



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

ANTONIO ED SOUZA SANTANA

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO EXERCÍCIO DO CONTROLE
SOCIAL: O CASO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO FUNDEB,
SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PRES.
TANCREDO NEVES NA BAHIA – A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA
OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO DA CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO**

Salvador
2010

ANTONIO ED SOUZA SANTANA

LIMITES E POSSIBILIDADES DO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL: O CASO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO FUNDEB, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PRES. TANCREDO NEVES NA BAHIA – A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho.

Salvador
2010

TERMO DE APROVAÇÃO

ANTONIO ED SOUZA SANTANA

LIMITES E POSSIBILIDADES DO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL: O CASO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO FUNDEB, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PRES. TANCREDO NEVES NA BAHIA – A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho - orientador
Doutor em Regional Planning/University of London
Departamento de Estudos Organizacionais da EAUFBA

Prof. Dr. Paulo de Arruda Penteado Filho
Doutor em Planejamento Urbano e Regional/Cornell University
Departamento de Finanças e Políticas Públicas da EAUFBA
(Convidado)

Prof. Dr. José Matias Pereira
Doutor em Ciência Política/Universidade Complutense de Madrid
Professor Pesquisador Associado – PPGA/UNB

Salvador, 29 de junho de 2010.

Dedico esse trabalho à minha família, o meu suporte nos momentos mais difíceis ao longo de toda a minha trajetória pessoal, acadêmica e profissional e à EAUFBFA e CGU, instituições que me proporcionaram a oportunidade de cursar o mestrado e desenvolver os estudos que resultaram na elaboração desta dissertação.

Dedico ainda a todos que acreditam nas possibilidades de construção de uma sociedade mais justa, com a aplicação responsável dos recursos públicos em benefício da coletividade.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo amor, carinho, atenção, dedicação e valores morais e financeiros investidos na minha formação, sem os quais não teria tido a oportunidade de concluir mais esse sonho. Os grandes responsáveis pelo homem que sou hoje.

Aos meus irmãos, Everaldo e Robson, pelo exemplo, amizade e companheirismo.

A minha irmã, Bárbara Lolízia, por quem sempre nos mantivemos unidos nos momentos mais tristes e mais felizes.

Ao meu tio, Ezequiel, por sua torcida e confiança inabalável no meu sucesso pessoal, acadêmico e profissional. Um dos responsáveis pelo meu ingresso no serviço público, por sua grande ajuda em um momento de grande dificuldade.

Aos demais familiares e amigos, sempre presentes em minha vida.

Ao meu amor, Luciana Côrtes, pelo carinho e a paciência fundamentais nos momentos mais tensos dessa jornada e por ter sido a fonte de inspiração e de renovação das energias e da crença em mim mesmo nos momentos mais vacilantes.

Ao Prof. Pinho, pelas contribuições e o entusiasmo com que me orientou desde o início do curso.

Aos colegas do curso, pela fraternal convivência e pelo apoio constante.

À Escola de Administração da UFBA e seu corpo de professores e funcionários, aos quais devo a minha formação acadêmica desde a graduação. Em nome dos quais, renovo a promessa de retornar à sociedade os investimentos públicos feitos na minha educação.

Aos meus chefes, Francisco e Argollo, e à direção e colegas da CGU, pelo apoio e pelas enriquecedoras discussões que em muito contribuíram para o resultado final deste trabalho.

Ao Instituto Direito e Cidadania (IDC), especialmente à Celeste e Joína, pelo suporte dado na coleta de dados da pesquisa.

Aos conselheiros dos Conselhos Municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social e servidores do Município de Presidente Tancredo Neves que contribuíram para que fosse possível concretizar a pesquisa que integra este trabalho.

A todos que de alguma forma me ajudaram na realização deste sonho.

RESUMO

SANTANA, Antonio Ed Souza. Limites e Possibilidades do exercício do controle social: o caso dos Conselhos Municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do Município de Pres. Tancredo Neves na Bahia – A Contribuição do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público da Controladoria-Geral da União. 2010. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Escola de Administração - UFBA, Salvador, 2010.

