



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - ICSA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

NÁTHALY LUANNE PONTE MATIAS

**Conselhos Gestores como mecanismos de Gestão Participativa no
Município de Acarape - CE**

REDENÇÃO-CEARÁ

2016



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - ICSA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

NÁTHALY LUANNE PONTE MATIAS

**Conselhos Gestores como mecanismos de Gestão Participativa no
Município de Acarape - CE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Administração Pública da UNILAB, como requisito obrigatório para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

ORIENTADORA: PROFA. DRA. MARIA VILMA COELHO MOREIRA FARIA

REDENÇÃO-CEARÁ

2016

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catálogo na fonte

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

Matias, Náthaly Luanne Ponte.

P858c

Conselhos Gestores como mecanismos de Gestão Participativa no Município de Acarape - CE. / Náthaly Luanne Ponte Matias. – Redenção, 2016.

52 f.; 30 cm.

Monografia apresentada ao curso de Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Vilma Coelho Moreira Faria.
Inclui Figuras e Referências.

1. Administração municipal – Brasil – Participação do cidadão. 2. Conselho municipal de educação. 3. Conselho municipal de saúde. 4. Conselho municipal de assistência social. II. Título. 5. Gestão participativa

CDD 352.140981

NÁTHALY LUANNE PONTE MATIAS

**Conselhos Gestores como mecanismos de Gestão
Participativa no Município de Acarape – CE**

Monografia julgada e aprovada para obtenção de diploma de Graduação em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

Data: __/__/____

Nota: _____

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Maria Vilma Coelho Moreira Faria - UNILAB
Orientadora

Profa. Dra. Clébia Mardônia Freitas Silva – UNILAB
Membro da Banca

Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima – UNILAB
Membro da Banca

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelas oportunidades, pois sem Ele nada seria possível.

Aos meus pais Orisson e Eliene por serem tão amorosos e dedicados me incentivando e apoiando sempre na trajetória acadêmica.

Ao meu noivo Ricardo pela compreensão, carinho e por mesmo não sendo da área de Administração Pública sempre procurou me ajudar com sugestões para meu trabalho.

À minha orientadora, Profa. Dra. Vilma Faria, por ter acreditado e confiado na minha ideia, por sua orientação e estímulo na realização deste trabalho.

Aos amigos da turma 2011.1 que compartilharam das alegrias e das angústias dessa jornada.

À Josiane pela boa vontade em contribuir com minha pesquisa e sempre me receber para tirar minhas dúvidas.

RESUMO

Os conselhos municipais são ferramentas de gestão participativa que aproximam governo e sociedade civil. São importantes instrumentos de controle social, por meio do qual as pessoas podem fiscalizar a aplicação dos recursos, discutir problemas e propor soluções. O objetivo deste trabalho é verificar a efetividade da prática de gestão participativa no município de Acarape-CE, por meio dos conselhos municipais, nas áreas de saúde, educação e assistência social, bem como observar a dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais e sua relevância no processo de participação popular. Os conselhos são vinculados ao Poder Executivo na respectiva área da política pública, são criados por lei municipal e são compostos tanto por representantes do poder público como da sociedade civil. Esta pesquisa é caracterizada como exploratória, descritiva, com abordagem qualitativa, utilizando como método o estudo de caso. A coleta de dados foi realizada mediante entrevistas semiestruturadas, observação não participante e análise documental. Os resultados obtidos mostram que a gestão participativa é ainda incipiente, os gestores continuam com o desafio de promover ações que estimulem os cidadãos a serem mais ativos na gestão pública municipal.

Palavras-chave: Gestão participativa. Conselhos municipais. Controle social.

ABSTRACT

Municipal councils are participatory management tools that bring government and civil society. Are important instruments of social control, through which people can monitor the application of resources, discuss problems and propose solutions. The aim of this study is to verify the effectiveness of participative management practice in Acarape-CE municipality through the municipal councils in the areas of health, education and social assistance. And to observe the working of the municipal councils and their relevance in the process of popular participation. The councils are linked to the executive branch in their area of public policy, they are created by municipal law and are composed both of representatives of government and civil society. This research is characterized as exploratory, descriptive, qualitative approach, using as method the case study. Data collection was performed using semi-structured interviews, non-participant observation and document analysis. The results show that participatory management is still incipient, managers continue with the challenge of promoting actions that encourage citizens to be more active in municipal management.

Keyword: Participative management. Councils municipal. Social control.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Percepção dos representantes da sociedade civil sobre os Conselhos Municipais (Acarape).....	33
Quadro 2. Percepção dos atores sociais sobre os Conselhos Municipais (Acarape).....	34
Quadro 3: Percepção dos atores governamentais sobre os Conselhos Municipais (Acarape)..	37

LISTA DE SIGLAS

CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social

CESAU - Conselho Estadual de Saúde do Ceará

CF - Constituição Federal

CGU - Controladoria Geral da União

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CME - Conselho Municipal de Educação

CMS - Conselho Municipal de Saúde

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

CREDE - Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação

CRES - Coordenadoria Regional de Saúde

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ABORDAGENS TEÓRICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1 Modelos de gestão pública	14
2.1.1 Administração Burocrática e Patrimonialista.....	15
2.2 Gestão Participativa	16
2.2.1 Conselho Municipal como ferramenta da gestão participativa	19
2.3 Controle Social	23
3 METODOLOGIA.....	27
4 CONSELHOS MUNICIPAIS EM ACARAPE.....	28
4.1 Conselho de Assistência Social	29
4.2 Conselho de Saúde.....	30
4.3 Conselho de Educação	31
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	32
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS	46
APÊNDICES	50

1 INTRODUÇÃO

A sociedade demanda cada vez mais transparência nas ações governamentais. Um grande desafio para as autoridades públicas é estabelecer uma relação clara com a população, pautando alternativas de solução para os problemas econômicos, sociais, ambientais e políticos. Neste contexto, a gestão participativa torna-se uma ferramenta que possibilita ao gestor aplicar recursos de forma mais direcionada às demandas expostas pela população, bem como melhorar o controle dos gastos com os diversos projetos a serem executados.

De acordo com Costa (2003), a gestão participativa corresponde a um conjunto de princípios e processos que defendem e permitem o envolvimento regular e significativo dos colaboradores na tomada de decisão. A Constituição Federal ao possibilitar a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art 204, II, CF/1988) mostra que a participação social é um eixo fundamental na gestão e controle das ações do governo.

Para efetivamente a gestão participativa acontecer, a comunidade deve fazer parte da formulação, execução e fiscalização das políticas públicas, que serão implantadas no município. Uma ferramenta para se alcançar a gestão participativa é o estabelecimento de conselhos gestores. Esta afirmativa é corroborada por Leandro (2015), que defende que tais conselhos devem ser espaços para participação democrática da população, com fins de que esta realize a fiscalização, o planejamento, avaliação e a sua operacionalização através do que se denomina controle social.

É fundamental que os conselhos tenham caráter paritário no que diz respeito aos representantes da sociedade civil e do Estado, garantindo a igualdade no direito a voto. Dessa forma ocorre uma aproximação com os líderes municipais, proporcionando uma maior interação entre munícipes e gestores, assim, estaria sendo cumprida a característica desse sistema de administração, que é a participação popular. Tal forma de participação alcançou maior importância com a criação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF define critérios, condições e limites à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, implantando novos mecanismos de controle dos gastos públicos. No seu artigo 58, parágrafo único, inciso I, afirma que a transparência é assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

De modo geral, os problemas encontrados no funcionamento da gestão participativa são as dificuldades no acesso da população quanto às ações realizadas pela prefeitura, a ausência de interesse por parte dos munícipes pelas atividades desenvolvidas na cidade, a falta de conhecimento das atribuições da prefeitura por parte dos habitantes e os próprios gestores muitas vezes não tem o interesse de repassar essas informações.

A falta de interesse por parte de alguns indivíduos em cobrar e fiscalizar as ações pode ser revertida por meio do engajamento de líderes comunitários, ao levarem as discussões e propostas para mais perto da comunidade. O papel dos gestores também é importante nessa mudança, ao se mostrarem preocupados em ouvir e atender as reivindicações trazidas pela população. Desta forma estarão caminhando para a transformação da cultura de comodismo e as pessoas passarão a buscar mais seus direitos e ser mais ativos na gestão.

A partir das circunstâncias supracitadas tem-se para esse estudo a seguinte questão de partida: Qual o papel que os conselhos municipais estão desempenhando na implementação e concretização da gestão participativa no município de Acarape-CE?

O presente trabalho tem como objetivo geral verificar a efetividade da prática de gestão participativa no município de Acarape, por meio dos conselhos municipais, nas áreas de saúde, educação e assistência social, com a finalidade de verificar a dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais e sua importância no processo de participação popular. Para tanto, investigou-se a estrutura organizacional e o funcionamento desses conselhos e seu papel na interação entre a sociedade e o poder público no município citado.

Os objetivos específicos são identificar de que forma o controle é exercido pela população e como é sua relação com a gestão sobre as ações desenvolvidas pelas respectivas secretarias e verificar o nível de conhecimento dos munícipes sobre a finalidade dos conselhos municipais e sua opinião sobre controle social.

A pesquisa realizada no município de Acarape teve como foco identificar de que maneira acontece a participação das pessoas e a visão dos gestores em relação à atuação da população na fiscalização das ações governamentais. Os conselhos gestores pesquisados foram os de Saúde, Educação e Assistência Social, por se tratarem de áreas básicas e fundamentais e também por terem sido os primeiros conselhos regulamentados nacionalmente.

A gestão participativa permite que os cidadãos exponham suas demandas, relatem sobre como está sendo a prestação dos serviços e os administradores públicos precisam saber

utilizar esta ferramenta de controle social para envolver as pessoas no gerenciamento e, por conseguinte melhorar a qualidade dos serviços oferecidos.

De acordo com Rocha (2009) a participação dos cidadãos na vida pública torna-lhes aptos para intervir nos processos de discussão e deliberação de seus interesses, sendo, então, uma condição necessária à democratização da gestão pública. Quando não existe essa participação e não é realizado o acompanhamento sobre a gestão pública, não há consolidação da democracia na gestão dos recursos e programas nas instâncias governamentais.

Tendo em vista a importância da participação das pessoas nas tomadas de decisões governamentais, a atuação dos conselhos municipais deve ser uma ponte entre o poder público e a sociedade. Dessa forma, torna-se uma ferramenta que permite que as principais necessidades da comunidade sejam discutidas democraticamente, contudo os participantes não podem estar envolvidos apenas na busca de seus próprios interesses, mas desenvolver uma consciência crítica e solidária em favor do interesse coletivo.

A participação social evidencia a busca por maior controle social, transparência, publicização e avaliação de políticas públicas, principalmente no repasse e aplicação dos recursos. Gonh (2000) afirma que os conselhos gestores permitem um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas.

