

A Importância do Controle Interno na Gestão Pública Municipal: o caso dos Conselhos Municipais do município de Riachão/PB.

Elba Pereira Domingos

Pós-graduando *lato sensu* em Gestão Pública Municipal - UFPB

Rosângela Palhano Ramalho

Professor do Departamento de Economia - UFPB

RESUMO

Este trabalho apresenta uma breve análise sobre os conselhos Gestores de Políticas Públicas de Saúde, Assistência social e FUNDEB do município de Riachão-PB, focalizando a institucionalização dos conselhos como um instrumento de prática democrática e sua relação com o Poder Público. A existência dos conselhos pressupõe uma relação nova instituída na Constituição de 1988, na qual indivíduos, movimentos sociais e representantes do governo ocupam espaço público para exercerem o direito à deliberação do controle social. A pesquisa buscou compreender se a criação dos conselhos viabilizou a participação popular no processo de tomada de decisão, o que favorece o rompimento de práticas políticas conservadoras, ou se as mesmas, apenas se atualizaram no nível de discurso, sem, contudo, buscar incorporar efetivamente a perspectiva participativa e democrática que são características pertencentes a estes instrumentos de partilha de poder, pois, com a inserção da sociedade civil nas ações administrativas temos uma ligação entre poder público e a sociedade através de suas representações. A fim de alcançar os objetivos propostos na pesquisa, adotou-se uma abordagem explicativa, pois, centrou-se na preocupação de identificar fatores determinantes para a ação dos Conselhos, como instrumentos de controle, acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos. Foi necessário para a constituição desta pesquisa, registrar, identificar e analisar os fatos que contribuem ou não para a ação eficaz dos conselhos. A pesquisa analisou o discurso de 50% dos conselheiros titulares dos conselhos objeto deste estudo. Como resultado da pesquisa identificou-se que a prática conselhistas se depara com inúmeros entraves, sobretudo, de ordem cultural.

Palavras-chave: Controle social, Conselho, Cultura Política.

1 – INTRODUÇÃO

Os significados das palavras Democracia, Participação e Gestão, apesar de serem diferentes, estão interligadas. A palavra democracia possui significado amplo, e dentre estes, expressa a participação dos cidadãos em um governo democrático, como também, está ligada à livre expressão humana.

O Brasil Republicano vivenciou longos períodos ditatoriais, a exemplo da ditadura do Estado Novo, e quatro décadas de Governo Militar. Só em fins do século XX, com a constituição de 1988, a sociedade brasileira pôde vivenciar o período denominado de Redemocratização.

Com a Constituição de 1998, passou-se a ter eleições diretas, e os cidadãos brasileiros puderam escolher os seus representantes nas três esferas governamentais, ou seja, seus representantes em nível federal, estadual e municipal. Teve-se a instituição dos Conselhos Municipais, uma forma de inserir os cidadãos em ações do governo, possibilitando a escolha de ações e a fiscalização dos gastos públicos.

Com o objetivo de analisar a participação dos cidadãos nas ações da Gestão Pública, discutiremos como vem se constituindo a participação da sociedade civil, mais especificamente nos conselhos do FUNDEB, ASSISTÊNCIA SOCIAL e SAÚDE do município de Riachão-PB, como espaços de legitimação e responsabilidade dos cidadãos nas ações governamentais.

A participação popular é de suma importância para a realização de ações concretas em favor de todos os cidadãos. Diante disto, é necessário compreender os avanços das práticas democráticas no Brasil, em especial as exercidas pelos conselhos municipais no exercício do controle social. Além deste, também figura como objetivo específico compreender a importância, os avanços e desafios que permeiam a ação destes instrumentos de participação popular no exercício do controle, acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos.

Os Conselhos Municipais possibilitam a participação popular nos processos decisórios, na definição de prioridades que vão beneficiar os cidadãos. A relação entre sociedade e poder público proporciona a representação dos interesses populares nas decisões políticas.

Segundo (GONH, 2001, p. 7)

Os conselhos surgem como novo espaço de participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas. Sendo assim, os conselhos são de fundamental importância para novas formas de participação democrática, onde, a sociedade possa priorizar as suas necessidades, e acompanhar a gerência dos recursos públicos, fazendo com que, governo e sociedade civil participem de forma igualitária na definição das políticas públicas.

Os conselhos são espaços públicos privilegiados que objetivam a participação popular, uma vez que, possuem suporte legal para atuar no controle e gestão das políticas públicas.

Segundo (GOMES, 2003, p.39),

Os conselhos constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por plenário, tendo caráter obrigatório, uma vez que, os repasses de recursos ficam condicionados a sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas ou de controle.

Sendo assim, os conselhos são instrumentos eficazes para o desenvolvimento de ações públicas concretas que beneficie toda a população do País, do Estado ou de um pequeno município. Porém, estes ainda enfrentam grandes desafios mesmo duas décadas depois de sua instituição, em virtude de práticas políticas e culturais que ainda permanecem muito presente na sociedade atual.

2 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O SURGIMENTO DA EXPRESSÃO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

A expressão controle social surgiu no Brasil com o processo de redemocratização, principalmente com a institucionalização dos mecanismos de participação das políticas públicas na constituição de 1988.

Para Spineli e Costa (2007),

O processo de redemocratização, ocorrido no Brasil a partir da década de 1980, reforçou a ideia de que a participação da população na gestão dos negócios públicos era fundamental a consolidação da nova ordem recém-implantada. Nesse sentido, foram institucionalizados espaços públicos que

tornam possível a participação dos cidadãos na gestão pública.