O objetivo do trabalho é analisar os limites e possibilidades de atuação dos conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Presidente Tancredo Neves/BA na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Foram escolhidos os conselhos do FUNDEB, assistência social e saúde pela centralidade dessas políticas para a melhoria da qualidade de vida da população, bem como pelo expressivo volume de recursos envolvidos na sua execução. A escolha do município se deu em função da realização de uma ação de capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público da Controladoria Geral da União, tendo sido um dos objetivos específicos do trabalho identificar a sua repercussão sobre a atuação dos conselhos. Em que pese o volume expressivo de trabalhos publicados sobre controle social e os conselhos de políticas públicas, pouco se produziu sobre a análise da dinâmica de atuação da sociedade em geral e dos conselhos em particular no que tange à fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Foi feito um estudo de caso que incluiu a análise da documentação dos conselhos, reuniões com aplicação da técnica dos grupos focais e entrevistas com um membro de cada conselho. Para construção do modelo de análise foi feita uma adaptação dos critérios desenvolvidos por Robert Dahl para verificação do grau de democratização de governos, sociedades e níveis subordinados de organização social e política como municípios, sindicatos e conselhos. Da análise empreendida, ficou evidenciado que há dificuldades para o acesso à documentação necessária à fiscalização da aplicação dos recursos pelos conselhos, sendo que o conselho do FUNDEB passou a obter a maior parte da documentação necessária após um processo de enfrentamento da administração pública municipal com o suporte do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado (APLB). De acordo com os depoimentos dos conselheiros, a capacitação realizada pela CGU no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público propiciou uma maior conscientização sobre o papel dos conselhos e os documentos e procedimentos relevantes para a sua atuação. Os resultados apontam que a criação e institucionalização dos conselhos não é uma condição suficiente para produzir avanços significativos no processo de democratização das políticas públicas, mas a existência dessas instâncias em um contexto no qual haja uma articulação dos segmentos da sociedade civil pode ajudar a encurtar o caminho rumo aos ideais democráticos.

Palavras-Chave: Controle Social; Políticas Públicas; Democratização.

ABSTRACT

The objective is to analyze the limits and possibilities of action of the municipal councils of FUNDEB, Health and Welfare of the Municipality of Presidente Tancredo Neves / BA in reviewing the application of public resources. Were chosen FUNDEB councils, health and welfare by the centrality of these policies to improve the quality of life and by significant volume of resources involved in its implementation. The choice of the municipality was due to hold a share of the training program "Olho Vivo no Dinheiro Público" of the Comptroller General of the Union and was one of the specific objectives of the work to identify its impact on the performance of councils. Despite the significant volume of published work on social control and boards of public policy, little is produced on the analysis of the dynamics of society in general and in particular the councils in regard to monitoring the application of public resources. It's a case study that included analysis of the documentation of the councils, implementation of technical meetings with focus groups and interviews with one member from each council. To build the model of analysis was made an adaptation of criteria developed by Robert Dahl for checking the degree of democratization of governments, companies and subordinate levels of social and political organization as municipalities, unions and councils. Of this analysis, it was evident that there are difficulties to access the documents necessary for monitoring the application of resources by councils, but the council of FUNDEB now get most of the necessary documentation after a process of facing municipal government by the support of the Union of Education Workers State (APLB). According to the testimony of the counselors, the training conducted by CGU under the Program "Olho Vivo no Dinheiro Público" provided a greater awareness of the role of counsel and the documents and procedures relevant to their performance. The results show that the creation and institutionalization of the councils is not a sufficient condition to produce significant advances in democratization of public policies, but the existence of such instances in a context where there is an articulation of the segments of civil society can help shorten the path to democratic ideals.

