



UNILAB

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL
DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

HERMES OLIVEIRA GOMES

**CONSELHOS MUNICIPAIS:
UMA ANÁLISE DOCUMENTAL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR**

SÃO FRANCISCO DO CONDE

2014

HERMES OLIVEIRA GOMES

**CONSELHOS MUNICIPAIS:
UMA ANÁLISE DOCUMENTAL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Geovani de Oliveira Tavares.

SÃO FRANCISCO DO CONDE

2014

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da Unilab
Catalogação de Publicação na Fonte

G614c

Gomes, Hermes Oliveira.

Conselhos municipais : uma análise documental no município de Salvador /
Hermes Oliveira Gomes. - 2014.

41 f. : il. color.

Monografia (especialização) - Instituto de Educação a Distância, Universidade da
Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, 2014.

Orientador: Prof. Dr. Geovani de Oliveira Tavares.

1. Conselhos de cidades - Salvador (BA). 2. Documentos públicos - Salvador (BA)
- Análise. I. Título.

BA/UF/BSCM

CDD 341.32255

Ficha catalográfica elaborada por Bruno Batista dos Anjos, CRB-5/1693

Aos

meus familiares, mestres e amigos por terem me ensinado a viver neste mundo desafiador.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Geovani de Oliveira Tavares, pela atenção e dedicação na orientação deste trabalho.

A professora Núbia Moura Ribeiro, pela colaboração e aconselhamento durante o decorrer do curso, como também no trabalho de conclusão.

As novas amizades que foram construídas na turma de 2013.1 do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, no Campus dos Malês em São Francisco do Conde – Bahia.

Aos meus pais, Hermínio Gomes e Maria de Lourdes Oliveira Gomes, aos meus irmãos, Márcia Cristina Oliveira Gomes, Marcelo Oliveira Gomes e Tarine Oliveira Gomes pelo companheirismo e compreensão nesta jornada de estudos.

Aos meus amigos e familiares pela compreensão quando não pude fazer presente em momentos de celebração.

A minha esposa Josinéia Chaves Moreira, por todos os momentos felizes, tristes, angustiantes e saudosos que passamos juntos no decorrer deste curso.

Enfim, agradeço a todos que fizeram parte dessas experiências valorosas e gratificantes, superimportantes para o meu crescimento pessoal e profissional.

“Sete pecados sociais: política sem princípios, riqueza sem trabalho, prazer sem consciência, conhecimento sem caráter, comércio sem moralidade, ciência sem humanidade e culto sem sacrifício.”

(Mahatma Gandhi)

RESUMO

O presente estudo buscou, através de um diagnóstico, analisar as características gerais dos Conselhos Municipais, entendendo-os como espaços de controle social importantes para o fortalecimento e ampliação da Democracia, e exercício dos princípios de participação popular. Nesse sentido, as audiências públicas, assim como os conselhos mostram-se de fundamental importância no que diz respeito à garantia desses direitos da população no debate político para além da estrutura legislativa e executiva na gestão do território. O estudo buscou mapear os diversos Conselhos Municipais existentes na cidade de Salvador/Bahia. Para tanto, realizou-se uma pesquisa exploratória qualitativa de cunho documental, sobre a forma, modelo e a composição estrutural das Leis que criam e arregimentam os 36 conselhos auxiliares da administração direta do município de Salvador. Com esse estudo, constatou-se a despadronização dos conselhos, sejam pelas funções e pertencimentos as secretarias, como também aos Atos Normativos que os arregimentam. Esta pesquisa mostra-se relevante, pois, funciona como uma interpretação que deve suscitar outros debates que deem conta da amplitude dos conselhos e da sua importância para a sociedade. Isso tanto na questão da composição, como também nas formas de poder e na atuação mais sistemática dos conselheiros. Porém, até aqui, o resultado da análise do cenário dos conselhos municipais, as questões estruturais ainda são o grande entrave na eficiência dos mesmos.

Palavras-chave: Conselhos de cidades - Salvador (BA). Documentos públicos - Salvador (BA) - Análise.

ABSTRACT

The present study sought, through a diagnosis, to analyze the general characteristics of the Municipal Councils, understanding them as spaces of social control important for the strengthening and expansion of Democracy, and exercise of the principles of popular participation. In this sense, public hearings, as well as the councils, are of fundamental importance with regard to guaranteeing these rights of the population in the political debate beyond the legislative and executive structure in the management of the territory. The study sought to map the various Municipal Councils in the city of Salvador / Bahia. In order to do so, a qualitative exploratory qualitative research was carried out on the form, model and structural composition of the Laws that create and consolidate the 36 auxiliary councils of the direct administration of the city of Salvador. With this study, it was verified the disadjustment of the councils, both by the functions and belongings of the secretariats, as well as to the Normative Acts that regroup them. This research proves to be relevant, since it functions as an interpretation that should elicit other debates that account for the breadth of the councils and their importance for society. This is so much in the question of composition, as in the forms of power and in the more systematic performance of counselors. However, so far, the result of the analysis of the scenario of municipal councils, structural issues are still the great hindrance to their efficiency.

Keywords: City councils - Salvador (BA). Public documents - Salvador (BA) - Analysis.

LISTA DE SIGLAS

BA – Bahia

CDS - Conselhos Distritais de Saúde

CEU - Conselhos Escolares das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal

CFMH - Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação

CFMSB - Conselho Gestor do Fundo Municipal de Saneamento Básico

CGPARQ - Conselho Gestor do Parque das Dunas

CLS - Conselhos Locais de Saúde do Município do Salvador

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CMC - Conselho Municipal de Cultura

CMC - Conselho Municipal do Contribuinte

CMDC - Conselho Municipal de Defesa Civil

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CMDH - Conselho Municipal de Direitos Humanos

CMDH - Conselho Municipal de Direitos Humanos, Cidadania e Defesa Social

CME - Conselho Municipal de Educação

CMI - Conselho Municipal do Idoso

CMNC - Conselho Municipal das Comunidades Negras

CMPDC - Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor

CMS - Conselho Municipal de Salvador

CMS - Conselho Municipal de Saúde do Salvador

CMT - Conselho Municipal de Transporte

CMT - Conselho Municipal de Tributos

CODEI - Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Inovação do Salvador

CODFIEMA - Conselho Deliberativo do Fundo Municipal para o Desenvolvimento Humano e Inclusão Educacional de Mulheres Afrodescendentes

COMAE - Conselho Municipal de Alimentação Escolar

COMAM - Conselho Municipal do Meio Ambiente do Município do Salvador

COMASP - Conselho Municipal de Atenção ao Consumo de Substâncias Psicoativas

COMCAR - Conselho Municipal do Carnaval e outras Festas Populares

COMEL - Conselho Municipal de Esporte e Lazer

COMFUNDEB - Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

COMPED - Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência

COMRI - Conselho Municipal de Relações Internacionais

COMSEA-SSA - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Salvador -

COMTEGRE - Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Geração de Renda

COMTUR - Conselho Municipal de Turismo

CONDURB - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano

CT - Conselhos Tutelares

EAD – Educação a Distância

FIES - Conselho Municipal de Acompanhamento da Aplicação dos Recursos Recebidos do Fundo de Investimento Econômico e Social da Bahia

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IPTU – Imposto Territorial Urbano

ISS – Imposto Sobre Serviços

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC - Ministério da Educação

OGPP - Observatório de Gestão Pública Participativa

ONGS- Organizações não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCIPS - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PPA- Planejamento Plurianual