Tendo em vista o objetivo deste trabalho, foram analisados três conselhos gestores com o intuito de saber como eles atuam e a forma que a sociedade participa da gestão municipal por meio destes canais. Bem como saber da importância dos conselhos sob o olhar da população, e o que esta faz para fiscalizar as ações e conseqüentemente melhorar a qualidade dos serviços prestados pelas secretarias, através do controle social.

Este trabalho está dividido em cinco seções, a primeira apresenta a contextualização de alguns modelos de administração pública e conceitos fundamentais relacionados à gestão participativa, a segunda traz a metodologia que foi utilizada, a terceira relata sobre o município de Acarape, a quarta aponta os resultados obtidos com a pesquisa e por fim as considerações finais.

2 ABORDAGENS TEÓRICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo será apresentado o levantamento bibliográfico, fazendo uma contextualização sobre a gestão participativa e os conceitos relacionados a ela. Assim como o histórico, o marco regulatório e os modelos de gestão da administração pública que dão base a este tema.

No Brasil o primeiro passo da democracia se verificou a partir da Constituição Federal de 1988, apelidada de “Constituição cidadã”, por ter consolidado os direitos civis, políticos e sociais, protegendo os cidadãos das arbitrariedades que poderiam ser cometidas pelo Estado. Por direitos sociais entende-se, segundo Torres (2010), toda estrutura legal e institucional concebida para proteger a população que mais precariamente se enquadra nas relações de mercado.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a gestão descentralizada e participativa, bem como regulamenta a criação de conselhos gestores das políticas públicas. A divulgação das informações do governo, através do Portal da Transparência, estimula a participação social e aproxima a sociedade de seus representantes, contribuindo para o fortalecimento da democracia.

Nesse sentido, a Constituição cidadã significa que existe uma lei maior que estimula a ação imediata do cidadão, ainda que os conselhos fundamentados pela Constituição de 1988 sejam formas indiretas de participação da sociedade civil. A ideia de presença do cidadão nos diversos conselhos e em outros fóruns de políticas públicas empresta um caráter diferenciado ao processo decisório público que se assemelha à democracia direta e assume-se como controle social (GURGEL; JUSTEN, 2013).

Fundamentado na contextualização do conceito de democracia feito por Miguel (2009) e Farias (2011), diferenciando a democracia representativa da democracia participativa, tem-se a seguinte compreensão. A democracia representativa é aquela em que o povo, primeira fonte de poder, elege seus representantes, responsáveis por tomar decisões políticas em nome de todos os cidadãos. A democracia participativa ou deliberativa é um regime em que se pretende que existam efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social.

A participação popular reivindicada pela sociedade civil ao longo das décadas de lutas contra o regime militar, na década de 1980, foi definida como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade (GOHN, 2002). Tendo em vista a importância da transparência no setor público, este tema é de relevância para que sejam identificadas as formas de participação popular nas ações governamentais.

Por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil (TATAGIBA, 2002). Esta autora defende ainda, que a sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando mais próxima do Estado, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos.

A disseminação das instituições participativas pelo país, como os conselhos, orçamentos participativos e fóruns, evidencia que apesar de todas as resistências e contramarchas, o projeto participativo se impôs como princípio na sociedade brasileira (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Diante disto a participação torna as agências estatais mais transparentes, mais responsáveis e mais suscetíveis ao controle da sociedade.

A gestão participativa faz parte de um modelo de gestão disponível para os gestores que desejam potencializar as competências presentes nas pessoas que integram as organizações. Para tanto, este estudo buscará identificar se essa prática tem influência no interesse, por parte dos munícipes, pelo conhecimento sobre os processos existentes nos órgãos públicos e em participar de forma responsável e atuante, através dos conselhos, no sentido de melhorar a sociedade da qual faz parte.

As pessoas estão cada vez mais conscientes sobre seus direitos e reivindicam mais transparência das ações, cobram resultados dos gestores e maior participação em projetos para que ocorram mudanças nas cidades. O orçamento participativo, por exemplo, é um meio pelo qual as pessoas podem expor suas demandas e os problemas das comunidades, que por serem mais afastadas da sede muitas vezes não recebem atenção das autoridades. Dessa forma os gestores ficarão melhor informados, para tanto é preciso que elas participem dessas reuniões.

Leandro (2015) ratifica que a participação social é algo imprescindível às políticas públicas, pois, através da manifestação dos interesses da sociedade, tornam-se horizontalizadas as decisões no âmbito da gestão pública. Quando esta participação não se

efetiva traz implicações negativas, como a falta de fiscalização e controle dos serviços públicos.

Os conselhos gestores de políticas públicas são lugares efetivos de participação, que permitem desenvolver uma sociedade na qual a cidadania seja uma realidade, isto é, onde as pessoas tenham conhecimento e exerçam seu direito de participar da vida política. Tatagiba (2005) reitera que constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo, representando uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática.

A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (TATAGIBA, 2005).

2.1 Modelos de gestão pública

Pode-se definir modelo de gestão pública como sendo o conjunto de métodos administrativos executados pela direção de uma organização para atingir seus objetivos traçados (SILVA, 2013). Desta forma, esses métodos administrativos evoluem e se adequam a cada tipo de organização, visando o melhor desempenho desta e o alcance de seus objetivos e metas. O presente trabalho dará ênfase ao modelo de gestão participativa, pois esta busca envolver o cidadão nas tomadas de decisão governamentais.

Dentro da gestão participativa pode-se encontrar diversos canais de comunicação entre governo e sociedade civil, dentre eles está o conselho gestor. Os conselhos municipais são importantes instrumentos de controle social, por meio do qual as pessoas podem fiscalizar a aplicação dos recursos, discutir problemas e propor soluções. Para Magalhães e Souza (2015) o controle social é alterado conforme o modelo de administração pública predominante, a existência e a intensidade de participação dos cidadãos na produção do bem público e o modo de gestão que prepondera.

A participação social é algo imprescindível às políticas públicas, pois através da manifestação dos interesses da sociedade, as decisões no âmbito da gestão pública podem ser horizontalizadas. Quando não há essa participação pode ter impactos negativos na prestação

dos serviços públicos, uma vez que com a falta de fiscalização e controle sobre a gestão pública não há consolidação da democracia na gestão dos recursos e programas na instância governamental (LEANDRO, 2015).

2.1.1 Administração Burocrática e Patrimonialista

A distinção entre patrimônio público e privado se estabeleceu de forma mais evidente a partir do surgimento do capitalismo e da democracia. Bresser Pereira (2001) ratifica que a democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado.

Burocracia é a instituição administrativa que pretende combater características inerentes à administração patrimonialista, que são o nepotismo e a corrupção, para isso utiliza os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional.

De acordo com Bresser Pereira (1997) a administração burocrática é racional, nos termos da racionalidade instrumental, na medida em que adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir os fins visados. É, por outro lado, legal, na medida em que define rigidamente os objetivos e os meios para atingi-los na lei.

Esse estilo de administração possui características, que possibilitaram a substituição de um modelo patrimonialista por um modelo meritocrata. Contudo, com o tempo percebeu-se que a focalização no processo tornava a nova maneira de gestão ineficiente, pois ocorria de forma lenta e não era voltada para o atendimento das demandas sociais.

No século XIX, quando a administração pública burocrática substituiu a patrimonialista, isto representou um grande avanço no cerceamento da corrupção e do nepotismo. Entretanto, no século XX, quando o Estado cresceu e assumiu novos papéis, ficou visível a ineficiência inerente a esse tipo de administração.

Ao mesmo tempo em que a burocracia estatal, isto é, o conjunto de administradores públicos profissionais, via sua posição estratégica na sociedade aumentar, ficava claro que se tornava necessário adotar novas formas de gestão da coisa pública (BRESSER PEREIRA, 1997). Essas mudanças deveriam tornar as ações mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que o controle de procedimentos.

2.1.2 Administração Gerencial

Ao passo que a proteção aos direitos públicos se tornava uma questão relevante, ficou evidente que a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial e que a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta. Nesse contexto Bresser Pereira (2001) afirma que estava cada vez mais claro que era preciso refundar a república; que a reforma do Estado ganhava uma nova prioridade; que a democracia e a administração pública burocrática tinham de mudar.

A respeito da Administração gerencial, Santos (2003) diz que:

Surgiu motivada pela busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado, como uma estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabem ao Estado, como instrumentos de proteção ao patrimônio público e pela insatisfação com a administração pública burocrática. [...] Assim, o gerencialismo consiste na administração voltada para resultados, atendendo as demandas dos cidadãos/usuários.

Este modelo de administração pública enfatiza a eficiência e, principalmente, a gestão baseada na percepção da complexidade do ambiente e dos problemas enfrentados. (NASCIMENTO, 2010). A sociedade passou a ser mais participativa e exigente, sobretudo nos aspectos relacionados à transparência, ética e responsabilidade fiscal e social. Por isso muitos gestores têm uma maior preocupação com a responsabilidade sobre as ações governamentais.

Para atender às demandas da sociedade de forma eficiente a administração pública gerencial, também chamada de nova gestão pública possui vários atributos que a torna diferente da administração pública burocrática. Bresser Pereira (1997) define as principais características desse modelo de gestão como: orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos); terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado, entre outras.

2.2 Gestão Participativa

A Constituição de 1988 apresenta um novo formato da gestão das políticas públicas, estabelecendo novos mecanismos nos processos de tomada de decisão. Baseado nisso surgiu

um regime de ação pública descentralizada, no qual foram criadas formas inovadoras de interação entre governo e sociedade, por meio de canais e estratégias de participação social, instituindo assim os conselhos gestores.

A reforma institucional teve como eixos centrais a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados na gestão das políticas públicas. Tratava-se, nesse momento, de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também na gestão das políticas públicas, procurando-se superar as características autoritárias e paternalistas do padrão brasileiro de intervenção estatal na área social (ROCHA, 2009).

O processo de redemocratização do Estado brasileiro foi fortemente impulsionado por movimentos e organizações sociais que lutaram por novos direitos e pela democratização das relações entre o Estado e sociedade, sendo portadores de reivindicações relacionadas à maior participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no controle sobre as ações do Estado (CUNHA, 2009). Esse fato permitiu que novos atores políticos ascendessem ao poder, trazendo consigo a participação popular como princípio articulador de seu projeto político para a gestão do Estado.

No contexto dos anos 1990, de acordo com Gonh (2002) a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma, como Participação Cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. Nesta conjuntura, atores sociais e políticos tiveram um projeto político comum no sentido de transformar as relações de poder existentes até então em relações de autoridade partilhada, instituindo o que passou a ser chamada de gestão democrático-popular ou democrático-participativa (CUNHA, 2009).

Ainda segundo a autora:

A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social.

A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, por meio de estruturas de representação criadas por leis, que são os conselhos gestores. Essas estruturas são integradas aos órgãos públicos vinculados ao Executivo e são compostas por representantes do poder público estatal e por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil.