Keywords: Social Control; Public Policy; Democratization.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 Modelo de Análise

47

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Produção Agrícola do Município de Pres. Tancredo Neves no ano de 2008	49
TABELA 2	Efetivo de Animais do Município de Pres. Tancredo Neves no ano de 2008	49
TABELA 3	Evolução da População do Município de Pres. Tancredo Neves 1991 – 2009	50
TABELA 4	Produto Interno Bruto a Preços Correntes e Produto Interno Bruto Per Capita do Município de Pres. Tancredo Neves e do Estado da Bahia – 2003 – 2007	50

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1. A CGU E O PROGRAMA OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO.....	13
1.2 JUSTIFICATIVA.....	20
1.3 PRESSUPOSTOS.....	22
1.4 OBJETIVO GERAL.....	23
1.4.1 Objetivos Específicos.....	23
1.5 MÉTODO.....	24
2 PATRIMONIALISMO E NEOPATRIMONIALISMO: ORIGENS E CONSEQUÊNCIAS	26
3 O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL PELOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	36
4 MODELO DE ANÁLISE	42
5 O PERFIL DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE TANCREDO NEVES E DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E FUNDEB...	48
5.1 O MUNICÍPIO DE PRESIDENTE TANCREDO NEVES.....	48
5.2 O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	51
5.3 O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE.....	54
5.4 O CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB.....	55
6 A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS	59
6.1 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	59
6.1.1 Contestação Pública	59
6.1.2 Inclusividade	61
6.2 CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE.....	66
6.2.1 Contestação Pública	66
6.2.2 Inclusividade	67
6.3 CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB.....	69
6.3.1 Contestação Pública	69
6.3.2 Inclusividade	72
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS	83
APÊNDICES	86

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas no Brasil, em especial as sociais, voltadas à promoção da educação, saúde e assistência social, não têm conseguido alcançar os resultados esperados por várias razões. Os motivos que levam a essa situação vão desde o desvio dos recursos que deveriam financiar essas políticas até a ineficiência na sua formulação e execução, e atingem os três níveis da federação – União, Estados e Municípios.

Por muito tempo, se creditou a ineficiência das políticas públicas no Brasil à excessiva centralização da sua formulação e execução no governo federal. Isto porque durante o regime militar, instaurado a partir do golpe de 1964, em que pese a manutenção da organização federativa, o governo federal limitou a autonomia política e administrativa dos governos estaduais e municipais. Assim, o país passou a conviver com um cenário de baixa autonomia política e administrativa dos governos locais.

De uma forma geral, havia um consenso quanto aos efeitos que essa centralização havia produzido na ação governamental, conforme expresso no pensamento de Arretche (2002, p. 26):

A avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziu a um grande consenso [...] em torno das virtudes da descentralização. Esta última – esperava-se – produziria eficiência, participação, transparência, accountability, entre outras virtudes esperadas da gestão pública.

Durante a década de 80, o Brasil foi redemocratizado e a Constituição Federal de 1988 recuperou as bases federativas, devolvendo aos governos estaduais e municipais a autonomia política suprimida pelo regime militar. Conquistas

importantes foram obtidas nessa época, como a universalização dos serviços de saúde, educação e assistência social, que, a partir de então, passaram por um profundo processo de descentralização.

A União, a partir de então, delegou paulatinamente para Estados e Municípios a responsabilidade pela gestão daquelas políticas sociais, com a transferência dos recursos necessários ao seu financiamento.

Importante citar que esse processo de descentralização das políticas públicas se deu em um contexto de grande reivindicação dos movimentos sociais. Segundo Tatagiba (2002, p. 47):

A década de 90 se caracterizou por um movimento muito intenso de atores e forças sociais envolvidos com a invenção partilhada de novos formatos e desenhos de políticas. O agravamento dos problemas sociais e a crise que tem caracterizado o setor público – ao lado de uma demanda cada vez mais crescente dos setores sociais pelo controle do estado e suas políticas – têm levado ao questionamento tanto do padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas (ênfase na necessidade de democratização do processo), quanto ao questionamento da capacidade do Estado de responder às demandas sociais (ênfase na questão da eficácia dos resultados).

Esse processo de descentralização veio acompanhado da criação de instâncias e espaços de participação da sociedade na formulação, fiscalização e controle da execução das políticas públicas, previstos já na Constituição Federal de 1988 como no caso das políticas de saúde e na legislação infraconstitucional, com destaque especial para o papel dos Conselhos Municipais e Estaduais.