SECIS - Secretaria Cidade Sustentável

SEDES - Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Turismo e Cultura

SEFAZ - Secretaria Municipal da Fazenda

SEMGE - Secretaria Municipal de Gestão

SEMOP - Secretaria Municipal de Ordem Pública

SEMPS - Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza

SEMUR - Secretaria Municipal da Reparação

SEMUT - Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte

SINDEC - Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil

SMED - Secretaria Municipal da Educação

SMS - Secretaria Municipal da Saúde

UNILAB - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	CAPÍTULO 1 – PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: OS CONSELHOS MUNICIPAIS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	17
2.1	A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL	17
2.2	CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	19
3	CAPÍTULO 2 – CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS: O CASO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SALVADOR	22
3.1	CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS CONSELHOS	26
3.1.1	Formas de Poderes	28
3.1.2	As Sessões dos Conselhos	30
3.1.2.1	<i>Recebimento de jeton perante a participação em sessões dos conselhos</i>	31
3.1.2.2	<i>Exclusão e Substituição de Membros</i>	32
3.1.3	Estrutura e Organização dos Conselhos	33
3.1.4	A Representatividade nos Conselhos	33
4	CAPÍTULO 3 – QUESTÕES POLÍTICAS E ECONÔMICAS ENVOLVENDO OS CONSELHOS	36
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
	REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre o surgimento dos conselhos gestores liga-se à promulgação da Constituição Federal de 1988, que de forma concreta tornou-os importantes para se pensar o campo das políticas públicas. Porém, (GOHN, 2002, p. 10) contradiz essa afirmativa, ao trazer autores que apontam que “os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos”.

Na verdade, pode-se dizer que os conselhos gestores ganharam forma com a modernidade, os quais são importantes porque “são frutos de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país”, (GOHN, 2002, p.13), e os movimentos sociais exercem um papel significativo nesse processo de construção e de transformação desses conselhos.

Ao revisar a literatura sobre a definição de Conselho Gestor, encontra-se um número significativo de termos, que em partes comungam de uma similitude, entendida como a participação do povo na gestão pública. Nessa linha, o Observatório de Gestão Pública Participativa, define o Conselho Gestor como:

[...] como uma forma de organização administrativa que possibilita a participação do povo na gestão das políticas públicas, se configurando como órgão administrativo com representação paritária entre sociedade civil e Poder Público (Disponível em: < <http://ogpp.gid-ufs.org/glossario/conselhos-gestores/>>. Acesso em: 25 maio 2014).

Desta forma, percebe-se que os Conselhos Municipais funcionam como espaços de controle social importantes para o fortalecimento e ampliação da Democracia e exercício dos princípios da participação popular, “já que regulamentam as ações dos órgãos aos quais estão vinculados, deliberando ou não, reivindicações feitas pela população e pelas demandas elencadas em cada reunião de conselho” (OGPP, 2014).

Neste sentido, as audiências públicas, assim como os conselhos, mostram-se de fundamental importância no que diz respeito à garantia de participação da população no debate político e na fiscalização para além da estrutura legislativa e executiva na gestão do território.

Além disso, quando se pensa no pressuposto de que tudo que o governo gasta origina-se dos impostos e taxas, saber sobre os gastos e investimentos é um

dever e obrigação dos cidadãos, enquanto contribuintes. Nesse contexto, esse estudo permite também avaliar os mecanismos de controle e de participação cidadã, perante administradores públicos, que têm o direito e dever de realizar gastos e prestar contas de suas ações.

Com os impostos federais pagos, a instância federal obriga-se a repassar verbas destinadas a realizar diversas ações sobre competência administrativa e distributiva do poder executivo municipal. Desta forma, fica para prefeitura a contrapartida de planejar e realizar os gastos, como também transparecer à população sobre realização dos mesmos, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal. (BRASIL, 2001, Art.48 e 49)

Por conseguinte, observa-se que, nos mecanismos de controle da execução dos gastos municipais, encontra-se a câmara de vereadores como o principal mecanismo de acompanhamento da execução orçamentária. Esses legisladores, eleitos pelo povo, têm a atribuição de fiscalizar a prefeitura sobre a realização de despesas.

Em segundo plano, os conselhos municipais mostram-se como um grande aliado do poder executivo na implementação das políticas públicas, e um forte parceiro da câmara de vereadores na fiscalização e observância das aplicações de recursos.

Assim, o problema de pesquisa parte da seguinte questão: **Como se configura a atual estrutura de conselhos gestores do município de Salvador?**

A partir do problema apresentado, o objetivo geral foi diagnosticar os diversos conselhos municipais existentes no município, bem como verificar as suas características e composição dos seus membros. Além disso, levantar os principais dados de sua origem: tempo de existência, e as principais vinculações institucionais. A temática do assunto estudado mostrou-se desafiadora, pois boa parte da sociedade não vislumbra a possibilidade e a oportunidade que os conselhos têm na construção de uma sociedade democrática. Isso se justifica quando se observa que as articulações interinstitucionais e a participação popular na construção das políticas públicas, ao longo da história de formação da política nacional.

Contudo, toda gestão pública que vise à verticalidade, a democracia, a participação popular, busca construir uma rede de diálogo com os conselhos gestores, e esses, por conseguinte, com seus membros em sociedade.

Assim, nota-se que o tema escolhido contribui de forma significativa para a

discussão da seara da gestão pública municipal, pois permite evidenciar que junto à estrutura política legalmente eleita pelo povo para ocupar a representação executiva e legislativa de um município, ainda existem muitas outras formas de participação democrática, como o exemplo dos conselhos gestores.

A temática geral de gestão democrática e participativa é de fundamental importância, pois comunga da ideia de serem elementos fundamentais, rumo à transformação e requalificação do conceito de Administração Pública.

Para isso, optou-se por um estudo documental, no qual a amostra são os conselhos gestores do município da Cidade de Salvador, por ser um lugar em que essas instâncias existem e suas informações estão disponibilizadas no site da Prefeitura Municipal. Além disso, dada a sua dimensão geográfica e territorial, a articulação desses conselhos com o poder público local traz um olhar diferenciado e significativo à realização de projetos e ações efetivas no campo dos serviços públicos.

Na busca de atender aos objetivos da pesquisa, utilizou-se a abordagem denominada exploratória com a utilização de dados secundários e entrevistas semiestruturada. Para isso, foram realizadas consultas em sites e órgão que regulamentam e arrematam os 36 conselhos auxiliares da administração direta do município de Salvador.

Considerando a abordagem qualitativa da pesquisa, uma vez que essa, de acordo com (MINAYO, 2003, p.21), explicita que “a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado [...]”. Por isso, foi utilizado um estudo de caso, com base numa análise qualitativa envolvendo o estudo das legislações e outros artigos, teses, e demais trabalhos na seara do tema abordado. A coleta de dados pautou-se em um levantamento de informações via legislação vinculada na web, no site da Prefeitura da Cidade de Salvador, e na página da Secretaria Municipal de Gestão Pública.

Por conseguinte, na análise de dados realizou-se a organização dos documentos que comprovem a formação e estrutura dos conselhos; posteriormente, a construção de uma matriz comparativa com essas informações (colegiados, estrutura dos conselhos, formas de poderes, composição dos membros, entre outros), a fim de verificar as características dos conselhos; e por fim, uma análise interpretativa e analítica dos resultados.

Vale ressaltar que, por se tratar de um estudo comparativo, as análises apresentadas não são fechadas em si mesmas, e muito menos com a pretensão de esgotar o assunto, uma vez que existem lacunas que podem ser preenchidas em futuras pesquisas.

Em suma, o trabalho estrutura-se da seguinte forma: no primeiro capítulo tem-se uma abordagem de questões centrais sobre a relação da participação democrática com a participação dos conselhos municipais de gestores de políticas públicas. Além disso, traz também conceitos ou definições fundamentais que irão nortear a discussão no trabalho, tais como: democracia, participação popular no Brasil, conselho de Direito e marco legal, conselho gestor de políticas públicas; no segundo capítulo a temática gira em torno do aprofundamento das características gerais dos conselhos, bem como nas formas representativas, nas questões deliberativas, nos controles e na sua representação. E, finalmente, no terceiro e último capítulo, a partir dos dados apresentados faz-se uma discussão sobre as questões políticas e econômicas envolvendo os conselhos.