O modelo de gestão pública participativa deve, segundo Paula (2005), ser capaz de tornar o Estado mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos. Da mesma forma deve enfatizar aspectos de eficiência e eficácia, além da necessidade de reduzir o custo da máquina do Estado e de melhorar a qualidade dos serviços prestados.

A denominada gestão participativa insere-se na predisposição de criar mecanismos justos de negociação entre os conflitos de interesse existentes (SOUZA, 2006). Portanto, a gestão participativa corresponde a um conjunto de princípios e processos que defendem e permitem o envolvimento significativo das pessoas na tomada de decisão. Tal envolvimento pode ser percebido a partir da participação dos colaboradores na definição de metas e objetivos, na resolução de problemas, no acesso à informação e no controle da execução, com o intuito de contribuir para o desenvolvimento local.

Se por um lado a responsabilidade por parte dos gestores em repassar as informações sobre ações de governo é fundamental para a preservação da democracia, por outro é indispensável a participação das pessoas para que a gestão eficaz se realize. Nesse sentido, a participação é a ação empreendida pelo cidadão no compartilhamento do poder com agentes públicos visando à tomada de decisão relacionada com a comunidade (ROBERTS, 2004 *apud* ROCHA, 2012).

A gestão participativa assume uma função essencial para o desenvolvimento, incentivando as pessoas a repensarem sua atuação e serem mais ativos, principalmente quanto ao acompanhamento e fiscalização na alocação dos recursos. O aspecto da cidadania é um fator crítico de sucesso na gestão participativa. Para que haja uma interlocução maior entre governo e sociedade civil é essencial que estes atores estejam sempre dialogando, uma forma de alcançar isso é por meio da descentralização.

A descentralização é tida como uma forma de aproximar a administração da população, segundo Pereira (2011), é concebida como a redistribuição de poder entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade. A aproximação seria garantida com a formação de conselhos, compostos por representantes da sociedade civil e do poder público. Os conselhos seriam consultados sobre as políticas públicas e suas diretrizes operativas, de acordo com a área, nos lugares onde atuam.

Ainda de acordo com Pereira (2011), a descentralização oportuniza importantes mecanismos para se alcançar uma democracia realmente participativa, em uma proposta de

transformação da sociedade e de construção da cidadania. De forma que a comunidade seja mais que mera presença física nas instituições e desempenhe o seu papel de direito, isto é, atuar de forma efetiva na tomada de decisões.

Efetividade pode ser entendida como o grau em que se atingiu o resultado esperado, a qualidade do que alcança seu objetivo, a capacidade de funcionar regularmente, fazendo referência ao que é real e verdadeiro. Portanto, a efetividade não é um conceito econômico — como a eficiência pura — mas de avaliação qualitativa dos serviços públicos. Recupera-se, com o conceito de efetividade, a noção de que o governo deve, acima de tudo, prestar bons serviços (ABRUCIO, 1997).

Almeida e Tatagiba (2012) reconhecem que os conselhos se converteram, ao longo desses últimos vinte anos, em tema relevante dos debates sobre a democracia, contribuindo efetivamente para projetar a categoria sociedade civil no centro das formulações teóricas sobre as possibilidades das democracias contemporâneas. A atual gestão de Acarape se mostrou engajada em envolver a população em suas ações, buscando assim conhecer as demandas mais pertinentes e ver a melhor forma para atendê-las.

2.2.1 Conselho Municipal como ferramenta da gestão participativa

O conceito de governança local é fundamental para o entendimento do objeto central de análise deste trabalho, que são os conselhos gestores. Haja vista que houve uma ampliação da função de atores envolvidos na definição de prioridades e na elaboração do orçamento e a institucionalização dos canais de participação e controle social. Os conselhos são uma forma de repassar informações diversas para a sociedade, incluindo a prestação de contas de gestão.

A noção de governança é apoiada no conceito de poder social que media as relações entre Estado e Sociedade Civil, como espaço de construção de alianças e cooperação, mas também permeado por conflitos (JACOBI, *et. al.*, 2012). Tais conflitos decorrem do impacto das desigualdades sociais e seus reflexos no meio ambiente e das formas de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos.

A compreensão sobre governança alterou o modo de se pensar a gestão dos bens públicos, antes privativos aos atores presentes na esfera pública estatal. Trata-se de um termo mais inclusivo que governo, por abranger a relação sociedade, Estado, mercado, direito, instituições, políticas e ações governamentais. Governança implica o estabelecimento de um

sistema de regras, normas e condutas que reflitam os valores e visões de mundo daqueles indivíduos sujeitos a esse marco normativo (JACOBI, *et. al.*, 2012).

Constatou-se o surgimento de novas iniciativas de gestão democrática das políticas públicas, a partir de reformas institucionais com a intenção de fortalecer a autonomia dos municípios e estabelecer uma nova configuração na organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores organizados da sociedade civil.

A discussão sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia está presente na agenda de propostas para a gestão pública, tanto entre os setores liberais como entre os da esquerda. A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais, e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda (GOHN, 2002).

Uma questão relevante sobre a prática cotidiana dos conselhos é que eles devem ter maior centralidade ao exercício da política, em lugar de ser apenas uma rotina burocrática da gestão. Almeida e Tatagiba (2012) argumentam que é preciso restituir o lugar desse tipo de ação na agenda dos conselhos para que eles possam funcionar como instâncias de democratização da gestão pública, e não restritamente como espaço de disputa entre interesses corporativos das comunidades de política, o que hoje parece ser a regra.

De acordo com Gohn (2000) 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.

Buscando contextualizar os conselhos gestores Tatagiba (2002), utilizando como base um trabalho conjunto entre o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Comunidade Solidária (1997), divide os conselhos em três tipos: Conselhos de Programas, Conselhos de Políticas e Conselhos Temáticos.

Os Conselhos de Programa são aqueles vinculados diretamente a programas concretos e bem delimitados, como por exemplo, os Conselhos de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, etc. Os Conselhos de Políticas fazem parte do Sistema Nacional, com o papel de formular, planejar e fiscalizar as respectivas ações. É aqui onde se situam os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação e de Direitos da Criança e do Adolescente. Os

Conselhos Temáticos estão associados a ideias ou temas da agenda do município e não estão vinculados necessariamente a um Sistema ou legislação nacional.

O livro “Perfil dos estados e dos municípios brasileiros” elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE, 2014) classifica os conselhos conforme sua forma de intervenção em consultivos, deliberativos, fiscalizador e normativos.

Conselho consultivo é aquele em que seus integrantes têm o papel apenas de estudar e indicar ações ou políticas sobre sua área de atuação. O conselho deliberativo efetivamente tem poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação. O conselho fiscalizador fiscaliza a implementação e o funcionamento de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação. O conselho normativo estabelece normas e diretrizes para as políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação.

Esse modelo de gestão absorve em sua estrutura vários segmentos da sociedade, passa a se constituir o novo locus de articulação política na defesa pela democratização da gestão das políticas públicas (ROCHA, 2009). A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. É por meio deste instrumento que as pessoas interagem no processo de deliberação, gestão e controle social nas diversas áreas governamentais.

O número de conselhos está crescendo progressivamente devido ao fato de serem uma exigência Constitucional. Todavia, para que sejam implementados, são necessárias leis ordinárias estaduais e municipais. A legislação em vigor no Brasil preconiza que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos, com caráter deliberativo.

Nos municípios, as áreas básicas dos conselhos gestores são educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes. Mesmo que não tenham poder efetivo para decidir sobre a política pública, os conselhos têm poder de veto sobre as decisões do governo, podendo paralisar obras, vetar convênios, suspender o repasse de recursos etc.

A criação destes conselhos foi primeiramente designada na Constituição Federal de 1988, sendo regulamentada em lei posteriormente, momento em que grande parte dos municípios brasileiros criou seus conselhos. Na área da Saúde foi regulamentado pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Na área de Assistência Social foi a partir da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Na área da Educação

foi baseado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96 e no Plano Nacional de Educação.

O arranjo dos conselhos não é um processo pronto e inacabado, existindo necessidade de formação, rotinas e procedimentos que o tornem efetivos e realmente participativos. Os conselhos atuantes criam condições para um sistema de supervisão sobre a gestão pública e implicam uma maior cobrança de prestação de contas do Poder Executivo Municipal.

Os conselhos construíram-se numa novidade por possuírem um caráter interinstitucional ao serem instrumentos mediadores na relação entre sociedade e Estado, sendo respaldadas pela constituição e outras leis brasileiras (GOMES, 2011). Ainda de acordo com a autora, a origem dos conselhos está vinculada às demandas populares e ao conjunto de pressões por parte da sociedade em conquistar a redemocratização.

Os conselhos são vinculados ao Poder executivo na respectiva área da política pública, são criados por lei municipal e são compostos tanto por representantes do poder público como da sociedade civil. O presidente é escolhido por meio de votação dos membros do Conselho, são feitas assembleias nas comunidades para que as pessoas que quiserem possam expor sua vontade de se candidatar e também para escolher os representantes da comunidade que participarão da votação.

Existem duas posições no que tange ao papel central dos conselhos, conforme Gohn (2002), a primeira compreende o plano da consulta, preocupa-se com a demarcação de sua atuação em relação ao Legislativo, defende que eles se limitem a ser auxiliares do poder Legislativo. A segunda supõe que eles atuem como órgãos de fiscalização do Executivo, segundo uma perspectiva e um modelo de gestão descentralizada desse Executivo, preconiza-se que eles operem dentro das decisões que são tomadas em sua área.

No que diz respeito aos conselhos gestores, Rocha (2009) considera que podem ser temáticos, quando são ligados à políticas sociais específicas, ou deliberativos, quando suas atribuições não se restringem à formulação de sugestões ou encaminhamento de demandas, mas compreendem também a decisão das políticas públicas. Ambos possuem a composição paritária entre governo e sociedade, constituindo-se por representantes da sociedade civil e da esfera governamental, possui ainda autonomia em relação ao governo, mesmo sendo vinculados a órgãos públicos.

Sobre a definição de conselhos:

Organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo, tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo; como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que fossem assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução (GOHN, 2000).

Gomes (2011) afirma que a articulação da sociedade civil oferece aos conselhos uma atuação mais próxima aos temas relevantes na comunidade e junto ao poder público. A participação popular deve ir além do conjunto de processos rotineiros dos conselhos, bem como não pode encerrar no cronograma de reuniões, uma vez que envolve o diálogo com uma rede de grupos e segmentos que subsidiam com questões e em base política de apoio nas discussões e nos acordos estabelecidos.

No que diz respeito aos resultados da ação dos conselhos municipais, Gomes (2011) afirma que podem se direcionar à cooperação e ação de respaldo à ação estatal, como podem desenvolver a capacidade de fiscalizar as ações do mesmo, a partir do acompanhamento crítico às suas medidas. Desta forma se houver efetiva participação da comunidade, os conselhos podem tornar-se um fator determinante na interlocução com o poder público, e a partir das discussões, obter resultados satisfatórios para a promoção do desenvolvimento de sua cidade.

Conforme Côrtes (2005) reitera, a constituição de canais participatórios, entretanto, não é garantia suficiente para que os participantes preferenciais (representantes de movimentos sociais, populares, sindicais e de grupos de interesses de usuários) se envolvam, em alguma medida, nas decisões políticas que ocorrem em determinada área da administração pública. Eles podem escolher não se envolver, ou seu envolvimento pode redundar em manipulação, consulta ou somente no acesso a informações.

2.3 Controle Social

A utilização de recursos públicos e a prestação de contas sempre foram motivo de discussão, haja vista os desvios e má aplicação das verbas. Como solução, busca-se não apenas fortalecer as formas de controle, mas também despertar a consciência da correta utilização dos recursos e da necessidade de prestação de contas transparentes. O controle social exerce importante papel neste contexto.

O controle social constitui-se como uma ferramenta fundamental à gestão da esfera pública e à efetivação da democracia, seu entendimento tem duas dimensões básicas. A primeira corresponde a *accountability*, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes (TEIXEIRA, 2002 *apud* LEANDRO, 2015).

A *accountability* pode ser entendida como a capacidade do sistema político de prestar contas de suas promessas aos cidadãos. De acordo com Filgueiras (2011) as demandas por *accountability* reforçaram, por sua vez, a criação de outro princípio para a democratização do Estado: o da transparência. Ao observar a trajetória histórica recente das instituições democráticas, Rocha (2011) ressalta que apesar dos seus problemas, a definição de espaços de deliberação pela sociedade civil tem potencial inegável de aumentar a *accountability* do poder público, aumentando a transparência de suas ações.

Controle social é a forma pela qual a sociedade se organiza formal ou informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas para controlar as organizações públicas. Bresser Pereira (1997) descreve que o controle social das organizações públicas pode ocorrer de duas maneiras: de baixo para cima, quando a sociedade se organiza politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal; ou de cima para baixo, quando o controle social é exercido formalmente através de conselhos diretores de instituições públicas não-estatais.

O conceito de *accountability* permite consolidar uma diferenciação entre o público e o privado, e proporciona formas de gestão pública abertas à participação da sociedade. Está relacionado com o uso do poder e dos recursos públicos, em que o titular da coisa pública é o cidadão, e não os políticos eleitos. O pressuposto é o de que uma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos (FILGUEIRAS, 2011).

Os princípios administrativos são fundamentais para a transparência na administração, porém o controle social é um importante complemento, para aquele que é exercido pelos órgãos fiscalizadores. Somente será possível o pleno controle social se houver informações sobre os atos públicos. Conforme a Controladoria-Geral da União (2012), o controle social

pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

O termo controle social pode ser entendido tanto como o controle do Estado sobre a sociedade, quanto o controle da sociedade sobre as ações do Estado. Bobbio (1998, *apud* LEANDRO, 2015) caracteriza esta forma de representação como:

O conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

A gestão pública transparente está diretamente ligada ao acesso às informações de forma compreensível para todos os cidadãos. Moreira; Caldas (2012) argumentam que nesse estilo de gerenciamento os gestores conferem lucidez aos atos administrativos de forma compreensível, de maneira que todos possam acompanhar, participar e controlar o bem público. A participação ativa do cidadão no controle social pressupõe a transparência das ações governamentais.

A respeito da transparência e o controle social, Torres (2010) afirma que:

A sociedade civil brasileira evoluiu muito nestas últimas décadas e tem conseguido fazer pressões bem-sucedidas sobre os gestores públicos. Por outro lado, valendo-se principalmente da tecnologia da informação, a administração pública também tem feito um esforço enorme no sentido de se tornar mais transparente e menos fechada, criando condições favoráveis para que se aumente o chamado controle social sobre os atos dos gestores governamentais e agentes públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trata do aspecto essencial de uma gestão pública transparente, que é a ampla divulgação das prestações de contas do Estado. Moreira e Caldas (2012) argumentam que a LRF foi criada com intenção de aumentar a transparência na gestão pública referente aos gastos públicos, ampliando os mecanismos de controle e punição dos gestores que não agirem de maneira que a lei impor. Pode-se observar essa questão no artigo seguinte.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de

Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Haja vista que o controle social permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das normas que conduzem as negociações, bem como o acompanhamento da implementação das decisões, tomadas a partir das discussões, promove uma maior possibilidade de que as políticas públicas sejam implantadas e aprimoradas de forma a ganhar em eficiência e eficácia. O aumento da transparência das ações estatais intensifica também os mecanismos de controle, levando à uma diminuição dos níveis de corrupção praticados no setor público.

O efetivo exercício do controle social é realizado a partir de três atividades básicas, de acordo com CENDHEC (2011, *apud* LEANDRO, 2015), o monitoramento (vigilância social) permanente das políticas públicas, no sentido de acompanhar o seu funcionamento e avaliar resultados e impactos dos serviços, programas e projetos, a reivindicação para o bom funcionamento do sistema, cobrando das instituições que cumpram efetivamente o papel, e a proposição de novas ações, projetos, programas e serviços, levando em consideração as reais demandas.

O controle social é uma ótima ferramenta de fiscalização das ações governamentais, porém, existem algumas dificuldades para sua consolidação. A primeira diz respeito à capacidade de processamento das informações disponibilizadas pela Administração Pública, pois muitas vezes são excessivamente técnicas para ser entendidas e processadas pelo cidadão, a segunda é o desinteresse das pessoas pelos assuntos públicos.

É necessário um incentivo a maior organização da sociedade civil através da constituição dos conselhos municipais, estaduais e federais, que atuam nas mais diversas áreas. Esses conselhos tem a função de acompanhar as ações do poder público no local em que são implementadas, trazendo parte da população para o campo onde é feito o controle e discussão das políticas públicas. Gohn (2000) assegura que a falta de atuação da população deixa espaço livre para ser ocupado e utilizado como mais um mecanismo da política das velhas elites, e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa foi desenvolvida no município de Acarape, no Maciço de Baturité. Esta região está localizada no interior do estado do Ceará e é formada por treze municípios: Acarape, Aracoiaaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção, com área geográfica de 3.709 km².

Acarape é classificado como município de pequeno porte I, com população de 15.338 habitantes e o seguinte Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) 0,606, de acordo com o censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O critério de seleção deste município, para ser utilizado como estudo de caso, deu-se pelo fato do referido município apresentar os conselhos estudados em funcionamento.

Foram selecionados três conselhos municipais para serem pesquisados, o de Saúde, de Educação e de Assistência Social. A escolha partiu do pressuposto de que por serem conselhos mais antigos que foram regulamentados por lei em nível federal, são os que possuem uma atuação mais consolidada junto à sociedade.

Com o propósito de verificar a efetividade da ação dos conselhos municipais no que diz respeito à participação popular, foi selecionado o método de estudo de caso na análise dos conselhos estudados. Essa técnica de acordo com Yin (2010) permite que os investigadores retenham as características holísticas e significativas dos eventos da vida real, desta forma pode-se conhecer mais profundamente na prática sobre o que está sendo pesquisado.

Utilizou-se como fonte de dados desta pesquisa os documentos das Secretarias que são responsáveis pelos conselhos conforme a área, com o intuito de analisar a dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais e verificar como ocorre a participação da população na gestão através destes órgãos de controle social.

Para atingir os objetivos foi realizada uma pesquisa caracterizada, quanto aos objetivos, descritiva e, referente à abordagem, qualitativa, usando como método o estudo de caso. Segundo Yin (2010) um estudo de caso tem grande aplicabilidade nas ciências sociais aplicadas, por se tratar de uma investigação empírica que estuda um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Foram escolhidas categorias analíticas para direcionar os questionamentos que foram feitos aos sujeitos pesquisados. Para os atores sociais (representantes da sociedade civil e

municípios) foram as seguintes: participação, socialização, controle social e desafios, já para os atores governamentais (representantes do governo) foram: liderança, descentralização, fluxo de informações, participação e controle social. Tais categorias refletem aspectos encontrados na dinâmica de funcionamento dos referidos conselhos.

A coleta de dados foi feita através da aplicação de entrevistas semiestruturadas aos representantes dos conselhos, sendo três da esfera governamental e três da sociedade civil, e também a cinco municípios, totalizando 11 sujeitos pesquisados. O critério de seleção dos cinco municípios e representantes dos conselhos foi a acessibilidade (disponibilidade dos mesmos em participar do estudo).

O número de sujeitos entrevistados é reduzido, tendo em vista a dificuldade em conseguir mais pessoas que se disponibilizassem a participar da pesquisa. Portanto, esta pesquisa teve algumas limitações quanto à coleta de dados, pois não houve a possibilidade de participação em uma reunião do conselho, mesmo com muita insistência. Assim, esta pesquisa abdica do critério de representatividade na coleta de dados, e, portanto, seus resultados apontam apenas tendências nos dados obtidos.

Quanto aos procedimentos, esta pesquisa é bibliográfica e documental. Além de pesquisas documentais das leis municipais, atas e regimento interno dos conselhos para conhecer o funcionamento dos conselhos, bem como pesquisas bibliográficas para ter embasamento sobre o conceito dos modelos de gestão desde a administração burocrática até o gerencialismo, incluindo a gestão participativa, e pesquisa exploratória a fim de familiarizar-se com o fenômeno que está sendo investigado.

Para Portela (2004), a abordagem qualitativa se opõe ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que as ciências sociais têm sua especificidade. Portanto essa abordagem respeita o caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos, busca de resultados os mais fidedignos possíveis.

4 CONSELHOS MUNICIPAIS EM ACARAPE

Nesta seção serão apresentados os conselhos estudados, quais sejam: Conselho de Assistência Social, de Saúde e de Educação. Serão apresentadas também as características de

cada conselho pesquisado, descrevendo como foram criados, sua finalidade e rotina de funcionamento.

A Lei municipal nº 453/2013 dispõe sobre a estrutura administrativa e organizacional do município de Acarape, instituindo os conselhos municipais como órgãos colegiados que compõem a estrutura organizacional da Prefeitura.

4.1 Conselho de Assistência Social

Os Conselhos de Assistência Social (municipal, estadual e nacional), são instâncias de controle social, que possuem o caráter de deliberar as diretrizes da política de assistência social e fiscalizar os serviços socioassistenciais executados pelo município de forma articulada com a esfera da sociedade civil e governamental.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) foi criado em 1997, momento da emancipação de Acarape. A Lei Municipal nº 158/1997 criou o CMAS instituindo-o como órgão de deliberação colegiada, de caráter permanente, vinculado à estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social. É um conselho obrigatório, isto é, sua existência é necessária para que existam repasses de recursos federais ou estaduais, sua atuação contribui para a definição dos planos de ação da cidade, através de reuniões periódicas e discussões envolvendo os participantes e estes repassam para a população.