Esperava-se que a proximidade da formulação e execução das políticas do seu público beneficiário, somada à abertura de canais para sua participação na gestão e controle, traria, inexoravelmente, a necessária melhoria do atendimento das demandas sociais pelo Estado Brasileiro.

Ocorre que, na prática, esse processo não trouxe os avanços qualitativos esperados na execução das políticas públicas, seja porque parte dos recursos que deveriam financiar essas políticas continuaram sendo desviados, seja porque não foram superados os obstáculos da ineficiência na gestão pública.

É o que apontam estudos como o de Santa na (2008, p. 23), ao afirmar que:

Apesar dos ganhos distributivos, a descentralização não necessariamente é traduzida em melhores resultados sociais e econômicos, principalmente devido à corrupção e outras ineficiências administrativas.

Em que pese os resultados positivos alcançados a partir da abertura de canais de participação da sociedade civil no acompanhamento das políticas públicas, ainda há um grande caminho a ser percorrido para se reformar o padrão centralizador que marca as relações Estado-Sociedade, profundamente impregnado pela cultura patrimonialista que se reflete na confusão que se estabelece entre o que é público e o que é privado.

A característica central do patrimonialismo, ou neopatrimonialismo, como preferem teóricos que se dedicaram à análise desse fenômeno em sociedades modernas como Schwartzman (1988), é justamente a ausência de separação entre as dimensões pública e privada, o que permite a apropriação, pelos setores dominantes, dos recursos públicos arrecadados com os impostos pagos por toda a sociedade.

Os reflexos vão desde o direcionamento das políticas públicas para o atendimento daqueles que estão ligados aos ocupantes dos postos de comando na administração pública ao desvio dos recursos públicos, passando pela distribuição de cargos e outros benefícios.

É o que vem acontecendo em grande parte dos municípios brasileiros fiscalizados pela Controladoria-Geral da União (CGU), órgão do governo federal responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos públicos federais, como pode-se depreender dos estudos feitos por Weber (2006), Ferraz e Finan (2005), Zamboni (2007) e Alves e Sodré (2007).

Uma das conclusões a que chegou Weber (2006, p. 98) no seu trabalho sobre Capital Social e Corrupção Política nos municípios brasileiros aponta para a necessidade de ampliação da participação cívica como um instrumento para modificação desse cenário. De acordo com este autor:

Especificamente, os estudos estatísticos mostraram a associação positiva entre uma melhor gestão pelos prefeitos dos recursos transferidos pelos Ministérios da Educação e Saúde e a vitalidade associativa local.

É nesse contexto que se insere a atuação de diversas entidades públicas e privadas, com destaque para atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) na tentativa de contribuir para ampliação do processo de democratização do Estado e da Sociedade no Brasil.

1.1. A CGU E O PROGRAMA OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO

A Controladoria-Geral da União (CGU) é um órgão ministerial que foi criado em 2001, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Inicialmente foi criada com o nome de Corregedoria-Geral da União, tendo a sua competência restrita às atividades de correição, entendidas, estas, como as ações que visam a apuração e responsabilização administrativa dos servidores públicos federais que derem causa, direta ou indiretamente, a desvios de recursos públicos e/ou pratiquem ilícitos administrativos.

Já no último ano do Governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, passou a reunir também as funções de auditoria e controle interno, com a transferência da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), do Ministério da Fazenda para a sua estrutura.

Posteriormente, foi incorporada uma nova função à CGU a partir da percepção da necessidade de implementação de ações de prevenção à corrupção com o fomento ao exercício do controle social e à transparência da administração pública.

No início do Governo de Lula, em 2003, foi editada a Medida Provisória nº 103, de 01/01/2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683/2003, que transformou a então Corregedoria-Geral da União na Controladoria-Geral da União. Já por intermédio da Lei nº 11.204, de 2005, o art. 17, que define as competências da CGU passou a ter a seguinte redação:

À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Em janeiro de 2006, com a publicação do Decreto nº 5.683, foi então criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), que passou a reunir essas funções, antes exercidas de forma dispersa pelas diversas outras unidades da CGU.

