

OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA GESTÃO PÚBLICA EM MAFRA-SC¹

Danielle Kondlatsch Valerio²

Adriano Antônio Bauer³

RESUMO: Os Conselhos Municipais podem ser importantes instrumentos de controle social, efetivando a participação democrática na Gestão Pública. A pesquisa, realizada no Município de Mafra-SC, foi conduzida pelo objetivo principal de pesquisar o desempenho dos Conselhos Municipais naquele município, verificando se estão atuando na Gestão Pública Municipal, no sentido de fiscalização, articulação e deliberação das políticas públicas para garantia de direitos do cidadão. Percebendo a existência de vinte e quatro Conselhos Municipais, tornou-se necessário verificar se a criação de Conselhos no município supracitado não ocorre deliberada e superficialmente, sem cumprir o objetivo principal de engajar o cidadão na gestão pública local. Procurou-se conhecer os Conselhos Municipais existentes, seus objetivos, atividades e iniciativas para cumprimento de sua finalidade, através de pesquisa bibliográfica e documental. Para avaliar a opinião dos representantes – presidentes – de cada Conselho, acerca do tema, realizou-se entrevista individual, podendo-se obter os resultados apresentados a seguir. A pesquisa em questão é capaz de informar, subsidiar o conhecimento sobre uma prerrogativa ainda reclusa, de participação do cidadão na promoção de uma melhor qualidade de vida em sua comunidade.

Palavras-chave: Controle Social; Conselhos Municipais; Gestão Pública

ABSTRACT: The Municipal Councils can be important tools of social control, making effective the democratic participation in the public management. The research, made in Mafra's municipality SC, was leaded with the main objective research the performance of Municipal Councils in that municipality, verifying if they are acting in the Municipal Public Management, in the way of fiscalization, joint and deliberation in the public politics for the guarante of the citizen rights. Perceiving the existence of twenty-four Municipal Councils, it became necessary to verify if the creation of Municipal Council above-mentioned do not occurs deliberated and superficially, without fulfill the main objective of engage the citizen in the Public Local Management. It was searched to know the existing Municipal Councils, them objectives, activities and initiatives to the fulfill of it finality, through the bibliographycal and documental research. To evaluate the representatives' opinions - presidents - of each council, about the subject, it was made a individual interview, being able itself get the follow present results. The question research is capable of inform, subsidize the kwnolege about a prerogative recluse yet, the participation of the citizen in the promotion of a better life's quality in the community.

Key Words: Social Control; Municipal Councils; Public Management

INTRODUÇÃO

A participação do cidadão, individual e diretamente, no processo de tomada de decisões de uma comunidade é capaz de garantir, simultaneamente, os interesses particulares e um governo local eficaz. Quando o faz na coletividade, adquire força maior para êxito nesse objetivo.

No entanto, é necessário pesquisar a efetivação e os instrumentos dessa participação popular na Gestão Pública, a nível nacional, regional e municipal, como realizado na presente pesquisa.

A mesma teve como sede o município de Mafra, que se situa no Planalto Norte do Estado de Santa Catarina, seu território é de 1.404 km² de extensão e, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 2004 sua população somava 51.427 habitantes. De sua extensão total, 93,74% corresponde à zona rural⁴.

O Índice de Desenvolvimento Humano do município é de 0,804, o que traduz, de forma geral, uma boa qualidade de vida, considerando-se que o índice mais alto, em Santa Catarina, é de 0,881, da capital Florianópolis. O maior IDH do país é de 0,919, do município de São Caetano do Sul-SP⁵.

Porém, o indicador não é certeza da garantia de todos os direitos do cidadão. No que tange às políticas públicas, é apropriada a atuação de um mecanismo de fiscalização e deliberação junto à Administração Pública Municipal, efetuada, de forma cada vez mais consciente, através do controle social.

Conforme Gandin (1998, p.34), controle social é “a capacidade da sociedade civil organizada de intervir na gestão local, avaliando objetivos, métodos e resultados das atividades públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades [...]”.

O conceito de Controle Social é bastante difundido na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, consoante com o disposto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei n° 8742/93) e, primeiramente, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A PNAS assim define:

O Controle Social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa, financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais (PNAS, 2004, p.56)

A PNAS traz uma concepção de Controle Social como participação da sociedade principalmente enquanto prática de vigilância e controle sobre o Estado. Sousa (2003) afirma que esse tipo de Controle Social estruturou-se na realidade de exclusão social, clientelismo e privatismo que historicamente marcaram o Estado brasileiro.