2 CAPÍTULO 1 – PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: OS CONSELHOS MUNICIPAIS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

É importante perceber que nessa conjuntura econômica, política e cultural, após 1988, tem solicitado de forma emergencial uma mudança na concepção e atuação das diversas participações populares, bem como no entendimento do que significa gerir a máquina pública, através de conselhos.

2.1 A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

Ao pensar no tema da participação democrática faz-se necessário mostrar uma releitura sobre a importância da democracia na formação de políticas públicas. Historicamente, o Brasil foi constituído por várias formas de governo com características menos democráticas e participativas, como os de agora. Destacam-se desses sistemas de governo práticas que refletem e configuram a nossa política, tais como: a monarquia, o populismo do estado novo e a ditadura militar.

Diante dessa realidade, percebe-se que, em 1980, inicia-se um movimento nacional de redemocratização política no país, que desfecha em 5 de outubro de 1988 na promulgação da Constituição Federal que arregimenta a atual configuração democrática e participativa no Brasil. Até então, não havia uma oficialização que desse conta de reforçar ou legitimar que a política só se faz com a participação do povo.

É importante ressaltar que a nova Constituição de 1988 foi embasada e incorporada pelos princípios internacionais que defendem os direitos humanos, como a Declaração Universal da Organização das Nações Unidas (ONU), marco legal na promoção dos direitos humanos. (SALLES, 2010, p. 16) chama a atenção para a denominação utilizada por Ulysses Guimarães, bem como para as possibilidades acopladas a esse documento, principalmente em relação aos municípios como entes autônomos, colocando em igualdade à União e aos Estados:

A constituição de 1988, apelidada de “constituição cidadã” por Ulysses Guimarães por ter consolidado os direitos dos cidadãos, possibilitou entre outros resultados a restauração do federalismo com o reconhecimento dos municípios como entes federativos, ao lado da União e dos Estados-membros. No novo texto constitucional, o princípio da descentralização administrativa e política também incluiu os municípios, como vemos em seu

artigo 18 da constituição, como afirma.

Nessa mesma linha de raciocínio, a Constituição de 1988, também conhecida como a primeira “Carta Magna do Brasil”, possibilitou a ampliação de poderes aos municípios ao atribuir autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, conforme exemplifica o Quadro 1.

Quadro 1 - Dimensões da autonomia dos municípios brasileiros.

Autonomia	Características
Política	Destaca-se pela capacidade de construir suas próprias legislações, “leis orgânicas municipais”, e também, pela possibilidade de elegibilidade dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo;
Administrativa	Constitui na sua possibilidade de organizar suas atividades, contratar seu quadro de servidores, como também eleger as atividades fins e meio na concepção administrativa;
Financeira	Permite a gestão definir as políticas de arrecadação tributária, sejam elas a do imposto territorial e predial urbano (IPTU), impostos sobre serviços (ISS), dentre outros;
Legislativa	Que é a capacidade de criar, ajustar, e destituir as legislações ao interesse local.

Fonte: Elaboração do autor, adaptado do material didático da disciplina Gestão Democrática e Participativa no Curso de Especialização Pública Municipal na UNILAB, 2013.

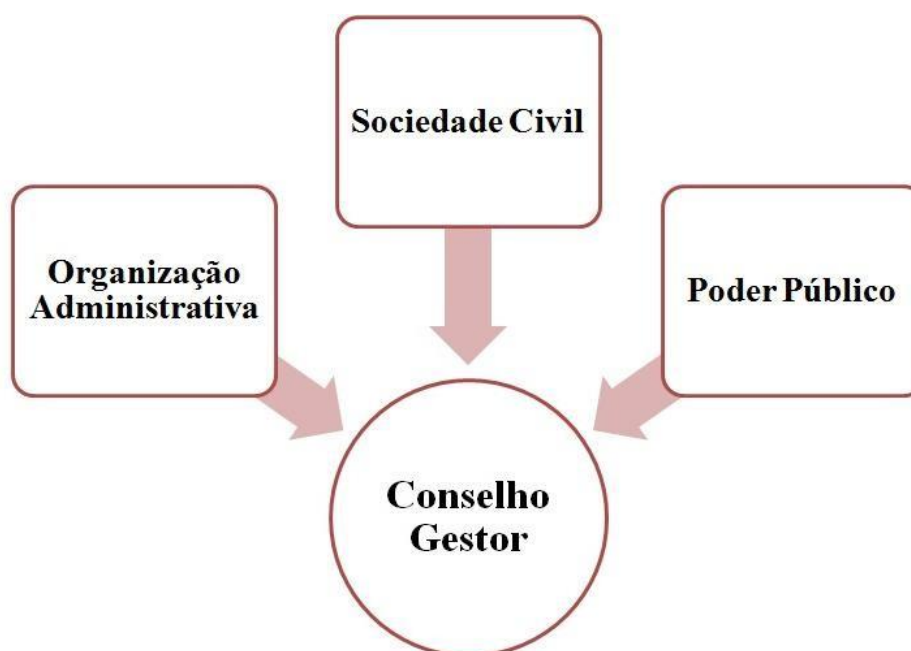
Essa autonomia possibilitou aos municípios um maior poder de decisão e construção de políticas públicas mais personalizadas para os problemas locais. Além disso, permitiu que os eleitores tivessem maiores poderes de interferência na construção da política municipal.

E perceptível que essas participações populares na gestão pública deram-se e tem se dado de várias formas, sejam elas diretamente e/ou indiretamente. Na participação direta a população pode intervir através do Plebiscito, Referendo e das Leis de iniciativa popular, tanto na esfera Federal, quanto na Estadual e Municipal. Já na participação indireta, os eleitores interveem através de representatividades de classe, ou mesmo através de conselhos gestores.

2.2 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Constitutivamente, os conselhos são uma forma legal, que reúne um grupo de representantes para aconselhar a gestão executiva da administração direta perante as circunstâncias adversas na qual foi constituída. Comumente, os conselheiros são representados por membros da sociedade civil organizada e membros do poder executivo, como pode ser observado na figura 1.

Figura 1 - Estrutura Organizacional de Composição Social dos Conselhos Gestores



Fonte: Elaboração própria.

Assim, (GOHN, 2011, p.7) diz que os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. Mas, vale destacar a diferença que (GOHN, 2000, p.178) traz sobre conselhos gestores e conselhos comunitários:

Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não governamentais porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, não possuindo assento institucional junto ao poder público. Os conselhos gestores são diferentes também dos conselhos de “notáveis” que já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas.

Desta forma, nota-se que essas definições de conselhos, sejam elas de Direitos, Políticas Públicas e de gestores de Políticas Públicas Setoriais, apresentam características semelhantes, como sendo órgãos colegiados, permanentes, paritários e deliberativos, com a responsabilidade de criar, fiscalizar e mensurar a efetividade das políticas públicas.

Segundo (SALLES, 2010, p.48-49), os conselhos se tipificam das seguintes formas:

- a) **Conselhos de Programas** – geralmente, vinculados a programas governamentais concretos e associados a ações emergências bem delimitadas quanto ao seu escopo e à sua clientela. Podendo ser, por exemplo, os conselhos de habitação, de emprego, alimentação escolar.
- b) **Conselhos de Políticas** – ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. Dizem respeito à dimensão da cidadania e à universalização de direitos sociais. Como, por exemplo, os conselhos de saúde, de assistência social, e de direitos da criança e do adolescente.
- c) **Conselhos Temáticos** – não possuem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Exemplo: direito da mulher, de cultura, de esporte, de transporte, de patrimônio cultural, entre outros.

Quando se pensa na posição desses conselhos no conjunto do sistema político, nota-se que há uma indefinição, como afirma (SALLES, 2010, p.54). Mesmo sendo conceituados como órgãos públicos do Poder Executivo Municipal, há controvérsias em relação ao pertencimento ou não dos conselhos à estrutura administrativa pública.