A CGU passou, então, a exercer as funções de órgão central dos sistemas de controle interno, correição e ouvidoria no âmbito do poder executivo federal, além das funções relativas à prevenção da corrupção com o fomento ao controle social e à transparência da administração pública. Com a nova configuração, essas funções, anteriormente exercidas de forma dispersa, passaram a contar com uma maior possibilidade de planejamento e coordenação, sob o comando e a autonomia de uma autoridade que se reportava diretamente ao Presidente da República e se ocupava, exclusivamente, do exercício dessa missão: o Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

A partir de experiências como a implantação do Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos, iniciado em 2003, constatou-se inúmeras irregularidades nos programas federais executados de forma descentralizada por Estados e Municípios. É o que se pode depreender da análise dos relatórios publicados na página da CGU na internet e de afirmações como as de Santana (2008, p. 22):

Ao longo desses últimos cinco anos, do 1º ao 25º sorteio, foram realizadas 1342 auditorias em 1303 municípios diferentes. Essas auditorias contribuíram bastante para iluminar a situação da administração pública municipal no Brasil. Situação essa que é preocupante, tendo em vista recente declaração do ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, de que foram identificados problemas graves em cerca de 80% dos municípios fiscalizados pela Controladoria.

Essas irregularidades limitavam e ainda limitam, substancialmente, a capacidade das políticas públicas, sobretudo as sociais, de melhoria da qualidade de vida da população brasileira em geral e dos mais pobres em particular. Dentre essas

irregularidades, constantes dos relatórios publicados na página da CGU na Internet, pode-se destacar: fraudes nas contratações; desvio de recursos; inadequação de obras e serviços de engenharia relacionados à construção e reforma de escolas, postos de saúde, hospitais, etc.; superfaturamento nas aquisições de remédios e gêneros alimentícios destinados à merenda escolar; ausência de funcionamento dos conselhos municipais e estaduais de políticas públicas; dentre outras¹.

Da análise dos resultados do Programa de Fiscalização por Sorteios, que tinha como um dos objetivos coletar dados que indicassem tendências a respeito da execução dos programas de governo, pôde-se constatar que muitas políticas não estavam produzindo os efeitos esperados. Dentre as razões estavam, por um lado, questões ligadas a malversação de recursos públicos e à falta de informação e preparo dos servidores municipais responsáveis pela execução dos programas e, por outro, o funcionamento precário dos diversos conselhos criados como espaços de participação da sociedade na fiscalização da execução das políticas públicas.

Havia o reconhecimento de que a criação de espaços públicos de participação da sociedade na gestão e na fiscalização dos recursos públicos, como os conselhos municipais e estaduais de políticas públicas, foi uma importante conquista dos movimentos sociais e da sociedade civil brasileira em geral. E mais ainda: havia a crença de que o efetivo funcionamento desses espaços é fundamental para o alcance dos resultados objetivados pelas diversas políticas públicas. É o que ratifica o pensamento de Silva (2002, p. 134).

É urgente a necessidade de medidas mais eficazes de Reforma da Administração para se atender aos interesses da sociedade e permitir maior participação nos processos de execução do gasto público [...] a solução reside na construção de um controle baseado no desenvolvimento social apoiado na educação e no trabalho.

Nesse cenário, a partir de setembro de 2003 a Controladoria-Geral da União, dentre as suas ações de prevenção da corrupção, iniciou o Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças Locais. Era uma iniciativa que visava orientar os agentes públicos municipais sobre práticas de transparência na gestão, a responsabilização e a correta aplicação dos recursos

¹ Para consulta aos relatórios, acessar a página <http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp>

públicos, bem como contribuir para a criação das condições necessárias ao desenvolvimento e efetivo exercício do controle social sobre as políticas públicas.

A concepção das ações a serem desenvolvidas incluía a noção de que era necessário buscar a sensibilização, mobilização e conscientização política dos diversos segmentos da sociedade, bem como a sua capacitação técnica para tornar viável o exercício do controle social sobre as políticas públicas. Esse seria um primeiro passo para tornar possível a obtenção de melhores resultados na execução das políticas que visam justamente, criar as condições econômico-sociais imprescindíveis para um efetivo exercício da cidadania.