O CMAS tem o papel de fiscalizar, monitorar e avaliar as ações e projetos desenvolvidos pela Secretaria de Assistência Social, o repasse de recursos, a merenda escolar, identificar se está regular ou se está faltando alguma coisa. Este conselho não formula ou executa nenhuma política pública, apenas fiscaliza a alocação dos recursos e as ações realizadas pela Secretaria de Assistência Social, aprova os planos a serem executados pela Secretaria.

Atualmente a composição do CMAS é de 16 conselheiros, com paridade entre governo e sociedade civil. O presidente é representante da sociedade civil, eleito pelos membros do conselho e o vice-presidente é representante do governo, a vigência do mandato é de dois anos, podendo ser reconduzido por mais dois anos. A votação para decidir que serão os conselheiros é feita a partir de fóruns, realizados nas associações que trabalham com foco na assistência social, para que as pessoas possam se candidatar, já os representantes do governo são indicados pelo secretário municipal.

4.2 Conselho de Saúde

O Conselho Municipal de Saúde (CMS) foi criado pela Lei Municipal nº 161/1997. Esta Lei constitui o CMS como órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, integrante da Secretaria de Saúde, cabendo-lhe definir, acompanhar e avaliar a política municipal de saúde em consonância com a política estadual. Por se tratar de um Conselho obrigatório, todo recurso que for ser utilizado, mas que não estiver preconizado pelo Ministério da Saúde, só poderá ser empregado com autorização prévia e aprovação do CMS.

O regimento interno, complementando a lei de criação, estabelece que o CMS é um órgão que define as diretrizes políticas da saúde do município, tendo caráter deliberativo, consultivo, informativo, normatizador, fiscalizador, autônomo e independente, tendo como base as leis que definem o Sistema Único de Saúde.

A Lei municipal do conselho, pela qual foi criado, portarias e o regimento interno dão respaldo as suas ações. As atribuições dos conselheiros são fiscalização, regulamentação, aprovar ou não o Plano Municipal de Saúde, o Plano de Saúde da Gestão e a Programação Anual de Saúde, caso não sejam aprovados os conselheiros tem autonomia para fazer modificações.

As reuniões são realizadas a cada dois meses, caso no dia da assembleia não haja quórum de 50% mais 1, a reunião é marcada para a semana seguinte. E caso alguém não possa comparecer por falta de transporte a presidente do CMS solicita um transporte para buscar os membros nas localidades para que o encontro possa acontecer. Nas reuniões são feitas as prestações de conta, existe também o momento em que os representantes das localidades falam sobre as reclamações ou demandas dos moradores, se o serviço está sendo oferecido com alguma deficiência para que os conselheiros procurem as soluções adequadas para resolver e atender as necessidades da comunidade.

A cada quatro meses é feito um relatório contábil que é apresentado na Câmara de Vereadores e no CMS para ser aprovado ou não. Nesta ocasião também são apresentadas as ações que estão sendo desenvolvidas e após sua aprovação é enviado para o Tribunal de Contas do Município.

Atualmente o CMS possui 40 membros entre titulares e suplentes, esta composição é feita de maneira paritária. Sendo 50% formado pelos usuários dos serviços de saúde do

município e os outros 50% são divididos igualmente entre representantes da sociedade civil (sindicatos, igrejas) e representantes do governo.

A escolha dos representantes ocorre a cada dois anos, quando acontece a Conferência Municipal de Saúde, que é o passo inicial para a Conferência Estadual e posteriormente para a Conferência Nacional. Antes da Conferência Municipal existem as pré-conferências, que são feitas nos Postos de Saúde Familiar e nas Instituições governamentais que são regidas pelo regimento interno do CMS, nesta ocasião são escolhidos os conselheiros e o delegado que vai representar sua comunidade na Conferência Municipal de Saúde, e também pode ir representar o município na Conferência Estadual.

As pré-conferências são feitas nas comunidades a partir de uma plenária, aberta ao público, para que eles possam fazer questionamentos e dar sugestões sobre o que deve ser melhorado na área da saúde. Os assuntos abrangem desde como deve ser utilizado o recurso até o andamento das ações e organização dos serviços. Na plenária também acontecem as indicações dos candidatos e a votação para escolher quem serão os conselheiros.

4.3 Conselho de Educação

O Conselho Municipal de Educação (CME) foi criado a partir da Lei Municipal nº176 de 24 de junho de 1997. Também é um Conselho obrigatório, com função deliberativa e é uma das exigências do Ministério da Educação para que o município receba recursos federais e estaduais.

O art. 2 da Lei 176/97 dispõe que o CME tem por finalidade assegurar a participação comunitária na elaboração, realização e implementação de políticas e diretrizes educacionais no município, de modo a contribuir com a expansão e elevação da qualidade destes serviços, adequando-as às demais e a realidade local.

A atual gestão do conselho possui 20 membros divididos igualmente entre representantes do governo e sociedade civil. Os segmentos que fazem parte deste Conselho são de representantes da Secretaria de educação, dos professores, do Poder Legislativo, das escolas particulares, de pais de alunos, da Secretaria de Obras, da Secretaria de Administração, da Secretaria de Ação Social, da Secretaria de Saúde e das associações comunitárias.

Para que a eleição desses representantes ocorra é feito um convite para dois representantes de cada segmento, os interessados lançam sua candidatura e é feita a votação. A duração do mandato dos conselheiros é de quatro anos. Deverá ser feita outra formação do conselho, já que esta gestão já está no período final do mandato.

Cada escola pública de Acarape é uma unidade executora e deve ter um Conselho Escolar para garantir acesso aos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Entre as funções do CME está o auxílio na formação desses conselhos nas escolas.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção serão apresentados os resultados oriundos da análise documental e das entrevistas realizadas com os conselheiros municipais e alguns cidadãos, bem como da observação direta não participante de uma reunião do Fórum Regional de Conselheiros de Saúde – 3ª (CRES) Coordenadoria Regional de Saúde.

O estudo realizado no município de Acarape, pois a atual gestão mostrou propostas diferentes da tradicional administração burocrática. Com o *slogan* “Construindo o novo tempo” a equipe manifestou entusiasmo em ser uma gestão diferenciada, por ser um grupo de trabalho composto por pessoas mais jovens e com visão inovadora. Com projetos de renovação na administração municipal fazendo com que os governantes estejam mais próximos da população, e essa interação resulte em desenvolvimento para o município.

Pode-se observar no *site* da prefeitura deste município a importância dada a gestão transparente e participativa. Com trechos como “com foco no desenvolvimento, a Prefeitura vai atuar principalmente na Educação, Saúde e Economia. É preciso investir mais recursos valorizando e mantendo o patrimônio do município e investir nas pessoas a se tornarem profissionais através de capacitações e programas sociais” (ACARAPE, 2014).

“São oportunidades como a semana do município e datas comemorativas que irão mostrar o potencial da criatividade e dos serviços. Essa é a gestão da transparência, do trabalho e do diálogo, que vai estar sempre atenta com as angústias de cada cidadão, para que, de forma responsável, possa dar soluções e oferecer uma vida melhor a todos os acarapenses” (ACARAPE, 2014).

Os conselhos gestores são ferramentas que promovem a interação entre governo e sociedade, incentivando a atuação satisfatória dos cidadãos, através de processos interativos,

no âmbito da gestão pública. A criação dos conselhos municipais não pode ser apenas uma exigência legal, mas sim a garantia de que os cidadãos deixem de ser somente usuários dos serviços e passem a atuar como agentes transformadores. Buscando melhorar a qualidade dos serviços adequando-os a realidade do município.

Segundo Almeida e Tatagiba (2012) a legitimidade e a qualidade da representação exercida pelos atores sociais nos conselhos e o fortalecimento dessa instância junto à sociedade requerem a fomentação da participação dos cidadãos e da sociedade civil. Isto é, não adianta o conselho funcionar regularmente se não houver a participação dos cidadãos para fiscalizar a gestão dos bens públicos.

Para que o município se habilite a receber recursos financeiros advindos da esfera federal, é exigida a criação de conselhos organizados de acordo com as determinações legais - federais, estaduais e municipais - e regulamentações administrativas (CORTÊS, 2005). Essas regulamentações geralmente são emitidas pelos ministérios e secretarias estaduais ou municipais, da área de política pública a qual o conselho está vinculado, e complementadas por normas estabelecidas pelo próprio fórum.

Cabe às respectivas secretarias municipais garantir a estrutura adequada para o funcionamento dos conselhos, pois ainda que sejam órgãos independentes em sua atuação, estão inseridos no Poder Executivo. Em Acarape os conselhos municipais não possuem estrutura física própria, mas utilizam o espaço das Secretarias para armazenar os documentos e realizar as reuniões.

A seguir, será apresentado um quadro que sintetiza a percepção dos entrevistados relativamente às categorias analíticas estudadas. As quatro dimensões elaboradas foram as seguintes: participação, socialização, controle social e desafios. Inicialmente são apresentadas as compreensões dos conselheiros representantes da sociedade civil e munícipes.

Quadro 1. Percepção dos representantes da sociedade civil sobre os Conselhos Municipais (Acarape)

Dimensões	Questões formuladas	Percepção dos entrevistados
Participação	Motivo de participação no Conselho	- Para saber em que estão usando os recursos - Por indicação - Contribuir com o município
	Importância da participação das pessoas na gestão municipal	- Fiscalizar a prestação de contas - Expor os problemas identificados nas localidades - Mostrar em que a prestação do serviço

		pode ser melhorada
Socialização	Socialização das informações	<ul style="list-style-type: none"> - As informações estão no portal da transparência - Os representantes das comunidades repassam o que foi discutido/decidido na reunião do conselho para as pessoas na reunião da Associação - Pouca divulgação sobre o calendário de atividades relativas ao conselho
Controle social	Opinião sobre o Conselho enquanto controle social	<ul style="list-style-type: none"> - Prática nova - As pessoas são desacreditadas e preferem não participar - É importante que as pessoas participem e utilizem o conselho para ter voz
Desafios	Desafios do Conselho Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Conselheiros mais atuantes - Capacitação para os conselheiros - Maior envolvimento da população

Fonte: Dados elaborados pela autora, 2016.