Segundo (SALLES, 2010), existe uma corrente que defende que os conselhos deveriam ter uma infraestrutura própria das secretarias, e outra que reforça a importância da autonomia, da independência e do potencial crítico, que deve ser preservado em nome da relevância e do papel que os conselhos assumem como “espaços públicos de cooperação para a formulação de políticas”.

Por sua vez, os conselhos fazem parte das três esferas de governo, Federal,

Estadual e Municipal, servindo como um mecanismo de participação popular no processo de deliberar, normatizar, fiscalizar e de aconselhamento da administração direta na função executiva. Porém, para este estudo levou-se em consideração apenas os conselhos que caracterizam como apoio as secretarias municipais de Salvador.

No que concerne à origem de alguns conselhos municipais, observa-se que os mesmos, em sua maioria, são criados pelo Poder Executivo Municipal através de agendas políticas, e outros, por uma vinculação hierárquica, a qual obrigatoriamente passa por uma exigência federal que pode se aplicar as instâncias (Estadual e Municipal). Um dos vieses dessa criação é de fiscalizar a aplicabilidade de recursos destinados a atividades fins ou meios da Administração Pública, como é o caso do Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Saúde, Conselho do FUNDEB e o Conselho de Assistência social.

Por outro lado, outros conselhos têm a finalidade de promover a eficácia das normas vigente dos direitos humanos, consagrados em documentos legais como: a Constituição da República Federativa do Brasil, a Declaração Americana dos direitos e deveres fundamentais do homem e a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Um exemplo é o Conselho Municipal de Direitos Humanos, Cidadania, e Defesa Social (CMDH), criado com o intuito de acompanhar a efetividade de ações e intervenções da Administração Pública Municipal.

3 CAPÍTULO 2 – CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS: O CASO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SALVADOR

Para entender a estrutura dos conselhos municipais da gestão de Salvador, deve-se analisar a sua organização administrativa que pode oferecer pistas para o entendimento do número e das demandas que ocasionaram a criação desses conselhos.

A Prefeitura de Salvador se estrutura de forma macro em 11 secretarias municipais. A estas, vinculam-se 36 conselhos, distribuídos entre 4 funções sociais/políticas, conforme pode ser observado no Quadro 2, que traz uma apresentação das funções e os seus conselhos constitutivos, e uma referência a que secretaria eles estão vinculados. Vale ressaltar que, na apresentação do quadro abaixo, não foi inserida a Secretaria Municipal de Gestão (SEMGE), pois ainda não possui nenhum conselho.

Quadro 2 - Estrutura Organizacional da Prefeitura de Salvador

FUNÇÕES	CONSELHOS	SECRETARIA VINCULADA
GESTÃO E FINANÇAS	Conselho Municipal de Acompanhamento da Aplicação dos Recursos Recebidos do Fundo de Investimento Econômico e Social da Bahia - FIES	SEFAZ - Secretaria Municipal da Fazenda
	Conselho Municipal do Contribuinte - CMC	
	Conselho Municipal de Tributos - CMT	
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SUSTENTÁVEL	Conselho Municipal do Carnaval e outras Festas Populares – COMCAR	SEDES - Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Turismo e Cultura
	Conselho Municipal de Turismo - COMTUR	
	Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Inovação do Salvador	

	<p>– CODEI</p> <p>Conselho Municipal de Cultura – CMC</p> <p>Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Geração de Renda - COMTEGRE</p> <p>Conselho Municipal de Relações Internacionais - COMRI</p>	
	<p>Conselho Municipal do Meio Ambiente do Município do Salvador – COMAM</p> <p>Conselho Gestor do Parque das Dunas - CGPARQ</p>	SECIS - Secretaria Cidade Sustentável
DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA	<p>Conselho Deliberativo do Fundo Municipal para o Desenvolvimento Humano e Inclusão Educacional de Mulheres Afrodescendentes – CODFIEMA</p>	SMED - Secretaria Municipal da Educação
	<p>Conselhos Escolares das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal - CEU</p>	
	<p>Conselho Municipal de Educação - CME</p>	
	<p>Conselho Municipal de Alimentação Escolar - COMAE</p>	
	<p>Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - COMFUNDEB</p>	
	<p>Conselho Municipal de Esporte e Lazer - COMEL</p>	
	<p>Conselhos Distritais de Saúde - CDS</p>	

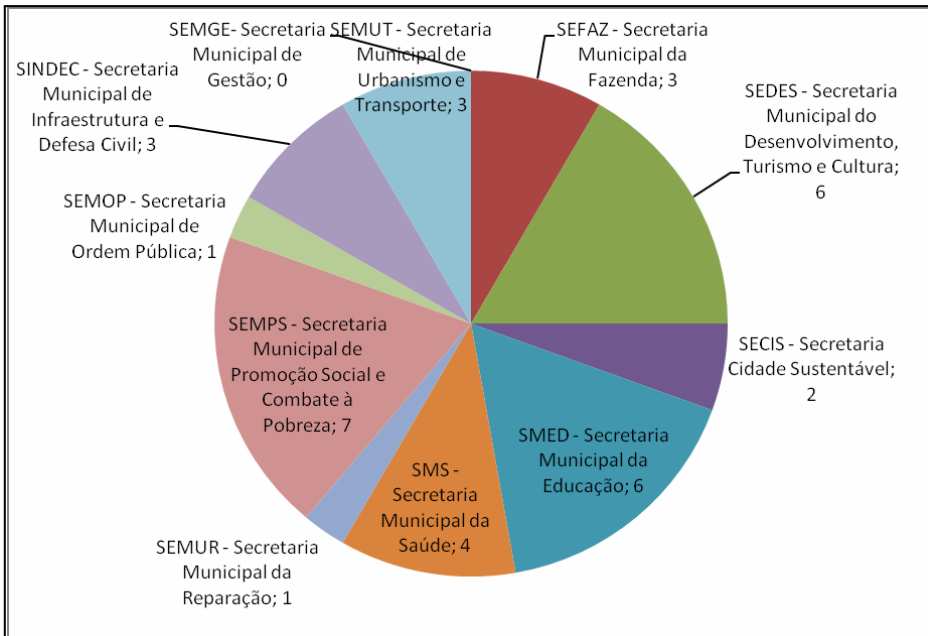
	Conselhos Locais de Saúde do Município do Salvador - CLS	SMS - Secretaria Municipal da Saúde
	Conselho Municipal de Atenção ao Consumo de Substâncias Psicoativas – COMASP	
	Conselho Municipal de Saúde do Salvador - CMS	
	Conselho Municipal das Comunidades Negras – CMNC	SEMUR - Secretaria Municipal da Reparação
	Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS	SEMPS - Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza
	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA	
	Conselho Municipal de Direitos Humanos, Cidadania e Defesa Social – CMDH	
	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência – COMPED	
	Conselho Municipal do Idoso – CMI	
	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Salvador - COMSEA-SSA	
	Conselhos Tutelares – CT	
GESTÃO DA CIDADE	Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - CMPDC	SEMOP - Secretaria Municipal de Ordem Pública
	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Saneamento Básico - CFMSB	SINDEC - Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil
	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação - CFMH	

Conselho Municipal de Defesa Civil - CMDC	SEMUT - Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte
Conselho Municipal de Transporte – CMT	
Conselho Municipal de Salvador - CMS	
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CONDURB	

Fonte: Elaboração própria.

Mais adiante, no Gráfico 1 apresenta-se uma dimensão dos conselhos que compõem cada secretaria da Prefeitura Municipal de Salvador.