Foi então celebrado um convênio entre a CGU e a ONG Avante – Educação e Mobilização Social para a concepção das ações. Ficou definido que haveria um total compartilhamento de decisões quanto aos pressupostos teórico-metodológicos que fundamentariam as ações a serem realizadas, o formato dessas ações, a definição dos conteúdos programáticos e tudo o mais que fosse necessário desenvolver. Havia, do lado da CGU, o reconhecimento de que a ONG era detentora do *know-how* dos processos de mobilização e capacitação socio-política dos segmentos sociais e, do outro lado, o reconhecimento pela ONG de que a CGU detinha os conhecimentos técnicos necessários à formação do público-alvo em relação aos procedimentos técnico-administrativos fundamentais para embasar a participação na gestão e fiscalização das políticas públicas.

Foi concedida autonomia àquela organização para o desenvolvimento dos objetos dos convênios, ficando clara a necessidade de participação efetiva de servidores da CGU em todas as etapas do trabalho e que era condição indispensável, a disseminação dos conhecimentos produzidos e a transferência do *knowhow* para a futura continuidade das ações pelo órgão governamental.

Inicialmente, se definiu qual seria o público-alvo das ações, partindo-se da concepção de que o que se perseguia era a possibilidade de atuação efetiva da sociedade civil na definição, junto com o poder público, de onde e como os recursos públicos poderiam ser melhor aplicados, além do acompanhamento e fiscalização dessa aplicação. Assim, era necessário incluir nas ações, tanto os conselheiros e

lideranças da sociedade civil organizada dos municípios, quanto os servidores públicos municipais.

Nesse cenário, a experiência acumulada pela Organização Não-Governamental em processos de mobilização e capacitação sócio-política de conselheiros e lideranças municipais foi decisiva para a concepção dos pressupostos teórico-metodológicos do projeto. Estes foram fundamentados no construtivismo e na educação continuada, consagrados pelos especialistas em educação, pelos resultados alcançados, especialmente, em processos de educação de jovens e adultos.²

Ficou estabelecido, assim, que os conteúdos programáticos a serem trabalhados nas ações seriam aplicados com metodologias participativas, voltadas para o levantamento de problemas da vida cotidiana dos participantes no exercício dos papéis de conselheiros, lideranças e servidores municipais, bem como para a construção coletiva de alternativas de soluções, a partir da conjugação das experiências dos participantes e dos auditores da CGU.

Era necessário trabalhar além da formação técnica, a sensibilização e conscientização política dos participantes, razão pela qual ficou definido que seriam abordados temas como Estado e Administração Pública; o Papel do Servidor Público; Transparência; Controle Institucional e Controle Social do poder público; Democracia; Cidadania; Desenvolvimento Local Sustentável; dentre outros conteúdos mais conceituais.

Para escolha dos conteúdos técnicos, foi feito um levantamento das principais falhas e irregularidades detectadas nas fiscalizações realizadas pela CGU. A partir dessa análise, se definiu os conteúdos básicos necessários ao conhecimento das regras de funcionamento da administração pública, imprescindíveis para detecção dessas falhas e irregularidades, bem como para minimizar a sua ocorrência. Decidiu-se então incluir os seguintes conteúdos: licitações e contratos; prestações de contas de convênios e programas federais; controles de estoque e movimentação de remédios, gêneros alimentícios, combustíveis e materiais de expediente; controle patrimonial

² Rosa (1994) e CHRISTOV (2004) expõem os princípios do “Construtivismo” e “Educação Continuada”.

dos bens e equipamentos permanentes; noções de planejamento e orçamento; execução orçamentária e financeira; dentre outros que foram se incorporando com o desenvolvimento do programa.