Para Carvalho (1995, p. 8), "Controle social é expressão de uso recente, e corresponde a uma moderna compreensão de relação, estado e sociedade. Onde, cabe estabelecer prática de vigilância e controle". Para este, os conselhos são importantes por representar os anseios da sociedade, que na maioria das vezes, encontra-se excluída e marginalizada.

Em relação à importância do controle social para a efetiva participação popular na luta por uma gestão democrática, Barros afirma que, foi intensa a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão "ao longo de décadas, os governos submeteram os objetivos de sua ação aos interesses particulares de alguns grupos dominantes sem qualquer compromisso com o interesse da coletividade." (BARROS, 1998, p. 31).

Durante a década de 80, a sociedade brasileira foi palco de um processo de revitalização da sociedade civil que emergiu com a luta pela democratização do Estado e da sociedade. Esse período foi marcado por um movimento de conquistas democráticas que ganharam a cena pública como a organização de movimentos sociais em diferentes setores, o fortalecimento dos sindicatos, a visibilidade das demandas populares e a luta por direitos sociais. (RAICHELIS, 2000)

O Brasil, cujo passado é autoritário e centralizador, evoluiu no século XX, para se transformar em um dos países com o maior número de práticas participativas. Entre estes instrumentos de participação popular, podemos citar a instituição dos Conselhos Municipais que estão imersos em um conjunto de práticas democráticas pela consolidação da democracia inserida na Constituição de 1988, possibilitando a população espaço de legitimação e responsabilidade.

2.2 CONSELHOS COMO ESTRATÉGIAS DE CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA

A Constituição de 1988 é o resultado desse especial momento histórico de mobilização da sociedade brasileira, e da atitude de homens e mulheres que desejavam um novo Brasil, com igualdade para todos.

O artigo primeiro da Constituição retrata essa soberania popular, quando afirma que: Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente.

Segundo (BRASIL, 2011, p. 161):

Os conselhos foram instituídos pela Constituição Federal de 1988, como resposta ao conjunto de movimentos e lutas sociais que, em contraposição ao centralismo político e a concentração de poder características do período da Ditadura Militar, exigiam a descentralização do estado e o direito da participação política. Conselhos são espaços públicos privilegiados de efetivação da participação popular que possuem suporte legal para atuar na gestão e no controle social das políticas públicas.

O controle social é a participação na gestão pública que garante aos cidadãos espaços para influir nas políticas públicas, além de possibilitar o acompanhamento, avaliação e a fiscalização das instituições públicas e organizações não governamentais, visando assegurar os interesses da sociedade.

A participação contínua da sociedade na gestão pública permite que os cidadãos não só atuem na formulação das políticas públicas, como também, verifiquem o real atendimento as necessidades da população e fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

Com essa atitude de participação, acompanhamento e fiscalização, o cidadão exerce o controle social, interferindo no direcionamento das políticas públicas, exigindo e promovendo a transparência e o uso adequado dos recursos públicos. Esse exercício ocorre em espaços públicos de articulação entre governo e sociedade, constituindo importantes mecanismos de fortalecimento da cidadania. (BRASIL, 2011, p. 30)

Os conselhos municipais são de suma importância para a inserção da população nas práticas democráticas de controle e fiscalização na gestão pública municipal. De acordo com Salles (2010, p.49) “Os Conselhos responsáveis pela democratização das políticas sociais contribuíram para o resgate da dívida social, um dos compromissos da redemocratização”. São espaços que buscam construir através da ação coletiva de inúmeros sujeitos sociais a ampliação e fortalecimento dos anseios da sociedade.

Para a realização deste trabalho foram escolhidos os Conselhos de Saúde, Assistência Social e Fundeb do município de Riachão-PB, por se tratarem de espaços de decisão na esfera pública administrativa, devido à influência que os mesmos têm no processo de tomada de decisão, já que se tratam de espaços de discussão, deliberação, fiscalização e acompanhamento dos recursos públicos federais advindos para o município.

Os conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Fundeb, podem ser definidos segundo Salles (2010. p. 48) como:

Conselhos de políticas ligadas às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. São em Geral previsto em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano de formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e de fiscalização das ações.

Os conselhos gestores de políticas públicas, chamados de setoriais, através da instituição de Fundos Federais, foi um fator fundamental para a sua implementação. Pois, foram considerados obrigatórios para o repasse de recursos federais, para estados e municípios, e peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais. Sendo assim, podemos afirmar que, a constituição de conselhos gestores é um passo importante na democratização do processo decisório no interior do aparelho estatal.

Os conselhos gestores podem assumir diversas tarefas dentro da esfera pública, se tornando espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade civil. Estes podem assumir tarefas que vão desde a constituição de fóruns de debate para a discussão de projetos e problemas, como também, são instâncias consultivas e deliberativas de políticas públicas.

De acordo com Gonh, (2001, p. 107):

Os conselhos gestores são instrumentos de determinados processos políticos e constituem inovações institucionais na gestão das políticas sociais no Brasil. Esses processos podem ter diferentes objetivos, contribuir para mudanças sociais significativas, ou auxiliar na consolidação de estruturas sociais em transição, ou sob impactos de pressões sociais.

2.3 DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS CONSELHOS MUNICIPAIS

A crença no papel relevante dos conselhos se dá a partir de dois processos denominados de descentralização e democratização. Destes derivam duas características principais deste instrumento de controle: a primeira no que diz respeito ao fato dos conselhos estarem vinculados ao poder executivo, o que retira desse poder a exclusividade da decisão; e a segunda ao fato de neles estarem representados os setores organizados da sociedade.

De acordo com (SALLES, 2006), os conselhos são “Órgãos públicos dotados de natureza peculiar, sobretudo os que têm função deliberativa, pois não estão sujeitos

hierarquicamente ao governo local, caso contrário, as ações autônomas da sociedade civil ficariam comprometidas”.