Gráfico 1 - Número de conselhos por Secretaria

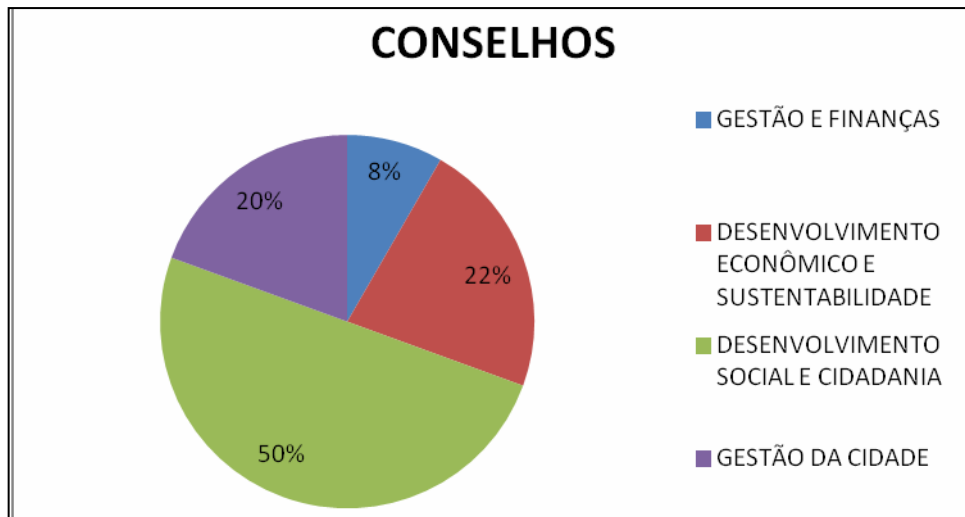


Fonte: Elaboração própria.

A partir desse gráfico, nota-se que as secretarias não possuem um padrão em termos de quantidade de conselhos, e que, dentre estas, apenas a SEMGE não possui nenhum conselho. Contudo, é relevante enfatizar que as secretarias (SEMP, SMED e SEDES) possuem uma maior concentração de conselhos em comparação a outras secretarias, com um total de mais de 50%.

No Gráfico 2 observa-se que os conselhos se concentram na função do Desenvolvimento Social e Cidadania, com 50% do número total dos conselhos correspondentes as 11 secretarias. Em contrapartida, na função Gestão e Finanças há uma concentração menor quanto à composição de conselhos, com apenas 8%.

Gráfico 2 - Composição dos conselhos por função



Fonte: Elaboração própria.

3.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS CONSELHOS

Conforme Lei Orgânica do Município de 2006 (SALVADOR, 2006, Art.110), o município na forma da lei, instituirá mecanismos que assegurem a participação da comunidade na Administração Municipal e no controle de seus atos, através de conselhos, entre outros.

Na característica de natureza jurídica, os conselhos são formados através de órgãos colegiados, em que configuram como um grupo de diferentes representantes de entidades públicas, privadas e sociedade civil, organizados com o intuito de deliberar sobre as pautas de competência dos mesmos.

Esses colegiados são canais de troca de informações, debate e proposição de ações e políticas públicas, assim como de fiscalização. Tratando de assuntos específicos, os colegiados caracterizados como conselhos desenvolvem mecanismos de participação popular, que, de forma legal, permite que os cidadãos participem da construção, implantação e fiscalização da Agenda Pública através de sua familiaridade e vinculação com a temática.

Para esse trabalho, entendem-se como entidades públicas (Autoridade, Órgão, e demais Servidores vinculados à prefeitura de Salvador), e como entidades privadas (Empresas Privadas com fins lucrativos), e por fim, como sociedade civil organizadas como: ONGS, OSCIPs, Associação de Classe, Fundações, Associações de Bairro, dentre outras.

Nesse sentido, a partir dos dados apresentados no capítulo 2 sobre as características gerais dos conselhos municipais de Salvador, principalmente nas descrições de número e composição no Quadro 2 e dos Gráficos 1 e 2, constata-se que não existe um padrão, nem um número equilibrado de conselhos por secretarias. O que pode estar relacionado às especificidades das mesmas, tanto em relação aos serviços e demandas quanto aos seus campos de atuações na Administração Pública Municipal.

Nota-se que todos os 36 conselhos de Salvador, têm sua formação jurídica na forma de colegiados. No entanto, o que se vê na verdade é que esta natureza jurídica não garante a democratização da representatividade, pois a sua composição carece do parecer e autorização de membros representantes do poder executivo, como prefeito e secretários da pasta política.

Na análise das legislações, regimentos e regulamento disponíveis no portal da prefeitura, constata-se que cerca de 55%, o que corresponde a 20 conselhos, foram assinados e publicados na gestão do ex-prefeito João Henrique de Barradas Carneiro; 17% (6 conselhos), na gestão de Antônio José Imbassahy da Silva; 14% (5 conselhos) na de Lídice da Mata e Sousa; e 14% (5 conselhos), na de outros prefeitos.

Ao analisar esses conselhos, identifica-se que os mesmos não têm uma padronização, seja na forma, conteúdo e características. Cada legislação tem suas especificações, que por ventura foi fruto de discussões de seus membros colegiados. Assim, alguns conselhos possuem legislações completas que abarcam características organizacionais, forma de nomeação de membros “conselheiros”, estrutura deliberativa, números de sessões, entre outros. Outros, não possuem definidas as regras, e muito menos as características para o ordenamento e funcionamento dos mesmos.

É importante entender que, para toda formação de um conselho municipal, faz-se necessária a construção de uma legislação municipal que aprove o mesmo, denominado como ato normativo. Mas, verifica-se que alguns conselhos, a partir da

legislação de criação, especificam as características de suas regras e funcionalidades mais específicas através de regulamento e/ou regimento emitido por decreto sancionado por autoridade das pastas afins.

Assim, os regimentos e os regulamentos são formas de explicar e dirimir os atos normativos que as originaram. Os regimentos dos conselhos estudados apresentam a estrutura organizacional e as funcionalidades; já os regulamentos, de forma mais específica, apresentam um conjunto de detalhes com formas de deliberações, regras específicas, dentre outras informações. Substancialmente, as duas formas não se diferenciam muito na forma de apresentação e conteúdo.

Contudo, vale dizer que para caráter de lei, seja os regimentos e/ou regulamentos, os mesmos precisam ser aprovados em decreto pelo Poder Executivo e publicado em Diário oficial do município.

3.1.1 Formas de Poderes

Ao analisar os conselhos observou-se que os mesmos têm algumas características que os diferenciam e outras que os aproximam. A fim de esclarecer melhor essas diferenças e aproximações, é necessário trazer a tona à discussão a as formas de “poder”, que basicamente dividem-se em 4 tipos principais a saber:

Quadro 3 - Formas de “poder” dos conselhos e suas características

Tipo de Poderes	Características
Deliberativo	Órgão com autonomia para construir suas próprias decisões, ou decidir sobre assuntos, formular planos e normas;
Normativo	Órgão com poder de criar norma, procedimentos e leis a fim de arregimentar os fatos sociais relevantes;
Fiscalizador	Órgão que tem por finalidade fiscal de averiguar a implantação e desenvolvimento de políticas públicas das secretarias, atuando diretamente com outras entidades como a Câmara de Vereadores, ou o próprio Tribunal de Contas;
Consultivo	Órgão Instituído para dar pareceres e aconselhamentos sobre temáticas de formação, além disso, não tem poder de decisão.

Fonte: Elaboração própria.

Comumente, essas formas de “poder” são instituídas em sua criação, e isso modela a forma de atuação dos conselhos. Quando mais “poder” for atribuído aos conselhos, mais legitimidade e autonomia os mesmos terão para atuarem em prol da construção e fiscalização das políticas públicas.

No estudo observa-se que dos 36 conselhos estudados, 31 tem poder Deliberativo, 22 tem poder Normativo, 19 Fiscalizador e 26 Consultivo. Desta mesma amostra, 7 conselhos (CDS, CLS, COMASP, CMS, COMPED, CMI, CMPDC) possuem os quatro “Poderes” em conjunto, 17 têm os três poderes em conjunto, 7 têm dois poderes em conjuntos, e 5 (CMC, CMT, COMRI, CGPARQ, CT) têm apenas um “poder”.