Em atendimento aos pressupostos teórico-metodológicos supracitados, optou-se pela utilização de técnicas como a análise de estudos de caso práticos; dramatização; análise de campo de forças; *slip-technique* ou levantamento de questões; construção coletiva de conceitos; *brainstorm*; apresentação e discussão de vídeos; exposições de conteúdos técnicos, e outras técnicas adequadas à metodologia, que buscava privilegiar a participação e o aproveitamento das experiências dos participantes e auditores da CGU, orientando os trabalhos para a ação prática cotidiana dos envolvidos.

A formatação final do programa incluía a participação de aproximadamente 10 municípios em cada evento, tendo como meta alcançar 60 servidores municipais, 60 conselheiros e 30 lideranças, com a seguinte proposta: 3 dias de atividades com os servidores municipais; 2 dias de atividades com os conselheiros municipais representantes dos diversos segmentos da sociedade civil organizada; e uma solenidade destinada às lideranças municipais da sociedade civil que não estivessem representadas nos conselhos, com a presença de representantes de diversas organizações governamentais e não-governamentais ligadas ao tema, como Juízes, Promotores de Justiça, Procuradores da República, Prefeitos, Vereadores, Auditores dos Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios, dentre outros.

Foram realizados, então, eventos-piloto em todas as regiões do país, para aplicação e avaliação da metodologia, seguidos de um evento nacional de consolidação dessas experiências. A etapa seguinte foi a disseminação interna e o treinamento dos servidores da CGU para realização das ações.

Esse projeto foi transformado em 2004 no Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, sendo que até dezembro de 2009 já foram realizados 174 eventos de educação presencial, com a participação de 1.382 municípios de todo o país, tendo sido

mobilizados e capacitados 8.305 conselheiros municipais, 7.176 agentes públicos municipais e 8.652 lideranças locais³.

A partir de então, as ações do Programa passaram a se inserir nas metas institucionais a serem executadas pelas unidades estaduais da CGU e foram desenvolvidas outras ações na linha da prevenção da corrupção como o Portal da Transparência, o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, Concursos de redação, desenho e monografias sobre prevenção e combate à corrupção, Debates Acadêmicos, dentre outras iniciativas. O próprio Programa Olho Vivo no Dinheiro Público incorporou outras ações como educação à distância e distribuição de livros e materiais didáticos.

Foi necessário fazer essa contextualização sobre a CGU e o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público uma vez que representa uma importante iniciativa de fomento ao controle social com o objetivo de ampliar a participação da sociedade na fiscalização das políticas públicas. Cabe destacar ainda que os conselhos municipais de saúde, assistência social e Fundeb do município de Presidente Tancredo Neves, objeto de estudo desta dissertação, foram beneficiados por uma ação de educação presencial do programa como será explicitado mais adiante.

Importante aqui destacar que o objetivo do Programa é fazer com que o cidadão, no município, atue para a melhor aplicação dos recursos públicos, sendo que o foco da capacitação voltada para os conselheiros é na melhoria da sua atuação na fiscalização da aplicação dos recursos públicos⁴.

Em que pese a relevância das ações do Programa e a quantidade de municípios já atingidos, não foram ainda feitos estudos sobre os resultados alcançados pelos conselhos no exercício das suas atribuições de fiscalização da aplicação dos recursos.

³ Dados publicados na página do programa na internet, http://www.cgu.gov.br/olho_vivo/Resultados/index.asp.

⁴ Para maiores detalhes sobre o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, ver Santana (2008) e a página na internet www.cgu.gov.br/olhovivo.

É dessa inquietação que surge o presente trabalho que busca responder à seguinte questão: Quais são os limites e possibilidades de atuação dos conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Tancredo Neves/BA na fiscalização da aplicação dos recursos públicos sob sua jurisdição?

1.2 JUSTIFICATIVA

O que motivou a realização do presente trabalho foi a percepção de que é pelo exercício do controle social sobre a administração pública que se poderá efetivamente promover a realização do interesse público. Percepção essa compartilhada por outros autores como podemos depreender das afirmações de Avritzer (2007, p. 43):

Em todos os casos, as cidades que se tornam mais participativas acentuam essas características na medida em que a criação de novas instituições participativas impacta a administração pública e a capacidade financeira dessas cidades, e cria espaço para um processo mais acelerado de acesso a bens públicos.