Sobre a importância da participação da sociedade, Durkheim *apud* Vila Nova (1992, p. 66) comenta que:

A sociedade não é simples soma de indivíduos, e sim sistema formado pela associação, que representa uma realidade específica com seus caracteres próprios. Sem dúvida, nada se pode produzir de coletivo se consciências particulares não

⁴ Dados da Secretaria Municipal de Obras do Município de Mafra, em maio de 2007

⁵ Dados obtidos em <<http://www.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/200221227-idh.shtml>> Acesso em 10 ago.2007

existirem; mas esta condição necessária não é suficiente. É preciso ainda que as consciências estejam associadas, combinadas e combinadas de determinada maneira; é desta combinação que resulta a vida social.

Stassen *apud* Gohn (2004, p.27) descreve a participação sob a ótica da conquista da cidadania, dizendo que:

[...] a participação ganhou [...] o estatuto de uma medida de cidadania e está associada a uma outra categoria, a da exclusão social. Algumas vezes, ‘participação’ é olhada como um componente de definição de integração. [...] Aprendendo a participar, um indivíduo pode ser integrado. Nesta abordagem, participação toma o significado de luta contra a exclusão.

Tal afirmação mostra que a omissão da sociedade pode resultar num retrocesso nas relações de poder do Estado. Desta forma, torna-se imprescindível o exercício do Controle Social, através de seus instrumentos.

O Conselho Municipal é um instrumento de Controle Social. Está inserido nos preceitos de descentralização do Estado e se constitui sobre indicadores e forças sociais, compondo as dinâmicas de poder local. Lentamente, adquire valor perante a comunidade. Dowbor (1999, p. 79) comenta que “trata-se, sem dúvida, de um problema de maturidade política: somos um país sem cultura participativa e a transformação de consciência é lenta”.

Em Mafra-SC, existem 24 Conselhos Municipais, sendo poucos em plena atividade. Portanto, torna-se necessário pesquisar se a criação de Conselhos no município supracitado não vem ocorrendo de forma superficial, sem o objetivo principal de engajar o cidadão na gestão pública local, buscando-se verificar de que forma vêm atuando para o cumprimento de seu papel, dando espaço para a sociedade civil ter sua representatividade, levando à discussão seus temas de interesse.

Também foram objetivos da pesquisa conhecer a área de atuação de cada Conselho Municipal de Mafra-SC, os objetivos a que se propõem, sua metodologia de ação, suas recentes iniciativas para o cumprimento desses objetivos e a avaliação da opinião dos representantes – Presidentes – de cada Conselho, quanto à função do mesmo enquanto meio de controle social.

Ao tempo em que a ética torna-se cada vez mais rara no meio político – principal cenário da Gestão Pública – é dever do cidadão exigir resultados do gestor no que tange à adequada aplicação dos recursos públicos e na implantação de políticas públicas para a melhoria na sua qualidade de vida. Poucos cidadãos têm a consciência de sua capacidade de evitar desvios, corrupção, nepotismo, a fim de instaurar a democracia no lugar da politéia que insiste em ser o sistema político vigente no país.

Isso, porém, é possível somente com informação e conhecimento, que é o escopo da realização da pesquisa – mostrando à população o que são os Conselhos Municipais, apresentando-lhe a oportunidade de participar deste rico fórum de debate, fazendo-a participar das decisões da Gestão Pública.

A pesquisa, assim, torna-se de interesse do cidadão, a fim de conhecer mais um meio de participação, e do Gestor Público, que poderá conhecer e atender aos reais anseios e necessidades da comunidade, de maneira clara e transparente – como preceituam os princípios e normas da Administração Pública.

MÉTODOS

A pesquisa foi realizada sob parâmetros qualitativos, tendo em vista a necessidade de interpretação das respostas obtidas dos participantes da pesquisa, sendo impossível a análise estatística. Pode ser classificada como exploratório-descritiva, tendo sido realizada densa análise através de observação direta intensiva, sistemática e não participante. Foram utilizadas entrevistas estruturadas e dirigidas.

Foi realizada pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Teve como sede o Município de Mafra, Estado de Santa Catarina. Buscou-se pesquisar a população dos 24 Conselhos Municipais existentes no município de Mafra-SC.