Neste sentido, os dados permitem inferir que quanto mais “poderes” forem atribuídos aos conselhos, maior é a possibilidade dos conselhos realizarem um trabalho fiel e autônomo com uma participação realmente proativa e democrática. No caso dos 5 conselhos que têm apenas um poder atribuído, nota-se que os mesmos têm campo de atuação limitado e isso mostra o seu enfraquecimento político em prol da defesa dos direitos dos cidadãos. No caso dos 7 conselhos referendados como mais democrático, observa-se que 4 deles (CDS, CLS, COMASP, CMS) estão relacionados a Secretaria de Saúde, 2 deles (COMPED, CMI) a Secretaria de Promoção Social e Combate a Pobreza, e o último, CMPDC, a Secretaria de Ordem Pública.

Estes 4 conselhos da Secretaria de Saúde (SMS) representam 100% dos conselhos existentes na pasta; os 2 conselhos da (SEMP) representam 28% dos conselhos, e o CMPDC é o único conselho da (SEMOP) representando 100%. Isso leva a conclusão que a SMS e a SEMOP são as únicas Secretarias de Salvador que legalmente trabalham com um maior nível de participação deliberativa/normativa/fiscalizadora e consultiva no processo de construção de política pública participativa e moderada pelos conselhos.

Como critérios negativos, dos 5 conselhos (CMC, CMT, COMRI, CGPARQ, CT) com menor poder político de atuação, observa-se que 2 deles (CMC, CMT) são vinculados a Secretaria da Fazenda (SEFAZ), na grande área política da Gestão e Finanças, representando aproximadamente 67% dos conselhos existentes nesta pasta. Isso chama a atenção para o fato que quanto maior a importância e o volume de recursos que esta secretaria movimenta, menor é o poder da sociedade no controle e fiscalização. Já a COMRI representa apenas 17% dos conselhos

existentes na pasta da SEDES, e o CT vinculado a SEMPS, representa apenas 14% dos conselhos existentes. E, por fim, o CGPARQ que representa 50% dos conselhos vinculados a Secretaria Cidade Sustentável – SECIS, chamando a atenção para baixo “poder” político dos conselhos conectados ao órgão.

3.1.2 As Sessões dos Conselhos

As sessões são a instância maior de formulação de políticas na funcionalidade dos conselhos, pois nelas são apreciados, votados e discutidos os assuntos de ordem pública e de interesse social. As sessões configuram-se de acordo com o poder atribuído a elas, como já foi dito anteriormente. E podem ter caráter de sessões deliberativas, consultivas, normativas, fiscalizadoras, e, neste caso específico, também informativa.

Quanto à periodicidade dessas sessões dos conselhos de Salvador, em sua maioria, são realizadas mensalmente, num total de 15 conselhos. Os demais, 1 (um) reúne-se bimestral, 1 (um) trimestral, 3 (três) quadrimestral, 1 (um) anual e 15 (quinze) não há informação definida.

É importante ressaltar que geralmente as características que tratam sobre as sessões são mais detalhadas nos regimentos e regulamentos, em detrimento as legislações dos mesmos, pois os primeiros têm a funcionalidade de detalhamento quando o Ato Legal não dispor.

Nestas reuniões, os conselheiros exercem as atribuições para qual foi nomeado, construindo e cooperando legalmente a cidadania através da voz e do voto. Algumas reuniões são abertas à sociedade, mas não é permitido o direito de voto às pessoas não nomeadas como conselheiras.

Quanto à estruturação das assembleias, geralmente são definidas datas para a realização das mesmas, com formulação de pautas pré-anunciadas a serem apreciadas, podendo ser ordinárias, ou até mesmo extraordinárias (em caráter de urgência). Em quase todos os Atos que definem periodicidade das reuniões são instituídas regras para a realização e condução das sessões, mas isso não se aplica a todos os conselhos. Nesse sentido, observa-se que existem conselhos mais organizados em forma de secretariados que permitem gerenciar as sessões de forma burocrática, facilitando com que os discursos se substanciem em redações a serem apreciadas por órgãos do Poder Executivo da pasta.

3.1.2.1 Recebimento de *jeton* perante a participação em sessões dos conselhos

Antes de tudo, vale apresentar o conceito de *jeton* que segundo o dicionário Michaelis é uma palavra de origem francesa, que se adequa a política como um subsídio concedido a servidores quando presentes nas sessões sejam elas, ordinárias ou extraordinárias.

Destaca-se aqui a análise sobre as remunerações pagas aos servidores que ocupam a função de conselheiro em sessões realizadas no município de Salvador. Dentre os 36 conselhos analisados, 29 (81%) não oferecem informações sobre o assunto; 5 (14%) informam que os conselheiros não perceberão nenhum benefício adicional; e apenas 2 conselhos usam benefícios adicionais intitulados como *jeton*. Esses conselhos beneficiados com remuneração de *jeton* são o Conselho Municipal do Contribuinte (CMC) e no Conselho Municipal de Tributos (CMT) ambos vinculados a Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ).

No artigo 6º do Regimento (Decreto nº 13.045 de 22 de março de 2001) do CMC, define o valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) de *jeton* para os servidores públicos que ocuparem cargos de chefia, coordenação e liderança nos conselhos, referente aos em dias que comparecerem nas sessões; o *jeton* de R\$ 200,00 (duzentos reais) para demais membros servidores por comparecimento nas sessões; e o valor de R\$ 133,33 (cento e trinta e três reais e trinta e três centavos) para os demais servidores que ocuparem os cargos burocráticos de secretariados. É importante destacar que as remunerações são proporcionais ao número de participação nas sessões, não podendo ultrapassar o máximo de 10 (dez) sessões por mês.

Já no caso do Conselho Municipal de Tributos, no art. 67º do Regimento vigente, define o valor de R\$ 218,21 (duzentos e dezoito reais e vinte e um centavos) para servidores que ocupem o cargo de presidência no conselho, e R\$ 174,00 (cento e setenta e quatro reais) para as condições de vice-presidência e demais funções como membros dos conselheiros.

Todos estes dados levam a análise de que esta remuneração do *jeton* pode ser uma gratificação motivacional para os servidores que dedicam uma função extra, para além de suas atribuições específicas de profissão.

Nota-se que o recebimento de *jeton* ainda é uma realidade de apenas 6% (2 conselhos) dos 36 estudados. A partir disso, pode se inferir sobre a importância

motivacional que esta mesma remuneração causaria nos outros 94%, referente aos 34 conselhos que não possuem a remuneração do *jeton*. Por outro lado, essa gratificação não se qualifica como um sinônimo de maior eficácia, eficiência e qualidade das ações tomadas.

Ao comparar os conselhos e suas formas de “poder”, observa-se que estes 2 conselhos estão entre os que têm a menor participação política da população na construção da gestão participativa. Logo, estes conselhos aparentam poucas atividades e competências a serem exercidas pelos conselheiros das pastas.

3.1.2.2 *Exclusão e Substituição de Membros*

O período do mandato dos conselheiros é normalmente de dois anos, podendo coincidir, ou não, com a vigência do mandato do governo. Estas e outras definições de características e funcionamento estão definidas nas respectivas Leis de criação dos conselhos e em seus Regimentos Internos.

As pesquisas possibilitaram analisar que a função de conselheiro não é uma atividade vitalícia e livre de punições. Em sua maioria, os conselhos têm regras que permitem penalizar e excluir os membros faltantes, antiéticos, indisciplinados, entre outros. Além disso, as faltas injustificáveis são motivos, em todos os conselhos estudados, para eliminação dos conselheiros.

Dos Atos Normativos estudados, 20 (vinte) não apresentam sobre qualquer tipo de informação sobre punição, exclusão, ou algo semelhante. Já os 16 (dezesseis) conselhos restantes determinam um limite de duas a três faltas seguidas, e/ou entre cinco a doze alternadas no período de um ano. Nestas situações os conselheiros são desligados de suas funções, e automaticamente a cadeira é ocupada por outro membro suplente.

Na análise dos dados, o que chamou a atenção foi o Conselho Municipal de Tributos (CMT), por permitir um maior número de faltas alternadas (doze), em contrapartida a uma média de cinco nos demais conselhos. Esse mesmo Conselho é um dos dois únicos que remunera os conselheiros com *jeton*. Neste sentido, contata-se que as regras para a quantidade de faltas deveriam ser mais severas, a fim de garantir uma alternância e substitutibilidade. Assim, esses dados mostram-se muito discrepantes e injustificáveis.

3.1.3 Estrutura e Organização dos Conselhos

Sob a ótica dos conselhos de Salvador, as estruturas organizacionais e deliberativas são das mais diversas possíveis. Contudo, identifica-se que as mesmas seguem um padrão que mantém características de grupos de estudos, assessoramento e, por fim, as instâncias finais deliberativas. Neste estudo, evidenciou-se que 11 desses conselhos não dispunham de informações sobre sua forma organizacional.

No grupo de assessoramento são realizados serviços de secretariado das ações realizadas pelo conselho e conselheiros, que vão desde organização, envio e recebimento de documentos, até atividades de relações extra conselhos.

Nos grupos internos tem-se uma variação de características, como: Câmaras Técnicas, Juntas de Julgamentos, Grupos de Trabalho, Comissões Técnicas. Essas características se substanciam em ambientes de análise, pesquisa e discussões com problemáticas tidas como pautas de estudo do conselho e da sociedade. As Juntas de Julgamento, mesmo como um ambiente de estudo e ciência, já se caracterizam com um maior nível de importância perante as demais formas organizacionais, pois, nestes espaços são realizadas pequenas deliberações e pareceres sobre os temas estudados. Já nas últimas instâncias organizacionais, temos as Assembleias Gerais, Conselhos Plenos e/ou Gerais, e as Plenárias. Essas formas organizacionais são espaços considerados instâncias máximas de deliberações, em que os conselheiros exercem seu direito de voz e voto.

3.1.4 A Representatividade nos Conselhos

Ao falar de representatividade devem-se apreciar as discussões sobre os princípios de paridade e de indicação de seus membros, refletindo sobre os dispositivos constitucionais de participação indireta da população, de modo segmentado com as organizações representativas ligadas à área de atuação de cada conselho.

Assim, cabe ao governo escolher os representantes do executivo, e a sociedade civil organizada escolher seus representantes em fóruns representativos do respectivo segmento. Observa-se que a escolha dos representantes da sociedade civil normalmente ocorre entre os organismos ou entidades sociais, ou

dos movimentos comunitários, organizados como pessoas jurídicas, com atuação expressiva na defesa dos direitos e de políticas específicas.

Mas, vale lembrar que, em alguns conselhos estudados, essa representação eleita legalmente ainda passará pelo crivo da apreciação e aprovação final do poder executivo. Sendo assim, a formação do espaço de cidadania e de participação popular ainda é circundo por problemáticas ditatoriais enraizadas em princípios antidemocráticos de tempos passados.

Na análise epistemológica dos Atos de criação dos conselhos, averigua-se que os conselhos não se assemelham, nem na forma de representação, nem nos números de membros, e muito menos nos tipos de representações. As definições de entidades “governamentais” e “não governamentais” mudam muito de conselho para conselho. Há conselhos que identificam como governamentais todas as instituições que de alguma forma tem ligação direta ou indireta com a prefeitura, sejam as secretarias, empresas públicas e/ou de economia mista, entre outras.

Nesse sentido, observa-se que um dos problemas encontrados no levantamento de dados sobre os conselhos parte da indefinição ao certo dos que são considerados como “não governamentais” e “sociedade civil organizada”. A fim de comprovar essa realidade basta analisar as classificações encontradas em alguns desses conselhos, tais como: representantes de diretórios acadêmicos, cleros religiosos, entidades privadas, órgãos de classe, associações de bairro, estudantes, pais de alunos, representantes de movimentos sociais, órgão de classes de profissionais, entre outros. Esta heterogeneidade dificulta substancialmente uma definição e o entendimento sobre os parâmetros usados nessa classificação e eleição desses membros.

Para tanto, é importante pensar na análise da paridade dos conselhos como um elemento que orienta a sua composição, o que para (PONTUAL, 2008, p.19):

Paridade não se reduz a uma questão numérica de metade-metade. Qualidade implica correlação de forças, luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos conselhos.

Em todos os conselhos analisados, a paridade da composição de membros é respeitada, formatando uma divisão de aproximadamente 50% entre órgão do governo, e 50% da sociedade civil organizada. Destes, chamam a atenção os

conselhos vinculados à Secretarias de Saúde, pois os mesmos apresentam uma composição de 50% de conselheiros usuários do sistema, 25% de gestores das unidades envolvidas, e os outros 25% de gestores municipais de centros de saúde. No somatório, percebe-se que entre usuários e unidades operacionais desse conselho, há uma faixa de 75%. Essa realidade permite inferir que os reais envolvidos no processo de prestação dos serviços ligados a área de saúde compõem essa estrutura e têm condições de opinar com maior segurança em prol de um serviço público que realmente atenda os princípios da eficiência e eficácia.

Por fim, observa-se que a natureza jurídica (colegiados) dos conselhos, por si só, não garante a democratização da representatividade, pois a sua composição, muitas vezes, carece do parecer e da autorização de membros representantes do poder executivo, como prefeito e secretários da pasta política. Esta dependência do parecer e da autorização do poder executivo para a legalização e legitimação como membro nos conselhos gestores pode simbolizar uma forma de coagir os futuros conselheiros.

4 CAPÍTULO 3 – QUESTÕES POLÍTICAS E ECONÔMICAS ENVOLVENDO OS CONSELHOS

Na maioria das vezes, as questões políticas funcionam como os entraves dos conselhos, sejam as questões de interesses pessoais e/ou partidárias, ou as que transformam o que é público como um mecanismo de troca de favores nos âmbitos deliberativos, como afirma (PONTUAL, 2008, p.11):

Em muitos casos a fragmentação política que marca a conjuntura dos movimentos sociais (sobretudo próximo aos períodos eleitorais) e também, certa desmobilização provocada pela relação de convênios de prestação de serviços ao poder público são fatores observados que afetam a organização autônoma dos movimentos e fóruns e assim repercutem na dinâmica da sociedade civil nos conselhos.

Outras questões enfrentadas pelos conselhos estão no *gap* entre a aprovação das atas e a implementação das ações deliberadas. Este distanciamento acontece, pois o travamento dá-se por questões políticas. Ou seja, caso os gestores executivos não estejam de acordo com a deliberação do conselho, os mesmos não têm obrigatoriedade de executar tais deliberações.

Essas ações são consideradas por (LYRA, 2007, p.15) como “Hegemonias” impostas de fora para dentro, que podem gerar “cooptação e a corrupção”. Nesse caso, há uma clareza na dificuldade de fiscalizar as verbas alocadas às áreas de competência dos conselhos, e isso acaba comprovando a falta de “legitimidade dos conselhos para querer diminuir ou retirar as prerrogativas da Administração, ou para influenciar de forma determinante as políticas públicas”.