Quadro 2. Percepção dos atores sociais sobre os Conselhos Municipais (Acarape)

Dimensões	Questões formuladas	Percepção dos entrevistados
Participação	Importância da participação das pessoas na gestão municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalizar a prestação de contas - Apresentar os problemas identificados nas localidades - Estar por dentro do que acontece na gestão - Buscar melhorias para a cidade - Trazer projetos para os jovens
Socialização	Socialização das informações	<ul style="list-style-type: none"> - Não pesquisei sobre os dados da prefeitura - As discussões feitas na associação são levadas para o conselho e vice-versa - Não divulgam a data das reuniões - Precisam divulgar melhor sobre as atividades realizadas pela secretaria
Controle social	Opinião sobre o conselho enquanto controle social	<ul style="list-style-type: none"> - As pessoas não podem ficar acomodadas temos que lutar por nossos direitos - É importante ter alguém que nos represente - O conselho ajuda para que as nossas demandas sejam atendidas - Ajuda a desenvolver nas pessoas o exercício da reflexão e discussão sobre assuntos de interesse coletivo

Fonte: Dados elaborados pela autora, 2016.

Baseado nos dados coletados, pode-se inferir que os munícipes que participaram da pesquisa demonstram ter consciência da relevância de participar da gestão fiscalizando, expondo suas demandas e cobrando resultados. Também sabem que o interesse deve partir delas, porém são acomodados e esperam que outras pessoas façam essa atividade de fiscalização.

Os membros do conselho levam as solicitações e os problemas identificados na comunidade para discutir na reunião e encontrar as soluções cabíveis, buscando a melhoria na oferta do serviço, entretanto se mais pessoas se empenhassem em reivindicar as medidas necessárias, se um número maior da população comparecesse as reuniões o peso seria maior e as soluções seriam concretizadas mais rapidamente e os resultados mais eficientes.

Não existe impedimento no acesso às informações pela população, uma vez que muitos dados estão no portal da transparência e pelo princípio da publicidade as pessoas podem ter acesso sempre que tiverem dúvidas sobre algo. Porém, para as pessoas que não tem o costume de acessar essa ferramenta, os dados podem parecer confusos ou elas podem ter dificuldade em encontrar uma determinada informação, pela forma em que estas estão dispostas no portal.

De modo geral, os meios de comunicação utilizados pelo conselho para divulgar o dia das reuniões são o rádio e notas nos flanelógrafos das Secretarias. Isso faz com que a população muitas vezes desconheça a rotina de funcionamento e as atividades desenvolvidas por esses órgãos, tendo como resultado a baixa adesão pela comunidade. O acesso dos conselheiros às informações relativas às políticas de públicas é baixo, no geral, com vantagens para os representantes do poder público, já que faz parte da rotina de trabalho deles.

A publicização das decisões tomadas é fundamental, porque demonstra comprometimento e responsabilidade dos conselhos, além disso, assegura a credibilidade nos mecanismos participativos e ainda cumpre um papel educativo junto à população. Mostra a possibilidade da real efetivação da participação da sociedade civil na gestão compartilhada de políticas públicas; é a atuação dos grupos, movimentos e outros coletivos organizados como sujeitos coletivos na esfera pública o que fortalece a sociedade civil e a sociedade política (COTTA, *et. al*, 2010).

O desconhecimento da estrutura dos conselhos, de seus objetivos e de sua utilidade reflete no baixo envolvimento nas eleições para conselheiros representantes dos usuários e em consequência no comparecimento às reuniões. Em contrapartida, os conselhos são muito

valorizados por quem os frequenta e são vistos como uma ferramenta na qual eles têm voz e vez para mudar a realidade de sua comunidade.

Um fato relatado por dois entrevistados, é que há grande dificuldade em dar andamento às atividades do Conselho, haja vista que o número de conselheiros é pequeno e grande parte é ausente. Por ser uma atividade voluntária, fica a critério do conselheiro, cumprir este compromisso, e os conselheiros que participam não podem impor o comparecimento de seus pares, por isso se torna mais difícil cumprir a rotina de reuniões mensais.

Os motivos relatados para não participarem das reuniões foram o fato de alguns conselheiros serem de localidades afastadas da sede e ser difícil o deslocamento, ou não poderem faltar ao trabalho, além de questões partidárias, que muitas vezes são colocadas acima dos interesses coletivos, deixando de cumprir o princípio da impessoalidade. Existe também o fato de as pessoas acreditarem que elas participando ou não a situação continuará da mesma forma que está.

Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal) (CONTROLADORIA, 2016). Quando foram questionados sobre o que é controle social mais metade dos munícipes entrevistados não conheciam esse termo, embora afirmassem sobre a importância de ter alguém para acompanhar as discussões e fiscalizar a execução das ações governamentais.

A questão de que o conselho deve chegar à comunidade para que esta tenha conhecimento do seu trabalho, depende do fato de os conselheiros que representam esse segmento precisam levar as informações até essas pessoas. Sempre informando sobre o que acontece na reunião para que elas possam se inteirar do que está acontecendo no município e das deliberações do próprio conselho, uma vez que se não houver esse relacionamento a comunidade ficará isolada e desvinculada dessas ações.

O quadro a seguir dará continuidade ao relato da percepção dos entrevistados, neste caso os representantes governamentais. As categorias analíticas adotadas foram liderança, descentralização, fluxo de informações, participação e controle social. Os questionamentos tiveram uma orientação um pouco diferente da anterior devido ao público alvo e seu conhecimento técnico esperado e ao aprofundamento que estes sujeitos têm sobre a temática.

Quadro 3. Percepção dos atores governamentais sobre os Conselhos Municipais (Acarape)

Categorias analíticas	Questões formuladas	Percepção dos entrevistados
Liderança	- Há quanto tempo está no Conselho Municipal?	Todos os entrevistados estão nos conselhos há mais de um ano
	- Qual a frequência das reuniões?	- Deveria ser uma vez por mês - É para funcionar mensalmente
	- Quais as atribuições dos conselheiros?	- Fiscalizar a prestação de contas - Ver o que está previsto e o que vai ser gasto na secretaria - Basicamente fiscalização e regulamentação
	- Existe algum treinamento/capacitação para os funcionários?	Apenas no Conselho Municipal de Educação os conselheiros passam por uma capacitação antes de começar a trabalhar Nos outros conselhos são apenas orientações gerais
Descentralização	- De que forma é feita a eleição para conselheiro?	- É feito um fórum nas associações para que eles possam se candidatar e há uma votação - Representantes do governo são indicados pelos secretários
	- Qual a relação entre o conselho e a câmara dos vereadores?	- A prestação de contas é enviada para a câmara municipal, mas os vereadores não participam das reuniões - Durante o período que trabalho no conselho nenhum vereador veio para uma reunião
Fluxo de informações	- Quais as principais discussões feitas no conselho?	- Projetos e ações desenvolvidos pelas secretarias que precisam de apreciação e aprovação do conselho - Informações sobre a execução de um serviço e reclamações quando está faltando algum material
	- Como é formulada a pauta para discussão?	- A pauta é pré-aprovada na secretaria, mas durante a reunião é aberto o espaço para os conselheiros exporem suas sugestões
	- Quais são as principais demandas que chegam ao conselho?	- Questões sobre a prestação de serviço como o atendimento, a falta de material e a estrutura, por exemplo

Participação	- As pessoas que elegem os conselheiros acompanham ou cobram seu desempenho?	- Na verdade, a população em si não é muito orientada em relação ao papel do conselho municipal
	- Como é feita a articulação com a população e com os gestores?	- Maior movimentação na época de conferência - As demandas da população são repassadas ao secretário municipal através dos conselheiros representantes da gestão
	- Existe critério para a participação?	Não, qualquer pessoa pode participar
	- As pessoas que participam têm algum interesse específico sobre o tema?	- Tem conselheiros bem ativos e comprometidos com a causa, geralmente estes que participam mais são os mais orientados sobre o papel do conselho - Geralmente quem vem para as reuniões está em busca de interesses coletivos
Controle Social	- Em sua opinião o conselho realiza controle social?	- Sim, as pessoas vêm atrás de saber o que está acontecendo com os recursos do município - Sim, pois o papel dele é fiscalizar a gestão
	- Quais medidas são adotadas para que a população participe das reuniões?	- Como é voluntário às vezes torna-se difícil a participação das pessoas - Adequar um horário para que pelo menos a maioria consiga participar - Fazer suspense sobre o que será discutido na reunião - Disponibilizar transporte para buscar os que moram mais distante
	- As deliberações do conselho causam impactos na comunidade? As pessoas se interessam mais pela administração pública?	A maioria disse sim, mas não soube explicar sobre como acontece - Quando os conselheiros são bem ativos existe um aumento na participação das pessoas

Fonte: Dados elaborados pela autora, 2016.

O papel dos conselhos é aprovar, deliberar, fiscalizar e supervisionar o andamento das ações, se estão sendo desenvolvidas de acordo com o planejado. O conselho é responsável pela deliberação de vários projetos que envolvem políticas públicas junto à população, uma vez que se o conselho não aprovar este projeto não funcionará. Para prestar os serviços públicos com qualidade é preciso um conjunto de ações integradas, com a colaboração do conselho em parceria com o gestor público, dando sequência e acompanhando a realização do trabalho.

A dinâmica de reunião é flexível e além do que está programado para ser discutido o conselheiro tem liberdade para apresentar outros tópicos e indagar sobre os assuntos que ele trouxe da sua comunidade, ou do segmento que representa. O relatório contábil é enviado para a câmara de vereadores para aprovação, fora isto os conselhos não têm nenhum vínculo com a câmara de vereadores, embora os conselheiros tenham autonomia para articular algum assunto com os vereadores.

Democratizar as informações e permitir sua avaliação por parte dos usuários significa colocar o usuário no centro do processo, numa relação de colaboração. Mas, para que essa gestão participativa aconteça, é necessário que existam canais de participação acessíveis e um fluxo constante de informações. Requer, também, processos que favoreçam a participação ativa, representativa, autônoma e corresponsável, que propiciem, de modo mais completo, o crescimento das pessoas ou das organizações coletivas (COTTA, *et. al*, 2010).

A comunicação entre os conselhos e a comunidade é um fator que precisa ser aprimorado para incrementar o grau de representatividade desse fórum de participação social. Rocha (2011) argumenta que o exercício da participação implicaria educação para a cidadania, propiciando o desenvolvimento de virtudes cívicas, ensejando maior e melhor capacidade de participação da população no espaço público.

Fortalecer institucional e politicamente esses espaços de participação implicaria criar condições para a superação de problemas advindos do Estado centralizado, como cita Rocha (2011): balcanização do poder público por elites econômicas e políticas, exercício de um poder ilegítimo da burocracia pública no processo de tomada de decisões, e o clientelismo como lógica de ação do Estado.

Sobre a consolidação do controle social por meio do desenvolvimento de práticas democráticas efetivas, Cotta, (*et. al*, 2010) reitera que a participação não é um conteúdo que se possa transmitir, tampouco uma destreza que se possa adquirir pelo mero treinamento, mas,

outrossim, uma mentalidade e um comportamento a ser construído pela reflexão crítica e pelo amadurecimento do cidadão.