Paralelo à pesquisa bibliográfica, realizou-se um levantamento de documentos dos Conselhos (Lei de Criação e Regimento Interno, para conhecimento dos objetivos, representatividade no Conselho e forma de atuação)

A pesquisa contou com o apoio do Fórum Permanente dos Conselhos Municipais, que orientou sobre os Conselhos Municipais existentes, seus representantes e respectivos contatos, bem como a localização dos documentos dos mesmos.

Os representantes – presidentes de cada Conselho, foram informados da realização da pesquisa via ofício, no qual também era solicitada a participação nas entrevistas. Dos 24 Conselhos contatados – que se conheciam estar em atividade, apenas 14 foram informados como plenamente ativos, 04 presidentes aceitaram a entrevista pessoal e 04 optaram por responder por escrito, alegando falta de tempo. 06 não retornaram ou não aceitaram participação.

As entrevistas pessoais foram realizadas em momento oportuno para o representante dos Conselhos, onde, seguindo o roteiro estipulado, foram anotadas todas as respostas e observações. Aos demais, foi encaminhado o roteiro da entrevista, respondido e devolvido à pesquisadora.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A pesquisa obteve uma amostragem de apenas 08 participantes, do universo de 24 Conselhos investigados. Dentre os 16 restantes, 07 encontravam-se inativos, ou seja, sem reuniões acontecendo sistematicamente, nem representante responsável por responder pelo Conselho. Os demais Conselhos, representados pelos seus presidentes, não se dispuseram a participar, dado que indica falta de comprometimento dos representantes com as funções do Conselho a que se dispuseram representar.

Dos 08 participantes da pesquisa, representantes dos Conselhos, 06 eram mulheres e 02 homens, o que indica a inserção da mulher no espaços de discussão dos assuntos de seu interesse.

Quanto ao grau de instrução, 03 possuíam formação acadêmica superior e 03 formados no Ensino Médio. Todos se mostraram interessados no tema da pesquisa e 06 deles demonstraram domínio do tema, indicado pelo entusiasmo e pela facilidade com que falavam sobre o assunto, dando conceitos acadêmicos, inclusive. Os outros 02 não sabiam o conceito de controle social no sentido de participação da comunidade na gestão pública – pelo contrário, associando o termo ao controle do Estado sobre a Sociedade.

Quando indagados sobre os objetivos do Conselho que representavam, todos souberam explicar as políticas públicas de sua defesa, conheciam com clareza o disposto em seus regimentos internos e demonstraram-se bem informados acerca de fatos ocorridos atualmente com as políticas sociais da alçada do Conselho. Ou seja, mesmo aqueles que não conheciam a definição de Controle Social da forma como interessava à pesquisa, demonstraram conhecer bem o Conselho que representam, estando engajados no escopo do seu Conselho.

Os 08 entrevistados concordaram ser o Conselho Municipal um importante mecanismo para a participação na Gestão Pública. Sugeriram a criação de mais espaços e oportunidades de discussão e debates, esclarecendo à população e ao Poder Público as necessidades da comunidade e os resultados obtidos. Ressaltaram, 03 entrevistados, que o Conselho, para efetivar sua função, necessita de oportunidades de exercício e maior conscientização, por parte da Administração Pública Municipal.

Sobre os Conselheiros, todos os entrevistados afirmaram que são bastante atuantes, envolvidos, comprometidos com a causa que defendem. Apenas 02, porém, defenderam que os representantes governamentais atuam como os da sociedade civil. Os demais enfatizaram que os primeiros participam das reuniões e atividades do Conselho somente pela indicação que receberam, obedecendo a uma hierarquia. Porém, todos afirmaram que os Conselheiros conhecem as políticas públicas defendidas em seu Conselho, tendo conhecimento da importância de seu papel como representante de uma parcela da população ou de um setor do Poder Público.

Dos 08 entrevistados, 04 deles não apresentaram iniciativas diferenciadas para cumprimento dos objetivos do Conselho Municipal. Os demais explicaram suas atividades de maneira entusiasta, ressaltando que o principal resultado obtido foi a sensibilização da população, o despertar da atenção da sociedade e Poder Público para a questão que defendem. Citaram-se mobilizações e pedágio em vias públicas, capacitação de Conselheiros, lideranças e voluntários das questões relacionadas ao Conselho, elaboração de folderes explicativos e informativos, mobilização junto ao Executivo Municipal, criação de comissões especiais para que o Conselheiro, dentro das políticas trabalhadas no Conselho, atue em uma área de seu domínio e afinidade (comunicação social, por exemplo).

Sobre as Conferências Municipais, todos realizaram-nas de acordo com o calendário nacional, nos últimos dois anos. Foram enfáticos, porém, que a participação da sociedade é muito restrita, o que é um dado importante à pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa bibliográfica foi de extrema importância para o confronto da definição acadêmica com as respostas dos entrevistados, bem como a documental, que proporcionou o conhecimento necessário para compreender a atuação de cada Conselho e a análise da dissertação de cada representante, ao falar sobre as políticas públicas de sua defesa.

O fato da pouca participação dos representantes indica um possível desinteresse, ou falta de conhecimento, dos mesmos em relação à importância da função dos Conselhos Municipais como meio de Controle Social. Se colacionarmos a participação destes em situações rápidas e facilitadas, como a pesquisa em questão, com a militância em questões de interesse da sociedade, que exigem maior disposição, tempo e persistência, podemos afirmar, sem receio, que o Controle Social não é praticado por este Conselho, que se arrisca e existir exclusivamente na Lei que o criou.

Os Conselhos alcançados pela pesquisa demonstraram grande potencial para atuar nas negociações junto à Administração Pública Municipal, devido ao entendimento de suas funções e atribuições, com objetivos bem delineados.

A discussão com os entrevistados foi rica, porém, insuficiente à uma conclusão precisa da pesquisa. Para melhores conclusões, a pesquisa deve ser levada adiante.

Para tanto, é necessária a adoção de uma metodologia que estabeleça a participação de todos os Conselhos, preferencialmente analisando-os individualmente, tornando possível categorizar a área de atuação de cada Conselho, tratando cada um com a abordagem adequada às funções que lhe são próprias.

Uma nova pesquisa poderia trabalhar com todos os Conselheiros, que nesta tiveram o representante – presidente, como porta voz. É necessário ouvir suas opiniões e aspirações, pois analisar somente a ótica do presidente torna os resultados imprecisos e unilaterais, afinal o presidente é quem participa de capacitações, conferências e fóruns. Além disso, a figura do presidente é questionável em alguns Conselhos. É comum, por exemplo, o gestor da política pública ser também o presidente do Conselho. Por exemplo, o Secretário de Saúde ser o presidente do Conselho Municipal de Saúde, como forma de facilitar os arranjos para autorização de gastos dos Fundos Municipais e contornar reclamações de usuários, que são levadas ao Conselho.

Da mesma forma, para melhores conclusões da pesquisa, torna-se indispensável estudar a atuação do Poder Executivo, descobrindo sua opinião a respeito dessa possibilidade de compartilhar a responsabilidade da Gestão Pública com a sociedade civil. Percebeu-se, com a pesquisa, que o mesmo Poder que cria o Conselho, por força de lei, não garante condições para seu funcionamento.

Ainda sobre melhores resultados para uma nova pesquisa sobre o tema, é imprescindível buscar a opinião da sociedade. Pesquisar o grau de informação, satisfação e participação do usuário é imperativo e não foi possível analisar na presente pesquisa.

Portanto, apesar de obter poucos resultados, a pesquisa foi de suma importância para acentuar o interesse pelo assunto, demonstrando as inúmeras possibilidades de novos estudos.

A participação na articulação, implementação e fiscalização de políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida da população depende de persistência, debate e divulgação de trabalhos como este, como forma de esclarecer à sociedade sua prerrogativa de tomar parte na Gestão Pública. Isso garante os direitos da população e evita desvios e corrupção por parte da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 e Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

DOWBOR, Ladislau. **O Que é Poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

GANDIN, Danilo. **A Prática do Planejamento Participativo**. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUSA, Rosangela Maria Sobrinho. **O Controle Social em Saúde e Cidadania: Serviço Social e Sociedade**. 74 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

VILA NOVA, Sebastião. **Introdução à Sociologia**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

¹ Artigo referente a projeto de pesquisa com financiamento do FAP

² Acadêmica bolsista do curso de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade do Contestado Campus Canoinhas, e-mail: danikond@yahoo.com.br

³ Professor Orientador curso de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade do Contestado Campus Canoinhas, e-mail: baureadriano1@yahoo.com.br