Entretanto, apesar dos conselhos terem sido criados sob inspiração democrática, estudos em todo o Brasil mostram que os conselhos enfrentam problemas para se firmarem como espaço de efetivo diálogo entre a sociedade civil e o governo. Pesa contra esses mecanismos inovadores de gestão a tradição centralista e paternalista, que ainda permeia a sociedade atual brasileira, que por meio de várias práticas de insulamento, busca esvaziar a autoridade destes espaços.

Para Paz (2006, p. 119)

Mudar a cultura política brasileira ou construir novos valores e referências éticas não é tarefa fácil ou de curto prazo. Isso implica um processo longo, de algumas décadas, que envolve o aprofundamento da cidadania, a organização da sociedade civil, o estabelecimento de novas relações e práticas de vigilância, resistência e enfrentamento de conflitos entre os diferentes atores com o estado.

De acordo com Paz (2006), os conselhos podem trilhar por dois caminhos: se transformar em instrumentos de uma gestão democrática, ou apenas seguir orientações definidas pelo gestor municipal, se tornando assim, em simples repassadores de recursos sem dialogar e discutir dentro de um espaço democrático, instituído com o objetivo de a população expor as suas reais necessidades, e cobrar ações concretas por parte da administração nas três esferas governamentais.

A participação da sociedade civil nos conselhos não é necessária apenas para a constituição dos mesmos. A participação dos conselheiros é indispensável para que os mesmos representassem os demais anseios da população, participem do processo de tomada de decisão.

Segundo (SALLES, 2010, p. 52)

Embora a cultura democrática esteja avançando no país desde os anos de 1980, com avanços significativos no tocante a participação popular, muitas vezes a nova institucionalidade oculta velhas práticas. No caso dos conselhos, muitas vezes seu papel é o de ratificar as decisões emanadas do poder executivo municipal, que coopta seus membros fazendo-os perder os vínculos de representação com a sociedade.

Desde os primórdios da política brasileira a sociedade civil pouco exerceu o controle das políticas sociais, uma vez que, a representação popular imersa em diversos setores com o

objetivo de elencar as prioridades para a sociedade, ainda é caracterizada pelo patrimonialismo e clientelismo.

É necessário perceber que a interferência nas ações democráticas instituídas na Constituição de 1988 ainda é constante, uma vez que, como Salles (2010, p. 18),

Se o Clientelismo permanece em algumas localidades, assim como a baixa renovação de sua elite política, a democracia no município fica comprometida, ainda que haja a descentralização. Ou seja, a descentralização por si só não garante a democracia.

O processo de democratização do estado através da ampla participação social vem apresentando uma série de problemas e contradições em função de uma herança política, cultural e tradicional que ainda permeia a sociedade brasileira em pleno século XXI. Fazendo com que haja um bloqueio da participação popular em espaços públicos de discussão sobre gestão.

Alguns fatores influenciam de forma direta a ação dos conselhos, entre estes podemos citar:

Segundo Tatagiba (2002. p. 55),

A natureza híbrida dos conselhos é o aspecto que suscita mais problemas e controvérsia. A legislação impõe a paridade entre os representantes do estado e da sociedade, como forma de garantir o equilíbrio das decisões. No entanto, a análise do funcionamento dos conselhos em várias cidades revelou que na prática, tem sido muito difícil, reverter à centralidade e o protagonismo do estado nas definições das políticas e das prioridades sociais.

Também podemos elencar como desafios que enfrentam os conselhos como mecanismos de controle: a falta de formação para os conselheiros, o que representa o descaso em relação aos conselhos; os representantes dos conselhos muitas vezes não estão inseridos em conselhos com o objetivo de buscar os interesses da coletividade; falta de vontade política por parte dos governantes, entre outros.

A criação de conselhos municipais dá a ideia de relação entre estado e sociedade civil, que tem como base os princípios da democracia participativa. Entretanto, o que se percebe é que, muitos destes conselhos foram criados para cumprir requisitos legais, constituindo-se em mecanismos de legitimação e gestão, sendo manipulados desde a sua composição, até o momento de gerência e aprovação de recursos.

A atuação dos conselhos geralmente sofre influências decorrentes de questões

institucionais, culturais e sociais presentes em nossa sociedade. Isto é decorrência de um déficit histórico do pleno exercício da cidadania pelos cidadãos brasileiros. Resultado de enormes níveis de desigualdade e exclusão social que comprometem a atuação destes espaços democráticos e põem em dúvida a capacidade de gerar ações que melhorem as políticas públicas.

3- PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o desenvolvimento deste trabalho que busca analisar e discutir o Controle interno na Gestão Pública Municipal a partir da importância da ação dos conselhos no município de Riachão/PB. Foi necessária uma pesquisa documental, com a seleção e leitura de vários autores que abordam o tema em análise.

Foi de suma importância acesso a diversas informações que serão encontradas em documentos internos na Casa dos Conselhos e na Prefeitura Municipal. Locais onde foram coletados dados relevantes sobre a atuação dos mesmos. Foi necessária a aplicação de entrevistas com os conselheiros, e de questionários para obter informações importantes sobre a atual gestão dos conselhos no município.

A pesquisa documental na Prefeitura Municipal, Casa dos Conselhos, e as entrevistas foram fundamentais para se alcançar o objetivo do proposto trabalho, tendo em vista que, nestes espaços foram encontradas as informações oficiais sobre os conselhos. Com as entrevistas foi possível traçar o perfil sócio político dos conselheiros, analisar as suas opiniões quanto a função dos conselhos nas ações a serem desempenhadas junto ao poder público municipal, observar as angústias e preocupações que os afligem, e suas principais dificuldades como representantes da sociedade junto as instâncias de controle.