Há ainda uma certa controvérsia em relação à viabilidade do adequado funcionamento desses espaços frente ao limites impostos pela cultura patrimonialista, que marca profundamente as relações entre Estado e Sociedade, especialmente nos pequenos municípios do nordeste Brasileiro, em que pese os avanços reconhecidos como resultado da implantação dos conselhos.

Embora existam outras vias de participação da sociedade no exercício do controle social, como visto anteriormente, faz-se aqui a opção pela análise do funcionamento dos conselhos municipais em função de se constituírem em um espaço privilegiado de atuação dos diversos segmentos da sociedade civil pelas prerrogativas legais concedidas a essas instâncias, que vão muito além dos limites enfrentados pelos cidadãos em geral no exercício dessa missão.

E dentre os diversos conselhos, foram escolhidos os do FUNDEB, assistência social e saúde pela centralidade dessas políticas para a melhoria da qualidade de vida da população, bem como pelo expressivo volume de recursos públicos envolvidos na sua execução.

Vale ressaltar também o fato de que essas são as áreas mais sensíveis para a população, sendo que as atenções comumente estão voltadas para o que acontece nas áreas de saúde, educação e assistência social.

É importante ainda citar que, em que pese o volume expressivo de trabalhos publicados sobre controle social e os conselhos de políticas públicas, pouco se produziu sobre a análise da dinâmica de atuação da sociedade em geral e dos conselhos em particular no que tange à fiscalização da aplicação dos recursos públicos, o que o presente trabalho se propõe a enfrentar.⁵

Já a escolha do município de Presidente Tancredo Neves deve-se fundamentalmente ao fato de ter sido um dos municípios do Estado da Bahia cujo maior número de conselheiros foi capacitado no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, da Controladoria-Geral da União, no ano de 2009.

Convém aqui ressaltar que o Programa representa um conjunto de ações voltadas essencialmente ao fomento ao controle social com a capacitação de servidores municipais, conselheiros e lideranças da sociedade com grande enfoque sobre o trabalho dos conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Isto apoiado na premissa de que quanto maior for a participação popular na fiscalização das políticas públicas, maior será o compromisso com o atendimento das reais necessidades dos beneficiários, a responsabilidade, a responsabilização, o investimento na formação dos gestores públicos e, por conseguinte, melhores serão os resultados alcançados por essas políticas.

Sendo a falta de capacitação dos conselheiros para o exercício da sua missão um dos grandes entraves ao funcionamento dos conselhos, a escolha do município de Tancredo Neves permite a análise de um caso no qual essa dificuldade foi removida, sendo o município um típico representante dos municípios nordestinos de pequeno porte, nos quais as manifestações patrimonialistas são ainda mais marcantes, como sugere a teoria.

⁵ Para consultar trabalhos sobre controle social e os conselhos de políticas públicas, ver Alcântara (2000), Avritzer (2007), Castro (2006), Cunha (2008), Dagnino (2002), Ribeiro (2006) e Santos (2001).

E como o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público tem um maior enfoque sobre a capacitação para a fiscalização da aplicação dos recursos públicos, fez-se aqui a opção pela concentração da análise sobre essa dimensão do exercício do controle social. Inclusive, a fiscalização da execução das políticas é a prerrogativa comum dos três conselhos a serem analisados, como será destacado no terceiro capítulo.

1.3 PRESSUPOSTOS

A partir da revisão da literatura, bem como da análise de dados e informações colhidos em uma pesquisa exploratória sobre os conselhos do município de Tancredo Neves, foi possível construir os seguintes pressupostos:

1. Os conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Tancredo Neves enfrentam resistências por parte da Administração Pública Municipal para o acesso integral aos documentos relativos às prestações de contas dos recursos objeto do seu trabalho de fiscalização;
2. Os conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Tancredo Neves não são dotados da infra-estrutura necessária para a fiscalização das políticas públicas pela administração pública municipal;
3. Mesmo quando conseguem acessar a documentação relativa à prestação de contas dos recursos, os Conselhos Municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Tancredo Neves não conseguem identificar irregularidades ainda que elas existam;
4. