada, inclusive uma casa única para todos os conselhos de Campinas;
- Criar um site próprio dos conselhos;
- Assegurar assessoria jurídica independente do poder público;
- Promover maior divulgação para que a sociedade

- compreenda o papel dos conselhos;
- Garantir que Conselhos tenham recursos próprios;
- Estabelecer possíveis parcerias com universidades e organizações privadas, cuidando para garantir a autonomia dos conselhos;
- Criar uma unidade gestora dos conselhos;
- Elaborar legislação municipal que defina detalhadamente o papel do Executivo na garantia de infraestrutura, buscando também, via mudanças legislativas e processuais, maior autonomia e celeridade para gastos dos conselhos;
- Garantir no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) recurso específico para a infraestrutura dos conselhos.

Os Conselhos de Controle Social, principal estratégia participativa prevista na Constituição Federal – especialmente nos arts. 31, §1º, e 216-A, §2º, II, bem como nos arts. 77, §3º, e 79, parágrafo único, do ADCT, além de leis como a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990, arts. 14-A e 14-B) –, são definidos por Auritzer como espaços de participação vertical por serem propostos pelo poder público. Portanto, a garantia de infraestrutura adequada por parte do Estado é elemento basilar e prioritário para que a participação seja efetiva e não se reduza a uma figuração burocrática.

Problemas relatados pelos(as) conselheiros(as) – como falta de compreensão técnica para deliberar, dificuldade de comunicação com a sociedade, desconhecimento sobre o papel do conselho, falta de impacto real no orçamento e nas políticas públicas – estão diretamente ligados à infraestrutura. Uma assessoria técnica ou secretaria executiva adequada, por exemplo, não só viabilizaria os trâmites legais e burocráticos, como fortaleceria a continuidade dos trabalhos, problema também bastante citado.

O relatório “Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente: desafios, realizações e perspectivas de fortalecimento” (2023) comprova: onde há infraestrutura adequada, os conselhos são mais fortes. Espaços físicos dignos, equipe técnica permanente



e recursos para transporte e comunicação não são luxo – são ferramentas que transformam deliberações em ações concretas. Em Glória do Goitá, por exemplo, o CMDCA conseguiu qualificar suas decisões porque tinha diagnóstico preciso e recursos para campanhas de visibilidade. Já os(as) conselheiros(as) Tutelares de Campinas relatam o drama de atender casos graves de violência sexual sem salas adequadas ou apoio psicológico. Essa realidade não pode ser normalizada. Se queremos impactar orçamentos e políticas públicas, precisamos primeiro resolver as próprias limitações materiais dos Conselhos. Garantir o direito constitucional à participação de maneira ampla e efetiva passa, inevitavelmente, por assegurar uma infraestrutura adequada aos Conselhos de Controle Social.

b. Falta de Consulta na Elaboração de Políticas Públicas e no Orçamento Público

I. Descrição

A participação efetiva dos Conselhos de Garantia de Direitos na formulação e acompanhamento das políticas públicas é essencial para garantir transparência, representatividade e legitimidade nas decisões que afetam a sociedade. No entanto, durante os encontros observamos um cenário de baixa integração e fragilidade participativa entre os Conselhos e o Poder Público.

II. Causas

As causas dessa falta de participação são diversas e interligadas. Em primeiro lugar, há uma falta de coordenação integrada entre os diferentes conselhos, o que impede uma atuação conjunta e estratégica com um foco interconselhos. Além disso, tanto o Poder Público quanto os próprios Conselhos carecem de formação e entendimento técnico sobre os mecanismos de elaboração orçamentária, dificultando sua inserção efetiva nos processos de planejamento, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA), que muitas vezes se mostram consultas formais, frágeis e pouco democráticas.

Outro obstáculo importante é a falta de linguagem acessível e transparente na comunicação sobre as leis orçamentárias. Essa barreira técnica exclui conselheiros e cidadãos do debate. Somado a isso, não existem espaços institucionais consolidados de consulta e deliberação dentro dos próprios Conselhos, o que reduz sua capacidade de articulação.

Também é relevante destacar a ausência de legislação que garanta a consulta e participação exclusiva dos Conselhos nos processos de elaboração das políticas públicas, bem como a falta de representatividade desses órgãos junto ao Legislativo. A escassa informação e comunicação sobre os processos



orçamentários, o baixo interesse da população em participar e a falta de entendimento das competências e papéis dos Conselhos reforçam esse ciclo de exclusão.

Por fim, a falta de estruturas políticas consolidadas vinculantes e a superficialidade das audiências públicas orçamentárias, que muitas vezes ocorrem apenas por mera formalidade, evidenciam uma institucionalidade que não promove a verdadeira participação dos conselhos.

III. Consequências

As consequências decorrentes da limitada participação dos Conselhos de Garantia de Direitos na elaboração e no orçamento das políticas públicas em Campinas são profundas e estruturais, afetando tanto a qualidade da gestão pública quanto a vitalidade democrática do município.

Em primeiro lugar, observa-se o enfraquecimento institucional dos Conselhos, que passam a atuar de forma reativa, com reduzida capacidade de incidência política e de influência nas decisões governamentais. Essa perda de protagonismo contribui para a deslegitimação dos espaços participativos, que deixam de ser reconhecidos como instâncias estratégicas de controle social e formulação de políticas.

A ausência de um diálogo efetivo entre o Poder Público e os Conselhos compromete a qualidade e a adequação das políticas públicas, uma vez que as decisões passam a ser tomadas sem a escuta das demandas reais da população e sem o olhar plural que esses colegiados poderiam oferecer. Como consequência, observa-se a persistência de políticas desarticuladas, pouco eficazes e distantes das necessidades concretas dos diferentes segmentos sociais.

Do ponto de vista democrático, essa fragilidade participativa contribui para o afastamento da sociedade civil dos processos decisórios, resultando em um esvaziamento do sentido de participação e na perda de credibilidade das instâncias

de representação social. A falta de reconhecimento e de resultados concretos desestimula o engajamento de novos(as) conselheiros(as) e reduz o interesse da população em integrar ou acompanhar os trabalhos desses espaços.

IV. Aprendizados e Recomendações

A garantia da plena participação dos Conselhos de Garantia de Direitos na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas e do orçamento municipal exige a implementação de um conjunto articulado de ações. A construção de uma agenda unificada e a atuação conjunta através de um Fórum Interconselhos permitiria que as demandas dos diferentes



conselhos fossem apresentadas de forma coordenada e com maior força política ao Executivo e Legislativo. A articulação entre os conselhos cria as condições para:

- Estabelecer pautas comuns prioritárias para incidência no orçamento;
- Fazer Advocacy efetivo dos Conselhos no Legislativo.

No que diz respeito ao poder público, são necessários

- Dados orçamentários sistematizados e com linguagem acessível, disponibilizados pelo Executivo;
- Criação do orçamento de forma democrática, com a participação de conselheiros em Grupos de Trabalho junto ao Executivo;
- Criação de um Fórum Interconselhos para elaboração e monitoramento do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Estabelecimento de uma Resolução interna nos Conselhos e de uma legislação municipal que garanta legalmente uma participação efetiva dos Conselhos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Inclusão da participação dos Conselhos no organograma do Executivo;
- Garantia de formação contínua em orçamento, gestão e políticas públicas.



Como resultado da implementação dessas medidas, espera-se alcançar maior transparência na gestão orçamentária, melhor alocação dos recursos públicos e efetividade das políticas públicas, com impacto direto na garantia de direitos e na melhoria da qualidade dos serviços públicos. Os Conselhos poderão se tornar protagonistas ativos e reconhecidos, com maior credibilidade e valorização institucional, promovendo uma participação mais ativa e qualificada.

Essas transformações podem contribuir especialmente para o combate às desigualdades sociais, o fortalecimento da democracia participativa e a construção de políticas públicas perenes, integradas e sustentáveis economicamente, alinhadas às necessidades profundas da população. Em suma, o fortalecimento da participação dos Conselhos representa um investimento na consolidação de uma gestão pública mais democrática, transparente e socialmente comprometida.



4. Aprofundamento do Desafio Prioritário - A Falta de Articulação

A atuação conjunta e integrada dos conselhos municipais configura-se como uma saída estruturante para impactar toda a rede de controle social. Esta seção busca aprofundar os efeitos que a desarticulação causa, apresentando caminhos para sua superação, compreendendo que a integração entre os conselhos gera força política capaz de enfrentar também os demais desafios identificados.

a. Efeitos da Desarticulação

A fragmentação entre os conselhos produz consequências em cadeia que debilitam o conjunto do sistema de participação social:

- Políticas públicas desintegradas, com ações setoriais e fragmentadas;
- Maior gasto de energia e recursos devido à duplicidade de esforços;
- Falta de identidade comum entre os conselhos;

- Fragilização do controle social e desestímulo à participação popular;
- Menor capacidade de resolutividade de problemas sociais complexos que exigem abordagem intersetorial.

b. Princípios Norteadores Da Ação

A articulação entre conselhos enfrenta desafios históricos e culturais, como a tradição centralizadora, a competitividade institucional e a exclusão social, que dificultam a construção de uma prática democrática e colaborativa. Para Oliveira e Vitória Santos, superar essas barreiras, exige adotar os princípios como os expressos a seguir:

- Responsabilidade Compartilhada: Todos os atores envolvidos — poder público, conselhos e sociedade civil — são co-responsáveis pela efetividade das políticas;
- Resolutividade: Garantir respostas ágeis e integradas às demandas da população, assegurando a melhoria das condições de vida;
- Integralidade: Articular ações contínuas e complementares entre diferentes políticas e serviços;
- Qualidade: Aliar competência técnica e compromisso político, assegurando que as ações promovam direitos humanos e emancipação;
- Aprendizado Contínuo: Valorizar a prática como espaço de formação coletiva e ajuste de rumos;



- Diversidade e Inclusão: Reconhecer e integrar diferenças para fortalecer a representatividade;
- Representatividade Social: Mobilizar suas bases sociais para ampliar a participação;
- Visibilidade Social: As ações e decisões devem ser públicas, acessíveis e compreensíveis para toda a sociedade;
- Transparência e Confiança: Criar ambientes seguros para o diálogo aberto e a prestação de contas.

Esses princípios orientam a construção de uma cultura de colaboração, essencial para o fortalecimento do controle social e a garantia de direitos.



c. Meios para as Mudanças

Para colocar em prática os princípios orientadores é necessário a implementação de mecanismos concretos de integração:

- Infraestrutura básica para comunicação e reuniões (espaço físico, canais de divulgação);
- Criação de uma Rede ou Fórum Interconselhos: espaço formal e permanente de diálogo;
- Estabelecimento de uma Agenda Comum: calendário unificado de reuniões, formações e eventos;
- Estabelecimento de Planejamento Comum: definição de métricas claras para monitoramento dos avanços, cronograma definido para implementação das ações, prazos realistas das etapas e orçamento estimado para a implementação das ações prioritárias;
- Comunicação Integrada: site/canal único para divulgação das ações de todos os conselhos;

- Formações Conjuntas e Continuadas: capacitações sobre orçamento, legislação, políticas públicas e demais temas de interesse;
- Sistematização da Memória: banco de dados unificado com atas e históricos;
- Incentivo à Rotatividade e Paridade: garantia de alternância de lideranças e equilíbrio entre sociedade civil e poder público.

d. Riscos e Barreiras à Articulação

O processo de integração enfrenta obstáculos que precisam ser reconhecidos e enfrentados:

- Baixa adesão inicial dos conselhos por cultura de trabalho isolado;
- Falta de recursos financeiros e humanos para manter a articulação;
- Resistência política à integração por receio de perda de autonomia setorial;
- Manutenção de “feudos” institucionais e descontinuidade nas mudanças de gestão pública.

e. Estratégias de Mitigação

Para enfrentar os riscos identificados, sugere-se as seguintes estratégias:

- Iniciar com micro ações concretas de curto prazo para demonstrar resultados;
- Formalizar conquistas em instrumentos jurídicos (resoluções, portarias);
- Criar mecanismos de transparência e

- prestação de contas da articulação;
- Fortalecer a participação da sociedade civil como fiscal do processo.

f. Resultados Esperados

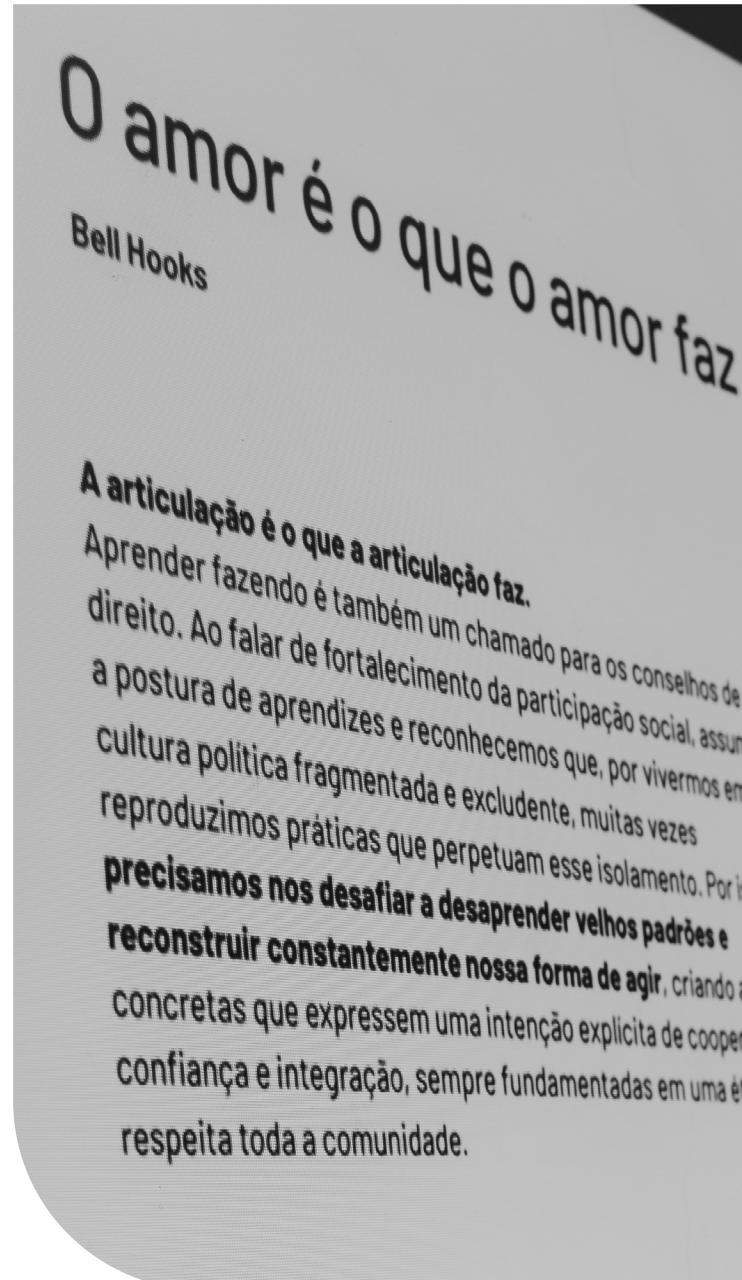
A articulação entre conselhos pode produzir impactos em diferentes prazos:

- Curto Prazo: Melhoria na comunicação, criação de identidade coletiva, troca de experiências e planejamento inicial conjunto;
- Médio Prazo: Incidência política mais efetiva e articulada, políticas públicas integradas, otimização de recursos;
- Longo Prazo: Conselhos fortalecidos e com credibilidade, controle social efetivo, políticas públicas perenes e maior garantia de direitos.

g. Teoria da Mudança para Articulação entre Conselhos

A Teoria da Mudança que orienta este projeto foi construída de forma coletiva com os próprios(as) conselheiros(as), unindo conhecimentos e experiências práticas de quem vivencia os desafios do controle social no dia a dia. Ela funciona como um mapa da transformação, mostrando de que maneira as ações realizadas no presente podem levar aos resultados desejados no futuro.

Essa metodologia foi escolhida por permitir um planejamento nítido e uma



ação com propósito, assegurando que cada iniciativa tenha sentido e direção. Por ter sido elaborada junto aos(as) conselheiros(as), reflete a realidade e os saberes daqueles que atuam diretamente na garantia de direitos. Dessa forma, não se trata apenas de um plano, mas de um compromisso coletivo com a mudança almejada.

Na prática, a Teoria da Mudança ilustra como a articulação entre os conselhos – por meio de mecanismos como o Fórum Permanente e a Agenda Comum – gera força política coletiva. Essa união permite demandar melhor infraestrutura, incidir de forma qualificada no orçamento público e, como resultado, assegurar políticas públicas mais efetivas para a população. Mais do que um modelo abstrato, essa teoria representa um caminho validado por quem é, de fato, agente dessa transformação.

Sendo assim, este é o modelo de Teoria de Mudança:



5. Conclusão



O percurso trilhado ao longo dessa iniciativa deixou nítido que os conselhos de controle social em Campinas possuem desafios comuns que limitam sua capacidade de incidência política e efetividade na promoção da garantia de direitos. A falta de infraestrutura adequada, a fragilidade na participação nas políticas públicas e orçamentária e, principalmente, a desarticulação entre os colegiados foram identificadas como barreiras estruturais que impedem o pleno exercício do controle social.

No entanto, o processo colaborativo evidenciou que os(as) conselheiros(as) avaliam que a superação desses obstáculos

é possível a partir do momento em que os conselhos passam a atuar de forma integrada seus membros são fortalecidos em suas capacidades técnicas e políticas. A interface criada com os encontros do projeto foi uma pequena demonstração disso. A criação de um fórum permanente de diálogo, a construção de uma agenda comum e a definição de metas compartilhadas surgem não apenas como recomendações, mas como estratégias centrais para gerar força política coletiva e valorizar o papel dos(as) conselheiros(as) como agentes de transformação.

A Teoria da Mudança construída reforça que a integração entre os conselhos é o ponto de partida para um ciclo virtuoso: da articulação nasce a força política necessária para demandar melhorias na infraestrutura, que por sua vez fortalece a capacidade técnica e o engajamento dos(as) conselheiros(as), permitindo uma incidência mais qualificada no orçamento e, consequentemente, a implementação de políticas públicas mais efetivas.

Fortalecer os(as) conselheiros(as), por meio de formação continuada, reconhecimento institucional e condições adequadas de atuação, é condição essencial para sustentar esse ciclo e garantir que os conselhos cumpram seu papel como instrumentos vivos de democracia.

Este documento, portanto, não se encerra aqui. Ele se abre como uma ferramenta viva e um convite à ação contínua. Que as reflexões, aprendizados e propostas aqui registradas sirvam de base para a construção de uma rede sólida, colaborativa e permanente entre os conselhos de Campinas – capaz de fortalecer o controle social, garantir direitos e aprofundar a democracia na cidade.



6. Referências

ARRABE, Patrícia Helena Massa. **Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas.** DHnet – Direitos Humanos na Internet, [s. l.], [20--?]. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/patriciamassa.htm>. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Conselheiros tutelares denunciam precariedade no trabalho e no atendimento a crianças e adolescentes.** Portal da Câmara dos Deputados, Brasília, 3 out. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1100258-conselheiros-tutelares-denunciam-precariedade-no-trabalho-e-no-atendimento-a-criancas-e-adolescentes/>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social.** Brasília: MDS; CNAS, 2006. Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/08092017121332-7.orientacao.acerca.dos.conselhos.1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, mar./abr. 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgu.br/rap/article/view/6439/5023>. Acesso em: 23 out. 2025.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. Guia de Introdução à Participação Cidadã. [s. l.]: Programa Cidades Sustentáveis, 2023. Disponível em: https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/participacao-cidada/Guia-de-introducao-a-participacao-cidada_final.pdf. Acesso em: 15 out. 2025.

KLEBA, Maria Elisabeth et al. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Saúde em Debate**, v. 34, n. 83, p. 793-802, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000300022>. Acesso em: 23 out. 2025.

OFICINA MUNICIPAL. **Estou no Conselho, e agora? Guia de Serviços e Políticas para Conselheiros.** São Paulo: Oficina Municipal, 2022. Disponível em: <https://raconhecimento.net/product/estou-no-conselho-e-agora/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

OLIVEIRA, Mara de. Acessando direitos sociais: redes municipais de políticas sociais - espaço de articulação entre as políticas sociais públicas. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), [s. l.], v. 3, n. 1, p. 1-13, 2006. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/976>. Acesso em: 2 nov. 2025.

REDE TEMÁTICA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente: desafios, realizações e perspectivas de fortalecimento. Relatório de Pesquisa. Realização: GIFE; Execução: PACTO Organizações Regenerativas; Apoio: Itaú Social, GIFE, Alana. 2023. 66 p.

SANTOS, Normando Batista. **Os Conselhos Setoriais, Conselhos de Direitos e Tutelares, sua Importância, Conflitos e Contradições. Ministério Público do Estado da Bahia,** [s. l.], [20--?]. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/crianca-e-adolescente/conselhos-e-fundos/conselho-tutelar/artigos/conselhos_setoriais.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