Foram entrevistados 50 % dos conselheiros titulares, no total treze conselheiros. Sendo quatro membros do Conselho Municipal de Saúde, quatro membros do Conselho Municipal de Assistência Social, e cinco membros do Conselho Municipal de Fundeb, no período de sete a treze de novembro de 2011.

4 - ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE RIACHÃO

O município de Riachão está situado na mesorregião do Agreste paraibano, mas precisamente na microrregião do Curimataú Oriental (ATLAS ESCOLAR, 2002, p.15). Ocupa uma área de (90 km²). Sua sede está distante a 160 km da Capital Paraibana João Pessoa, 7 km de Campo de Santana, 5 km de Araruna, e a 12 km de Dona Inês. (CÂMARA, 2000, p. 7)

O nome Riachão surgiu da existência de um rio, em frente à igreja matriz. Pouco se conhece sobre ao processo de formação inicial deste povoado, devido à ausência de fontes históricas. Todavia acredita-se que o processo de povoamento se deu, espontaneamente, originando-se enquanto povoado por volta de 1845, constituído basicamente, por agricultores localizados nos arredores da Igreja. (CÂMARA, 2000)

O município de Riachão foi desmembrado de Araruna ganhando independência política por força da Lei nº 5.888, sancionada em 29 de abril de 1994, com publicação no Diário Oficial da Paraíba em cinco de maio do mesmo ano.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao censo 2010, Riachão é uma cidade que hoje conta com uma população de 3.274 (três mil, duzentas e setenta e quatro) habitantes.

Com apenas 17 anos de Independência Política, o município encontra-se na sua quarta gestão administrativa. A principal atividade econômica dos moradores deste município é a agricultura de subsistência e o setor de Serviços. O setor de serviços está ligado a pequenos comércios e ao serviço Público Municipal.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,568, considerado um dos mais baixos da região Norte e Nordeste do país. Está inferior ao IDH do Brasil no censo 2010 que é de 0,699, como também é bem inferior ao do Estado da Paraíba que é de 0,718, ocupando o vigésimo quarto lugar das Unidades Federativas do Brasil (IBGE, 2010).

O município conta com 07 Unidades Educacionais, sendo 06, pertencentes à rede Educacional Municipal e 01 pertencente à Rede Estadual de ensino, que engloba o Ensino Fundamental e Médio. Cinco Escolas de Ensino fundamental localizam-se zona rural, 01 Escola de Ensino Fundamental e 01 Escola de Ensino Fundamental e Médio na Zona Urbana. Estas possuem junta uma total de 921 alunos. O município também dispõe de três Creches municipais que atendem crianças de 02 á 04 anos de idade.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2010 foi de 3.3 nas séries iniciais, e 3.1 nas séries finais do ensino fundamental, vem aumentando nos últimos anos,

uma vez que, em 2005, o IDEB era de 2.5, um dos mais baixos do Brasil (INEP, 2011).

O município possui uma alta taxa de analfabetismo, que segundo os dados do IBGE 2010 é de, 31,48 % da população, ou seja, de 3.274 habitantes, 736 ainda são analfabetos. Porém este dado melhorou, pois no censo realizado no ano 2000, 44,96% da população riachãoenses era considerada analfabeta (IBGE, 2010).

No âmbito da saúde o município possui 03 postos de saúde na Zona rural, e uma unidade de saúde no centro da cidade. Entretanto, possui apenas uma equipe de saúde da família, composta por: um médico, uma enfermeira, um dentista e uma auxiliar de enfermagem para atender a toda a população da Zona Urbana e Rural, o que provoca grande demanda no atendimento.

Com uma economia pouco dinâmica, o município enfrenta um dos problemas que atinge os municípios paraibanos, a desigualdade social dos moradores, que é bem retratada no IDH do município e na renda familiar que é de R\$ 64,25 (sessenta e quatro reais, vinte cinco centavos) por pessoa.

Diante do exposto, podemos perceber que o município de Riachão é resultado da criação de novos subespaços territoriais na década de 1990, posterior à promulgação da Carta Magna de 1988. E que apesar de alguns indicadores de desenvolvimento terem melhorado nos últimos anos, ainda apresenta níveis baixos em alguns dados estatísticos.

Segundo Cunha (2011. p. 78),

A promulgação da referida norma constitucional, também é marcada por uma grande mobilização da sociedade em busca de conquistas de cunho democrático, reclamando modificações na postura do estado e no trato entre estes e a sociedade civil como um todo. Neste contexto e sob o direcionamento dos interesses políticos estaduais e considerando-se que os processos estavam sob o manto das assembleias legislativas surgem diversos municípios por todo o Brasil. No estado da Paraíba, foram criados 52 novos compartimentos políticos territoriais (municípios) durante a década de 1990.

O Artigo 14º da Constituição Federal de 1988 criou alguns instrumentos que garantem a participação popular nas deliberações das três esferas governamentais. São estes o plebiscito, o referendo e as leis de iniciativa popular. Como também, são instituídos mecanismos de participação popular na gestão pública, a exemplo dos conselhos, onde os cidadãos passaram a fazer parte do processo de tomada de decisões, no acompanhamento, controle e fiscalização dos gastos públicos.

A constituição de 1988 promulgou várias medidas que conferiam maior autonomia

aos entes constitutivos da federação, rompendo com a centralização, e com a descentralização das decisões e dos recursos no nível federal, definindo novas formas de articulação entre União, Estados e Municípios (CUNHA, 2011).

A regulamentação dos conselhos municipais setoriais torna-se obrigatório, oriundo de regras institucionais presentes na constituição de 1988, orientado sob o viés da gestão descentralizada, devendo esta, ser constituída por representantes do poder executivo local e da sociedade como um todo (CUNHA, 2011, p. 50).

Os Conselhos municipais surgem no Brasil como consequência do processo de descentralização que iniciou-se com a Constituição de 1988. Processo este que assegura a participação da comunidade em equidade com o poder governamental no desenvolvimento de políticas sociais.

No município de Riachão-PB, o Conselho Municipal de Saúde foi instituído por força da Lei nº 006 de fevereiro de 1997, e o Conselho Municipal de Assistência Social, através da Lei nº 09, de março do mesmo ano, ao iniciar-se a primeira gestão administrativa no município. O Conselho do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) foi criado no ano de 2009, a partir da Lei nº136.

A Constituição de 1988 dá uma nova textura à administração pública brasileira, trazendo como uma de suas principais inovações a participação social no processo de tomada de decisão. A descentralização das políticas sociais estabelece novos mecanismos de governança democrática nas cidades, fazendo com que os cidadãos possam participar deste processo elencando suas principais prioridades.

A Instituição dos Conselhos Municipais, um dos principais avanços da participação popular nas ações de Fiscalização, acompanhamento e tomada de decisão da administração pública, através das suas representatividades, é de suma importância para a transparência na utilização dos recursos, e para que o mesmo seja aplicado nas reais necessidades dos cidadãos, promovendo melhorias na condição de vida dos mesmos.

Conforme Raichelis (2006, p. 110),

os conselhos de políticas públicas são arranjos institucionais inéditos, uma conquista da sociedade civil para imprimir crescentes níveis de democratização às políticas públicas e ao Estado, que, em nosso país, têm forte trajetória de centralização e concentração de poder.

Os conselhos Gestores de Políticas Públicas do município de Riachão-PB: Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal do

FUNDEB, são importantes para a democratização e descentralização das ações desenvolvidas pelo Executivo municipal. Estes conselhos representam a ampliação da esfera pública, no aumento da participação da sociedade civil nos negócios públicos.

4.2. CRIAÇÃO, COMPOSIÇÃO E FUNÇÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL E FUNDEB NO MUNICÍPIO DE RIACHÃO – PB.

No município de Riachão-PB, os conselhos municipais surgem através de Leis Próprias, instituídas após a Constituição de 1988. Estas possuem definições específicas de acordo com o objetivo de todos os conselhos.

O Conselho Municipal de Saúde foi instituído por força da Lei nº 006 de fevereiro de 1997. Sua criação figura como uma exigência legal para o repasse de recursos da esfera federal para a esfera municipal.

Este é um órgão colegiado de caráter permanente e deliberação máxima. Tem a função de definir as prioridades na área da saúde para os usuários dos serviços de saúde do município, acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços prestados a comunidade, como também, a execução do orçamento, a destinação e a aplicação dos recursos financeiros na área da saúde municipal.

O Conselho Municipal de Saúde é formado por (08) oito membros, com seus respectivos suplentes. Sendo (02) dois representantes dos prestadores de serviço da saúde, (02) dois representantes de trabalhadores na área de saúde e (04) quatro usuários. O mandato dos membros do CMS é de dois anos, os mesmos podendo ser reconduzidos ao cargo por igual período uma única vez.

O Conselho Municipal de Assistência Social, foi implementado através da Lei nº 09, de março de 1997, ao iniciar-se a primeira gestão administrativa no município. É um órgão colegiado de caráter permanente e de funções deliberativas, consultiva e fiscalizadora, que tem como objetivos gerais assegurar a participação da comunidade na formulação, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos projetos e programas constantes na política municipal de Assistência Social.

O referido conselho é vinculado a Secretaria de Ação Social e tem como área de atuação todo o território do município de Riachão. É de sua competência definir as prioridades da política de Assistência Social, zelar pela efetivação de um sistema descentralizado e participativo nas ações de políticas públicas da Assistência Social.

O conselho é composto por (08) oito membros e seus respectivos suplentes, sendo, 04 (quatro) representantes do poder executivo, indicados pelo chefe do executivo municipal, e 04 (quatro) de representação não governamental, ligados a segmentos da sociedade civil, como: organizações religiosas, trabalhadores rurais, comerciantes e associações.

O Conselho do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) foi criado no ano de 2009, a partir da Lei nº136. Sua criação reflete a exigência do Ministério da Educação para o repasse de recurso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Através da Portaria de nº 144, de 28 de janeiro de 2008, o Ministério de Estado de Educação, em seu Art. 1º Institui o Conselho Nacional de acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. A Portaria de nº 430, de dezembro de 2008, estabelece procedimentos e orientações sobre a criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, de âmbito Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

As funções principais deste organismo de controle são: acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; acompanhar o censo educacional; examinar registros contábeis e o demonstrativo relativo aos recursos repassados; emitir parecer sobre prestação de contas.

O referido conselho é composto por (10) dez membros e seus respectivos suplentes. Os mesmos são indicados pelas suas respectivas categorias e segmentos, salvo o representante da Secretaria de Educação do município.

4.3 PERFIL SOCIOPOLÍTICO DOS CONSELHEIROS

A construção do perfil sociopolítico dos conselheiros diz respeito à escolaridade, profissão, principal empregador, motivação para participar como conselheiras e principais dificuldades enfrentadas pelo CMS, CMAS e do Conselho do FUNDEB.

Na realização do Perfil sócio políticos foram realizadas entrevistas com 50% dos membros titulares de cada conselho acima citado. Destes, 25% são representantes da sociedade civil, e os outros 25 % são representantes do governo. Dentre os entrevistados estão os presidentes de cada conselho, que forneceram dados de relevante importância para a constituição do perfil descrito de cada conselho abordado.

4.3.1 CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

No que diz respeito à escolaridade, os dados demonstram que a maioria dos conselheiros possui certo grau de escolaridade, pois 90% possui Ensino Médio e 10% tem o Ensino Fundamental. Mas vale ressaltar que os mesmos não têm conhecimentos técnicos específicos para analisar a execução orçamentária dos gastos realizados com a saúde.

No que diz respeito ao vínculo empregatícios dos membros do conselho de saúde, 50% dos conselheiros são servidores públicos municipais. Destes, 25% estão assumindo funções de confiança, e 25% são servidores públicos efetivos. Os outros 50% são donas de casa, agricultores, estudantes e não possuem vínculo empregatício com a Prefeitura.

Essa situação nos remete ao grau de autonomia e liberdade na atuação dos conselheiros. Os mesmos sentem-se a vontade para fazer solicitações ao executivo municipal em virtude da não dependência direta com o mesmo.

Os conselheiros informaram que a principal motivação para participar do CMS, foi à possibilidade de contribuir com os serviços públicos de saúde, e melhorar a atuação destes serviços em todo o território do município de Riachão.

Os conselheiros elegeram como a maior dificuldade enfrentada por este conselho, a falta de formação dos conselheiros, uma vez que, apesar de frequentarem mensalmente as reuniões, reivindicarem ações do poder público para melhorar os serviços de saúde, os mesmos enfrentam dificuldades no processo de acompanhamento dos gastos públicos.

Diante disto, o processo de fiscalização e acompanhamento dos recursos deixa muito a desejar. Os mesmos nunca tiveram nenhuma formação para serem conselheiros, e exercerem de forma mais intensa o seu papel como representante da sociedade.

Os membros do respectivo conselho foram indicados pelas categorias que o compõem, que estão elencadas na sua Lei de Criação. Os conselheiros foram escolhidos através de reuniões e indicações.

4.3.2 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Quanto à escolaridade dos componentes do Conselho Municipal de Assistência Social, os dados demonstram que 13% dos conselheiros possui curso superior, 37% possuem o Ensino Médio e 50% possuem apenas a primeira Fase do Ensino Fundamental. Podemos perceber que, essa distribuição, no que tange ao grau de escolaridade apresenta uma certa

desigualdade. Enquanto 50% dos membros governamentais possuem ensino superior e médio, entre os 50% representantes da sociedade civil o nível de formação se reduz a primeira fase do Ensino Fundamental. Os conselheiros com menor escolaridade são os representantes dos órgãos não-governamentais como: associações, organizações de classe e representantes da igreja.

Os dados demonstram certa desigualdade de recursos individuais, justamente entre aqueles que talvez sejam os mais interessados na melhoria dos serviços sócio-assistenciais em todo o território do município, pois representam os anseios das classes menos favorecidas.

O nível de formação dos componentes dos conselhos é um fator importante para sua compreensão e atuação de representante da sociedade local, como também, na análise de dados referentes aos gastos realizados com os serviços assistenciais, no acompanhamento e fiscalização dos recursos.

Verifica-se que o setor público municipal é o principal empregador. Uma vez que, 80% dos conselheiros são servidores públicos municipais em cargos comissionados, exercendo função de confiança, e 20% são trabalhadores rurais. Entre os representantes da sociedade civil, 25 % têm vínculo empregatício com a Prefeitura.

Diante dos dados expostos acima, podemos perceber que o grau de autonomia e liberdade na atuação dos conselheiros é fragilizado pelo grau de ligação e subordinação dos conselheiros com o Executivo Municipal.

Para 37% dos representantes do Poder Público Municipal a principal motivação para participar do CMAS é contribuir com as políticas públicas de Assistência Social e com os programas voltados para esta área. Para 13% dos representantes governamentais, participação no conselho foi motivada apenas por indicação dos gestores locais das Secretarias Municipais e pelo representante do executivo no município. Os 50% dos representantes de Associações Rurais e Urbanas, Associações de Classe, e representantes da igreja, estão participando do conselho porque foram indicados em assembleias e reuniões das classes as quais representam.

Os conselheiros elencam duas dificuldades para o bom funcionamento do conselho: a primeira diz respeito à formação dos conselheiros. Devido à falta de capacitação e formação da maioria dos conselheiros a principal função do conselho de Assistência social que é de assegurar a participação da comunidade na formulação, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos projetos e programas constantes na política municipal de Assistência Social. Estas tarefas quase não são executadas pelo conselho. A segunda é a dificuldade na realização

das reuniões, pois as mesmas, geralmente não contam com a participação de todos os membros quando acontecem. Muitas vezes as atas são declaratórias por falta de quórum.

Os membros deste conselho também foram indicados pelas categorias que compõem o mesmo, elencadas na sua Lei de Criação, e sendo escolhidos através de reuniões e indicações.

4.3.3 CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB

A grande maioria dos conselheiros do FUNDEB possui uma escolaridade mais elevada: 60% tem formação universitária, 10% possuem o Ensino Médio e 30% o Ensino Fundamental. Contudo, essa distribuição apresenta certa desigualdade. Enquanto 50% dos membros governamentais possuem graduação, entre os representantes da sociedade civil de classe 40% possuem apenas o Ensino Fundamental e 10% curso superior. Importante frisar que os conselheiros com menor escolaridade são os representantes dos pais e os próprios alunos.

Entre os membros deste conselho, 70% são servidores públicos municipais. Destes, apenas 10% é funcionário efetivo do quadro administrativo do município, 60% são servidores efetivos exercendo função de confiança e cargos comissionados. Entre os representantes da sociedade civil, 10 têm vínculo empregatício com a Prefeitura, e 30% exercem outras atividades.

Essa situação nos remete perceber que apesar do nível de formação dos conselheiros do FUNDEB, ainda existe uma intensa ligação entre os membros deste conselho e a administração municipal. Uma vez que, existe um elevado número de membros exercendo função de confiança na atual gestão administrativa.

Os conselheiros informaram que a principal motivação para participar do conselho do FUNDEB é a possibilidade de contribuir com a política de educação do município, fazendo acompanhamento dos gastos realizados com o recurso do fundo, para que o mesmo tenha como destino o desenvolvimento das ações educacionais, e com isso uma melhoria no processo educacional.

Os Conselheiros frequentam as reuniões assiduamente todos os meses. Entretanto, ainda elencam como uma de suas principais dificuldades a sua formação como conselheiros, pois os mesmos ainda não passaram por nenhuma capacitação. A grande maioria sente dificuldades na análise dos dados contábeis e empenhos presentes nos Balancetes da Secretaria de Educação.

Os membros do respectivo conselho foram indicados pelas categorias que o compõem, e estão elencadas na sua Lei de criação, foram escolhidos através de reuniões e indicações.

4.4 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE RIACHÃO: NA TEORIA, IDEAL DE CIDADANIA E DEMOCRACIA; NA PRÁTICA, CHOQUE COM O PATRIMONIALISMO.

Os conselheiros entrevistados dos Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e FUNDEB concordam que os conselhos municipais são instâncias de controle e acompanhamento de políticas públicas de suma importância para a realização de debates, formação de opiniões sobre o desenvolvimento de ações voltadas para a melhoria na qualidade dos serviços públicos para a população.

Entretanto, existe uma grande preocupação por parte destes, no que se trata à falta de formação e conhecimento de leis, regimento interno dos conselhos, que a maioria dos membros desconhece, e até mesmo, o desconhecimento por parte de alguns membros de saber qual a sua verdadeira função dentro deste espaço democrático.

É necessário perceber que os conselhos são espaços de negociação, entre os representantes da sociedade e o poder local na busca de desenvolver políticas públicas que beneficie toda a comunidade. Porém, por falta de conhecimento dos próprios membros que participam destes instrumentos de controle, alguns destes, se tornam apenas espaços que reproduzem as pautas encaminhadas pelo executivo local, como: parecer em prestação de contas, aprovação de planos e projetos, e responder questionários encaminhados pela esfera estadual e municipal que buscam saber o funcionamento dos mesmos.

Os conselhos são arenas de negociação que podem ser um espaço de qualificação da comunidade no exercício da gestão democrática. Como toda arena de negociação, sua qualidade decorre de múltiplos fatores, como, por exemplo, o preparo dos conselheiros em formular opiniões e argumentos defensivos de qualidade dos atendimentos e dos direitos”. (SPOSATI, 2001, p. 104)

Pode-se perceber nos conselhos analisados que, o Conselho Municipal de Saúde possui maior autonomia no seu processo de tomada de decisões, uma vez que, há uma maior descentralização dos seus membros do Executivo Municipal. Fazendo com que,este se torne um espaço de reivindicação para a melhoria dos serviços de saúde. Entretanto, de acordo com

os seus membros, sua principal dificuldade diz respeito ao processo de acompanhamento dos gastos, sendo que, os mesmos não têm conhecimento técnico para analisar dados contábeis.

O Conselho Municipal de Assistência Social de acordo com os dados coletados é o que se encontra é um estado de maior vulnerabilidade, pois possui um número elevado de representantes da sociedade com um grau de escolaridade muito baixo, e ligado ao poder público com vínculo empregatício assumindo função de confiança. Tal fato fragiliza as ações deliberadas por esta instância de controle e participação popular.

O Conselho Municipal do FUNDEB é o que possui um número maior de membros com um nível de escolarização elevado. Entretanto, é notória a ligação da maioria dos seus membros com o poder público local, através de cargos de confiança.

No Conselho Municipal de Saúde e do FUNDEB, foi onde se encontrou um maior número de membros preocupados com as ações desenvolvidas por estas instâncias de controle.

Os conselhos investigados, mesmo que sejam paritários, apresentam um maior número de representantes ligados ao governo do que a sociedade civil, uma vez que, muitos membros da sociedade civil se encontram ligados ao Poder Executivo. A realidade histórico-política da sociedade brasileira impossibilita em muitos casos o exercício pleno da cidadania.

Podemos perceber os avanços advindos com a Constituição de 1988, em especial no que diz respeito à participação da sociedade no processo de tomada de decisão que sofreu avanços significativos nas últimas décadas. Porém, ainda é notório o poder centralizador que permeia a Administração Pública Municipal e as instâncias de controle. Realidade advinda do processo histórico de constituição da sociedade brasileira.

Conforme Gohn (2001, p. 107),

... os conselhos gestores são instrumentos de determinados processos políticos e constituem inovações institucionais na gestão das políticas sociais no Brasil. Esses processos podem ter diferentes objetivos, contribuir para mudanças sociais significativas ou auxiliar na consolidação de estruturas sociais em transição ou sob impacto de pressões sociais.

A participação da sociedade civil nos processos de formulação, deliberação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas provocam, mesmo que de maneira embrionária, a democratização da gestão municipal. Contudo, muitos conselhos têm um poder bastante limitado, configurando-se em instâncias meramente consultivas, sem nenhum poder

deliberativo (LUBAMBO, 2002). Podemos perceber que não basta apenas a constituição formal e legal do conselho, é indispensável que a sociedade civil participe do processo da tomada de decisão.

5 – CONCLUSÕES

É indiscutível o avanço da sociedade civil no processo de tomada de decisão na gestão das políticas públicas. A participação da sociedade civil significa avanços nas conquistas de participação democrática.

Podemos perceber que os conselhos analisados por este trabalho ainda não conseguiram alcançar o patamar descrito na Constituição de 1988, e nas leis que os instituíram. Embora a participação esteja fortemente referenciada no discurso político, ainda nos deparamos com uma cultura política onde permanecem arraigadas práticas que fazem referenciar o mandonismo local, o clientelismo e a tutela.

Ficou evidenciado que é necessária formação e capacitação dos conselheiros, em especial dos representantes da sociedade civil, pois os mesmos “precisam ter a capacidade de influir, o que significa ter informações, ter opiniões, condições e instrumentos para se constituírem em sujeitos da ação e não meros complementos dela.” (OLIVEIRA, 1999, p. 47)

É de suma importância, que os conselheiros, em especial os representantes da sociedade civil lutem pelos interesses do coletivo. Pois, caso contrário, serão apenas abalizadores da ação do executivo.

Os conselhos ampliam a esfera pública e produzem novas interações entre estado e sociedade civil na direção de uma governança democrática, porém percebemos que ainda existem alguns empecilhos que impossibilitam esses espaços de exercerem a sua verdadeira função na gestão pública.

Nome: Elba Pereira Domingos.

Graduação: História - Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

Pós Graduação: Especialização em Gestão Pública Municipal- Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Emprego: Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Riachão/PB.

E-mail: elbadomingos@bol.com.br; elba.domingos@hotmail.com

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. 23 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Capacitação para controle social nos municípios**. Assistência social e programa bolsa família: Secretaria de avaliação e gestão da informação; Secretaria Nacional de Assistência social. 2011.

CÂMARA, Leôncio Teixeira. **Riachão-Parcela de sua História-Fragmento I**. João Pessoa: A União, 2000.

CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

CUNHA, Rosimeri de Lourdes Estevão. Compartimentação política do território: uma análise do processo do Curimataú oriental paraibano. 2011.199. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 1999.

IBGE. IBGE cidades. Disponível em: www.ibge.gov.br. Cidadessat. Acesso em: 08/12/2010.

IBGE. IBGE cidades. Disponível em: www.ibge.gov.br. Cidadessat. Acesso em: 05/11/2011.

IDEB. Portal IDEB. Disponível em: www.portalideb.gov.br. Acesso em: 05/11/2011.

GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação política**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção da Nossa Época; v.8)

GIL, Antônio Carlos. *Como Elaborar um Projeto de Pesquisa*. 3ª ed., São Paulo, Atlas. 1994.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: Democracia, controle social e Instituições**. São Paulo. EAESP; FGV, 2003, 110 P. (Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP; FGV. Área de concentração: Governo local e sociedade civil)

LUBAMBO, C. W. **Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites**. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2002. (Trabalhos para Discussão n.º 149/2002).

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. 2004. 46p.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Controle Social e Assistência Social: o desafio impossível**. *Katálysis*-Revista do Departamento de Serviço Social da UFSC. Florianópolis, n. 4, p.37-50, abr. 1999.

PAZ, R.D. **Código de Ética reafirmar a função política dos conselheiros**. Serviço Social e sociedade. Ano XXVII. nº 85. 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIACHÃO: Lei nº 006-97; Lei nº 009-97; Lei nº 136-2009.

RAICHELIS, R. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil**. Serviço Social e Sociedade. Ano XXVII, n 85. São Paulo: Cortez, 2006.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000.

RODRIGUES, Janete Lins (coord.). **Atlas Escolar da Paraíba**. João Pessoa: Grafset, 3ª Ed, 20002.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Departamento de ciência da Administração/UFSC. CAPES: UAB. Brasília. 2009.

SALLES, Helena da Mota; **Gestão Democrática e Participativa**. Departamento de ciência da Administração/UFSC. CAPES: UAB. Brasília. 2010.

SANTOS, Maria Paula Gomes. **O Estado e os Problemas Contemporâneos**. -Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SPINELLI, Marcos Vinícius Claussen, COSTA, Bruno Lazzaroti Diniz. **A influência dos conselhos locais na gestão do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros**. Minas Gerais. Caxambu. 2007.

SPOSATI, A. **Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil**. Serviço Social e Sociedade. Ano XXII, n 68. São Paulo: Cortez, 2001.

TATAGIBA, Luciano. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, Evelina (org.). Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ZANELLA, Liliane Carly Hermes; **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Departamento de ciência da Administração/UFSC. CAPES: UAB. Brasília. 2009.

APÊNDICE

Roteiro de Entrevista Realizada com os membros dos Conselhos Municipal de Saúde (CMS), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e Conselho Municipal do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB)

Município _____ Data do Levantamento _____

1. Identificação

Nome _____ Idade _____

Profissão _____ Escolaridade _____ N° de Conselheiros _____

2. Com que frequência acontece às reuniões deste Conselho?

3. Qual o objetivo deste conselho?

4. As ações deliberadas ou solicitações deste conselho são atendidas?

() Sim () Não Por que? _____

5. Quais os principais problemas enfrentados por este conselho?

6. Como você avalia a atuação deste conselho no processo de acompanhamento, fiscalização e gestão dos recursos públicos?

7. Qual a sua principal motivação para ser conselheiro?

8. O conselho funciona de maneira democrática?

9. Com que frequência você participa das reuniões do conselho?

10. Qual a forma de ingresso no conselho?

() Indicação do Poder Executivo

() Indicações de organizações não governamental

() Indicação de Associações de Classe

() Outra