É de interesse da gestão que os conselheiros sejam participativos, que saibam realmente para que serve o conselho e exerçam sua função de fato, pois é o conselho que respalda a administração. A partir do momento que tem um conselho ativo, que fiscaliza, orienta a população, reivindica aperfeiçoamento na prestação de serviços e coopera com a gestão no sentido de construir uma cidade melhor, os cidadãos conseguem perceber resultados e se envolvem mais na administração, pois sabem que suas solicitações serão ouvidas.

Não existe uma sede específica para o funcionamento do CMAS, as reuniões são feitas no auditório do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Acarape é um município de pequeno porte I, o motivo de não ter estrutura física e os equipamentos necessários é a falta de recursos, pois são escolhidas prioridades na alocação de recursos e não podem deixar de atender a uma demanda em detrimento de outra mais indispensável.

As reuniões acontecem para que seja feita a prestação de contas, mostrar o que foi gasto e comparar com o valor que estava previsto, uma vez aprovadas os recursos podem ser liberados, caso contrário existe um bloqueio. Desta forma percebe-se a importância da participação dos membros.

O CMAS apresentou rotatividade dos seus membros, antes que terminasse o prazo de mandato, este fato também colabora para que haja uma descontinuidade na atuação do Conselho. Haja vista que, não estão acontecendo as reuniões com a participação de todos os conselheiros, as decisões relativas a aprovação dos recursos e sua alocação são tomadas pela diretoria da Secretaria em conjunto com o setor de licitação.

A gestão anterior do CMAS era mais ativa e empenhada em trazer os representantes da sociedade civil para as reuniões, fazia a divulgação dos assuntos que seriam discutidos de forma que despertava o interesse deles em querer estar presente. Ao passo que a atual gestão não conseguiu dar continuidade ao calendário regular de reuniões, nem mostrou dedicação em cumpri-lo. Pode-se perceber que a divulgação da data dos encontros é mínima e que existe uma certa resistência para que aconteça a gestão participativa.

Não existe um treinamento específico para os membros do CMAS e do CMS, quando começa uma nova formação de conselheiros na primeira reunião é dada uma orientação geral sobre as atribuições e funcionamento do Conselho, pois muitos já sabem o papel a ser desempenhado, precisa apenas esclarecer até onde é atribuição dele.

As reuniões do CMS são feitas no auditório ABC, embora não tenha uma estrutura física, nunca faltou material necessário e os documentos são arquivados de forma bem organizada. No que diz respeito à participação dos conselheiros, muitos participam das reuniões com regularidade. Estes mais ativos são bastante comprometidos com os interesses coletivos e realmente veem o conselho como ferramenta articulação com a população, capaz de proporcionar uma melhoria da qualidade na prestação dos serviços.

Os dados coletados sugerem que ainda existe a falta de interesse por parte da população em tomar conhecimento acerca do que está sendo discutido no CMS e muitas vezes confundem com questões políticas, algumas pessoas não conseguem desvincular da questão partidária. De acordo com um dos membros do CMS as pessoas não podem dar a justificativa de falta de informação, pois na internet podem ser encontrados muitos dados, inclusive no portal da transparência. Ainda falta desenvolver nas pessoas a cultura de fiscalizar, ao invés de só reclamar quando algo atinge seu interesse.

Foi relatado que na última conferência tinham muitos conselheiros participativos que realmente exercem sua função, sabem para que serve o CMS e que é esse dispositivo que respalda a Administração. E a partir do momento que tem um conselheiro ativo que reivindica e coopera com a gestão para a construção de uma saúde melhor, observou-se que um número maior de pessoas se interessou em participar, pois esses conselheiros ativos levavam para a comunidade.

Durante o período da pesquisa houve a 1ª reunião do Fórum Regional de Conselheiros de Saúde – 3ª Coordenadoria Regional de Saúde (CRES). Este encontro de conselheiros foi descrito pela Coordenadora do Conselho Estadual de Saúde do Ceará (CESAU) como uma consolidação da democratização e participação popular.

Este Fórum tem o objetivo de transmitir para os conselheiros e a população em geral informações sobre como agir no conselho e trocar as experiências vivenciadas em suas localidades. Os CMS não são atrelados à gestão, tem autonomia para dizer que quer participar do Fórum, porém foi relatado que faltou apoio de alguns gestores, referente ao deslocamento, tendo em vista que vieram conselheiros de vários municípios.

Os conselheiros do CME recebem capacitação por meio de um curso *on line* oferecido pelo Ministério da Educação e pela 8ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE). Este treinamento engloba temas básicos sobre o funcionamento do Conselho, para que os participantes tenham conhecimento sobre suas atribuições e

desenvolvam seu trabalho de maneira satisfatória. O CME não possui estrutura física própria, as reuniões são feitas na Secretaria de Educação.

A Secretaria de Educação passou por algumas mudanças de sede, este fato fez com que as reuniões do Conselho não pudessem acontecer periodicamente como o esperado. A representante governamental do CME afirmou que a população e os conselheiros são bastante ativos, sempre buscam informações sobre as atividades executadas, esclarecem dúvidas e se manifestam com relação aos problemas enfrentados nas escolas.

O recurso já vem com destinação definida por área de aplicação, por exemplo, pagamento de pessoal, merenda escolar, etc. A partir disso a direção da Secretaria analisa como o recurso financeiro será alocado, dentro das especificidades de cada segmento, de acordo com o que está previsto no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual e no dia da reunião do CME essas decisões são mostradas para aprovação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando a questão desta pesquisa: Qual o papel que os conselhos municipais estão desempenhando na implementação e concretização da gestão participativa no município de Acarape-CE? pode-se inferir, a partir dos dados analisados, que a liderança ainda é incipiente no município e os gestores não dominam técnicas que sejam capazes de motivar os cidadãos a serem mais presentes nas reuniões e discussões sobre o desempenho das atividades relacionadas ao serviço público.

Para contribuir com a gestão participativa o administrador público também deve querer que as pessoas participem, uma vez que seu trabalho será fiscalizado então não pode ter empecilhos. Os conselheiros devem estar respaldados legalmente para que possam atuar sem receio de sofrer punições administrativas por pessoas que não conseguem diferenciar questões partidárias do trabalho de administrador público.

Portanto, baseado nos dados coletados e nas categorias analisadas, percebe-se que a dinâmica de funcionamento dos conselhos envolve um certo conflito entre o modelo idealizado e o realizado cotidianamente. Os Conselhos municipais deveriam funcionar regularmente, com reuniões mensais, mas segundo uma das entrevistadas ainda existe fragilidade na questão do envolvimento dos conselheiros com os interesses do município.

Como a participação é voluntária o empenho tem que partir das pessoas, elas precisam ter em mente que é um compromisso mensal e se disponibilizem a participar das reuniões.

Os conselhos são instrumentos de representação dos cidadãos que foram conquistados através dos movimentos populares e da sociedade civil organizada, que lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais. Entretanto, no município estudado, apenas o conselho de saúde está seguindo o calendário regular de reuniões, os outros conselhos afirmaram que não estão conseguindo cumprir a frequência mensal, devido a fatores como mudança de gestão e a secretaria ter mudado de local.

Neste trabalho verificou-se, considerando os cidadãos entrevistados, que ainda existe a falta de interesse por uma parte da população em participar ativamente da gestão pública, tendo em vista o baixo número de adesão as reuniões. Alguns conselhos são mais organizados que outros, isso se deve ao empenho do funcionário representante e também ao seu nível de escolaridade, que quanto mais elevado mais crítico ele se torna e conseqüentemente mais consciente quanto ao papel do conselho.

A pesquisa bibliográfica e as entrevistas realizadas para este trabalho corroboraram a importância das reuniões de um conselho gestor, como ferramenta fundamental da gestão participativa. Resgatando o objetivo geral deste trabalho, os conselhos exercem de fato a gestão participativa em Acarape, embora ainda tenham questões a serem aprimoradas. O grau de participação efetivamente verificado está abaixo do desejado, de acordo com o que é estabelecido pelos defensores da democracia participativa, já que, o critério de medida geralmente adotado é um padrão ideal difícil de ser concretizado.

Em relação aos objetivos específicos, identificou-se que o controle social é exercido pela população através dos conselhos, ainda de forma incipiente, e sua relação com os gestores sobre as ações desenvolvidas pelas respectivas secretarias é intermediada pelos conselheiros representantes do governo. Os munícipes entrevistados apresentaram pouco conhecimento sobre a finalidade dos conselhos e afirmaram que existe pouca divulgação sobre as reuniões. Quando questionados sobre o tema controle social, demonstraram que é importante ter alguém que fiscalize as ações do governo e reivindique melhorias na prestação dos serviços.

Com base no que foi analisado sobre gestão participativa, identificou-se que os conselhos pesquisados não se mostraram efetivos na proposta de gestão, haja vista que, não são desenvolvidas políticas públicas em conjunto com os representantes da população. De

acordo com um dos entrevistados o conselho serve mais para aprovar contas do que para fazer seu trabalho. Isto porque entende-se que as políticas públicas são de responsabilidade dos gestores e os projetos chegam prontos ao conselho para que ele aprove ou faça alguma modificação antes.

Fazer com que as pessoas participem ativamente da gestão pública municipal é uma tarefa que demanda certo tempo, pois é preciso mudar a cultura política da população, desenvolvendo nelas o interesse e a motivação para que exerçam seus direitos como cidadãs. Entretanto, o envolvimento dos cidadãos já aumentou notavelmente desde a criação dos Conselhos deste município.

Outra questão importante a ser ressaltada é a respeito da acessibilidade dos gestores e seus representantes nos conselhos, em relação à população. Tendo em vista que, com exceção do CMS, nas ocasiões que foram procurados sempre colocavam impedimentos para a coleta de dados da pesquisa, como, por exemplo, não divulgando a data das reuniões.

A maior parte dos conselhos tem atribuições relativas ao planejamento e fiscalização da aplicação de recursos financeiros, transferidos da esfera de governo federal ou estadual e relacionadas ao monitoramento da implementação de políticas. Os conselhos, como instrumento de interação com a comunidade, precisam ser utilizados de forma que a sociedade civil seja ouvida, pois muitas vezes parece que serve meramente como uma formalidade, ao invés de querer saber sobre o que a população está solicitando.

O fato de não ter estrutura física, ainda que fosse apenas uma sala, pode prejudicar a organização dos documentos. Pois são guardados junto com os documentos das secretarias e apenas o conselheiro representante da secretaria tem acesso e sabe onde estão armazenados.

A pesquisa aponta algumas necessidades para o aprimoramento da gestão dos conselhos. Por exemplo, a promoção da capacitação para os conselheiros seria uma alternativa para que eles tenham maior conhecimento sobre gestão pública e de posse desse conhecimento técnico possam repassar para a sua comunidade. Dessa forma pode esclarecer dúvidas da população e deixá-la mais informada, transmitindo para esta maior credibilidade sobre o resultado das ações.

A renovação do mandato dos conselheiros deveria ser parcial, para não coincidir com o mandato dos dirigentes municipais, mantendo-se separada dos períodos dos mandatos eleitorais. Para que desta forma as questões partidárias ou a cultura de favores não interfiram no funcionamento dos conselhos.

Por um lado, observa-se que o funcionamento dessas instâncias de participação democrática não está em sua forma plena devido à falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos, a curta trajetória desses conselhos e o desconhecimento pela maioria da população de suas possibilidades de atuação.

Por outro lado, a existência de concepções oportunistas e individualistas, que não se baseiam em princípios democráticos e veem os conselhos apenas como instrumento para operacionalizar objetivos pré-definidos, tem feito dessa área um campo de disputa e tensões. Os conselhos gestores não podem ser apenas um instrumento para cumprir burocracia e sim um mecanismo de interação com a sociedade, de forma que o governo identifique e corrija as falhas objetivando oferecer um serviço de qualidade para a população.

Ao assumir a função de conselheiro o cidadão tem o dever e a responsabilidade de lutar pela melhoria da qualidade dos serviços oferecidos pelo poder público, para tanto o indivíduo deve estar consciente de suas atribuições e seus direitos. A efetividade da participação, no que diz respeito à democratização dos processos de gestão e a melhoria na qualidade dos seus resultados, depende de alguns fatores, cuja identificação e discussão ainda vão ser amplamente debatidos em pesquisas futuras.

Portanto, um aprofundamento da questão abordada nesta pesquisa poderá contribuir bastante para uma formação mais ampla que incorpore outras dimensões da gestão pública relativas à sociedade civil e seus instrumentos de controle social, tais como os conselhos municipais.

Ressaltando a importância de desenvolver ações para inserir mais a sociedade nos conselhos, para que ela seja incorporada ao processo de discussão e tomada de decisões, aprimorando a conscientização cívica do cidadão, tornando-os mais participativos e conscientes de seus direitos e deveres, visando melhorar o funcionamento desses canais de participação.

Assim, a adoção dessas proposições tornaria o conselho mais democrático e poderia estimular a participação de um contingente maior de atores sociais e instituições, garantindo de forma ampliada e pública, a participação. Essas medidas podem fortalecer o exercício da cidadania e a própria soberania popular, à medida que os cidadãos se tornam mais críticos quanto ao seu papel na fiscalização da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. **Cadernos ENAP**; n. 10. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

ACARAPE. **Prefeitura Municipal**. Disponível em: <<http://www.acarape.ce.gov.br/>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

_____. **Lei municipal nº 453/2013**, 08 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a nova estrutura administrativa e organizacional do município de Acarape e dá outras providências. Paço da Prefeitura Municipal de Acarape, Acarape, CE. 08 jan. 2013.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n109/a05n109.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 nov. 2015.

_____. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá 168 outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 14 jan. 16.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Mare, 1997.

_____. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Texto para discussão, **Escola Nacional de Administração Pública**, ENAP. Brasília, DF. Outubro, 2001. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/586010/601535/9texto.pdf/6f1673a4-be8f-4a8b-9002-df02f779993e>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Controle Social**. Brasília, 2012. Coleção Olho Vivo. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

_____. Portal da Transparência. Governo Federal. **Controle Social – Conselhos municipais e controle social**. 2016. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlsocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. **Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas**. Educar, Curitiba, n. 25, p. 143-174. Editora UFPR. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n25/n25a10.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo; MARTINS, Poliana Cardoso. Conselho Municipal de Saúde: (re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. **Ciência & saúde coletiva**. v. 15. n. 5. Rio de Janeiro. ago, 2010. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500018>. Acesso em: 09 mar. 2016.

COSTA, Rose Marie Pereira da. **Gestão de qualidade**. Monografia (Pós Graduação em Gestão Escolar), Universidade Candido Mendes. Rio de Janeiro, 2003.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 /2006). Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfscelhos/schettini%20e%20efetividade%20deliberativa.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

FARIAS, Jairo Luiz Caetano. A dicotomia entre Democracia Representativa e Democracia Participativa e a Educação no Brasil. **Sociedade em Debate**. Universidade Católica de Pelotas, v. 17, n. 1, p. 69-88, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://revistas.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/view/685>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 84. p. 353-364. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Repensando a experiência urbana da América latina**: questões, conceitos e valores. Buenos Aires. Clacso, 2000. p. 175-201. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100930063218/torres2.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

_____. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. Cadernos Metrópole n. 7, p. 9-31. São Paulo, 2002. (Primeiro Semestre). Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Participa%C3%A7%C3%A3o-Social-M-G-Gonh.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2016.

GOMES, Angela Quintanilha. **Conselhos Municipais em Porto Alegre – 1937-2008: Quem participa?** Tese (Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/37442/000821263.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**. v. 47, n. 2, 357-378, mar./abr. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000200004>. Acesso em: 18 fev. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros**. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

JACOBI, Pedro Roberto; GÜNTHER, Wanda Maria Risso; GIATTI, Leandro Luiz. **Agenda 21 e Governança**. Estudos Avançados. v. 26, n. 74, p. 331-340. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n74/a25v26n74.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

LEANDRO, Darlania Pinheiro. **Desafios à participação e ao controle social nos conselhos municipais de assistência social na região do alto sertão paraibano**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11493>>. Acesso em: 09 mar. 2016.

MAGALHÃES, Thiago Gonçalves; SOUZA, Victor Burigo. O Controle Social no Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis: uma análise a partir dos modelos de administração pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social. **Revista de Ciências da Administração**. v.17, Edição Especial, p.149-164. Santa Catarina, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/42215/pdf_80>. Acesso em: 28 jan. 2016.

MIGUEL, Bruno Siqueira Abe Saber. **Conselhos de Políticas Públicas: mecanismos efetivos de democracia participativa? Uma visão a partir do Programa Bolsa Família**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília. Brasília, set. 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3850/1/2009_BrunoSiqueiraAbeSaberMiguel.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2016.

MOREIRA, Alguimar Serafim; CALDAS, Vivaldo José de Araújo. Controle Social da Administração Pública e Princípios Administrativos, dois mecanismos e uma meta: Gestão Pública Transparente. **Anais Eletrônicos...** Conferência Internacional de Estratégia em Gestão, Educação e Sistemas de Informação. Goiás, 2012. Disponível em: <www.anais.ueg.br/index.php/ciegesi/article/download/761/806>. Acesso em: 25 jan. 2016.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 2. ed. Saraiva. São Paulo, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**. v. 45. n. 1. jan./mar., 2005. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902005000100005.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2016.

PEREIRA, Sueli Menezes. Descentralização Administrativa e Práticas de Gestão Participativa: o Conselho Escolar em análise. **Revista Meta: Avaliação**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, p. 192-212, mai./ago., 2011. Disponível em: <<http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/107/142>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

PORTELA, Girlene Lima. **Abordagens teórico-metodológicas**. Projeto de Pesquisa no ensino de Letras para o Curso de Formação de Professores da Universidade Estadual de Feira de Santana, 2004. Disponível em: <http://www.paulorosa.docente.ufms.br/metodologia/AbordagensTeoricoMetodologicas_Portela.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Democracia, Accountability e Participação**. VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/45.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão Pública Municipal e Participação Democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. v. 19, n. 38, p. 171-185. Curitiba, fev. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n38/v19n38a11.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**. Universidade Federal do Maranhão. v. 1, n. 11. São Luís/MA, 2009. Disponível em: <http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114>. Acesso em: 21 fev. 2016.

SANTOS, Alba Maria Marquez dos. **A Administração Pública Gerencial**. Porto Alegre. Faculdades Porto-Alegrenses. Agosto, 2003.

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. Cuiabá, 2013. Disponível em: <<http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

SOUZA, Charles Benedito Gemaque. **Desenvolvimento local e gestão participativa: Concepções e práticas do PDL na ocupação urbana do Riacho Doce (Belém-PA)** Dissertação. (Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento). Universidade Federal do Pará, Belém, 2006. Disponível em: <repositorio.ufpa.br/jspui/.../Dissertacao_DesenvolvimentoLocalGestao.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. p. 47-101. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2002.

_____. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**. n. 25, p. 209-213. Curitiba, nov, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200017>. Acesso em: 23 mar. 2016.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Bookman. Porto Alegre, 2010.

APÊNDICES

Atores governamentais

Categorias analíticas - Gestão participativa

- Liderança

Há quanto tempo está no Conselho Municipal?

Qual a frequência das reuniões?

Quais as atribuições dos conselheiros?

Existe algum treinamento/capacitação para os funcionários?

- Descentralização

Como foi criado o conselho?

De que forma é feita a eleição para conselheiro?

Qual a relação entre o conselho e a câmara dos vereadores?

- Fluxo de informações

Quais as principais discussões feitas no conselho?

Como é formulada a pauta para discussão?

Quais são as principais demandas que chegam ao conselho? Como faz para atendê-las?

Existe algum impedimento no acesso às informações pela população?

- Participação

As pessoas que elegem os conselheiros acompanham ou cobram seu desempenho?

Existe critério para a participação?

As pessoas que participam têm algum interesse específico sobre o tema?

- Controle social

Como ocorre a dinâmica interna nos conselhos?

Em sua opinião o conselho realiza controle social?

Quais medidas são adotadas para que a população participe das reuniões?

As deliberações do conselho causam impactos na comunidade? As pessoas se interessam mais pela administração pública?

Atores sociais

Bloco I – Identificação do Entrevistado

1. Gênero: feminino masculino

2. Idade: até 30 anos entre 31 e 35 anos entre 36 e 45 anos acima de 46 anos

3. Escolaridade:

sem escolaridade Ensino fundamental incompleto Ensino fundamental completo

Ensino médio incompleto Ensino médio completo

Ensino superior incompleto Ensino superior completo

4. Há quanto tempo está no Conselho Municipal?

Menos de um ano Até dois anos De dois a quatro anos Mais que quatro anos

Bloco II – Concepção dos Conselheiros sobre participação

5. Qual a frequência das reuniões?

Uma vez ao mês A cada dois meses Um vez por semestre Uma vez ao Ano

6. Por que você participa do Conselho Municipal?

7. Já participou de alguma capacitação?

SIM, como foi? _____ NÃO

8. Houve alguma indicação para que entrasse no Conselho Municipal?

Prefeito Vereador Comunidade Líder Comunitário Secretário Instituição

9. Em sua opinião o Conselho Municipal realiza Controle Social? De que forma?

10. O que você compreende por participação social?

Estar presente nas reuniões Contribuir com as discussões Conhecer sobre as ações governamentais Discutir nas reuniões sobre os problemas vivenciados no municípios e procurar soluções Outro _____

11. Você acha importante que as pessoas participem da gestão municipal? Porque?

12. Existem desafios a serem superados no Conselho Municipal? Quais?

13. O que você acha que deve ser feito para que as pessoas se interessem em participar das reuniões?

14. Os representantes dos conselhos repassam as informações discutidas para a população?