Ademais disto, (GOHN, 2002, p.19-20) ao falar do *lobby*¹ diz que:

Ao examinarmos os próprios argumentos dos que defendem as vantagens da democracia deliberativa, encontramos afirmações que contrapõem essas ações às ações coletivas advindas de partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais ou grupos de interesses que atuam fazendo *lobby*

¹ A palavra lobby vem do inglês e significa vestíbulo, entrada. Historicamente a origem da palavra - em seu sentido de postulação de interesses - é algo diferente na Inglaterra e nos Estados Unidos. Na primeira, indicava o vestíbulo por onde passavam os membros da Câmara dos Comuns, a caminho das sessões, onde e quando eram abordados pelos representantes dos grupos de interesses, para reivindicar por suas postulações. Nos Estados Unidos, o uso dessa palavra tem a ver com o vestíbulo de um hotel, no qual se hospedavam, antes da posse, os presidentes daquele país. Ali mesmo, os lobistas exerciam suas pressões, quer junto ao presidente e/ou aos futuros membros do Executivo, quer junto aos membros da Câmara dos Representantes (deputados) e aos senadores que vinham visitar o presidente eleito, e/ou com ele discutir as questões legislativas do dia. Disponível em: <http://www.craes.org.br/arquivo/artigoTecnico/Lobby_28.pdf>. Acesso em: 01 de jul. 2014.

diretamente sobre as agências governamentais.

Nessa mesma linha, (PONTUAL, 2008, p. 11) afirma que existem muitos casos de fragmentação política, marcada pela dinamização dos movimentos sociais em períodos eleitorais. Esta ruptura é fruto da desmobilização provocada pelas novas configurações das lideranças políticas. Sendo assim, fica evidente que não só as questões políticas, mas também as eleitorais movimentam as relações na teia dos conselhos gestores.

Pelos conselhos serem dotados de certa autonomia e não constituídos como órgãos públicos, os recursos financeiros são limitados para a operacionalização de suas atividades, como também das realizações das reuniões. Estes conselhos ficam dependentes das secretarias vinculadas a fim de que concedam espaços para a realização das reuniões e secretariado das atividades, entre outros. Isso pode inibir e coagir os conselheiros de desenvolverem atividades, que, por ventura, possam contrariar a relação de vínculo e parceria com o poder executivo.

Após a constituição de conselhos que exercem poder fiscalizador como os de educação, saúde, entre outros, a obrigatoriedade de auditar a aplicação de recursos públicos é uma das responsabilidades dos conselheiros. No entanto, as reflexões recaem sobre a autonomia e responsabilização que os conselheiros devem assumir, mesmo não sendo sequer funcionário público. A partir de algumas buscas na internet, sobre a atuação desses conselhos, observam-se denúncias de pessoas sobre a responsabilização do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União contra conselheiros que por ventura não realizaram a fiscalização como deveria ser feita.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estes resultados apontam uma real situação do exercício de gestão democrática e participativa no município, sendo importantes para a construção de uma agenda de políticas públicas que de fato causem efeito na transformação da sociedade.

Nota-se que as questões da composição dos conselhos e sua legitimação na construção das políticas ainda estão longe de uma gestão plenamente igualitária e participativa, pois muitos conselhos não permitem que a sociedade civil organizada exerça seu papel de interventor. Isso se fundamenta em muitos conselhos, pois a própria composição requer o parecer e autorização de membros do poder executivo, como prefeito e secretários da pasta política.

As formas de “poder” também apresentam uma questão delicada e interessante de ser mais estudada, em futuras pesquisas, pois os conselhos que apresentam a menor oportunidade de gestão participativa são exatamente os que tratam diretamente as questões relacionadas às finanças públicas do município.

Mas, fica a ressalva sobre a limitação de poucas variáveis, mediante a falta de uniformização dos Atos Normativos. Constata-se que as legislações dos conselhos não dispõem de uma estrutura padronizada que permita a parametrização de características comuns e básicas, seja nas estruturas organizacionais, nas formas de sessões, no número de membros, entre outros, dificultando a comparabilidade de características entre os conselhos.

As estruturas, sejam elas, normativa, funcional e de gestão, podem ser um entrave para a real formulação de políticas nestes espaços. Pois, é impossível que os conselhos tenham liberdade para fiscalizar um órgão executivo, tendo em sua maioria como membros conselheiros do Poder Executivo. Como também, perde o caráter da impessoalidade e informalidade, quando o conselho tem que executar suas reuniões em ambientes físicos de uso das secretarias das pastas.

A falta de recursos financeiros também se apresenta como um entrave, pois inviabiliza a execução de atividade de campo e fiscalização. Neste sentido, o desenvolvimento do trabalho mostrou que o recebimento de *jeton* ainda é uma realidade de apenas 2 (dois) conselhos, do total de 36 (trinta e seis) estudados. Isso conduz a concluir sobre a importância motivacional que esta mesma remuneração poderia causar nos outros 34 (vinte e nove) conselhos não beneficiados.

Sendo assim, um conselho sem estrutura jamais terá como agir de maneira que o Ato Normativo exija que o realize.

Perpassando os aspectos de paridade e democratização nos ambientes deliberativos dos conselhos, outro ponto de discussão pauta-se sobre o nível de esclarecimento dos conselheiros sobre aspectos legais e fiscais como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Orçamentária Anual – LOA, Planejamento Plurianual - PPA, Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano - PDDU, Lei Orgânica Municipal, Legislações específicas as temáticas dos Conselhos, dentre outras. O não conhecimento destas nomenclaturas e suas finalidades, ou uma possível baixa escolaridade destes membros conselheiros, podem retrair o nível de discussões nas plenárias, além de impedir um avanço na construção de políticas realmente eficazes.

A integração destes conselhos com outros membros fiscalizadores (Controladoria Geral, Ministério Público, Tribunal de contas, e outros) apresenta-se como uma ótima parceria no monitoramento dos bens públicos.

Pela falta de recursos e estrutura, como já foi mencionado anteriormente, muitos conselhos municipais não conseguem evoluir na fiscalização, pois não têm caixa para cobrir gastos com deslocamento e outras despesas no processo do trabalho de campo e fiscalização.

A problemática estrutural evidenciada nesse estudo de caso funciona como uma interpretação que deve suscitar outros debates que deem conta da amplitude dos conselhos e da sua importância para a sociedade; isso tanto na questão da composição, como também nas formas de poder e na atuação mais sistemática dos conselheiros. Porém, até aqui, o resultado da análise do cenário dos conselhos municipais, as questões estruturais ainda são o grande entrave na eficiência dos mesmos. Portanto, identifica-se como uma saída a possibilidade que o governo federal tem em auxiliar e apoiar para que estas instâncias venham legalmente ter direito a recursos e estruturas independentes de poderes executivos na pasta em que se inserem.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, Mar. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 maio 2000.

JETOM. In: **DICIONÁRIO da língua portuguesa**. Brasil: Michaelis Informática. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=jetom>>. Acesso em: 22 de jun. 2014.

GOHN, M. G. M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em: 15 de jun. 2014.

_____. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Caderno Metrôpole**, v. 07, p. 9–31, 2002. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9257/6867>>. Acesso em: 15 de jun. 2014.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4a. ed. São Paulo/SP: Cortez, 2011. v. 32.

LYRA, Rubens Pinto. **Democracia representativa x democracia participativa: a representação do estado e da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas**. Florianópolis, Anais do II Seminário Nacional sobre Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2007. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/rubens_pinto_lyra.pdf>. Acesso em: 15 de jun. 2014.

MINAYO, M.C. de S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

OBSERVATÓRIO de Gestão Pública Participativa. Disponível em: <<http://ogpp.gid-ufs.org/glossario/conselhos-gestores/>>. Acesso em: 25 maio 2014.

PONTUAL, P. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. **Coleção Cadernos da CIDADE** Nº 14, volume 12, novembro 2008. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/534/534.pdf>>. Acesso em: 22 de jun. 2014.

PREFEITURA DE SALVADOR. Disponível em: <<http://www.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em: 16 de jun. de 2014.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SALVADOR. **Lei Orgânica do Município de Salvador**. Disponível em: <<http://www.cms.ba.gov.br/updiv/lom/index.html>>. Acesso em: 22 de jun. 2014.

SEMGE. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 10 de maio 2014.

TATAGIBA, Luciana. 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.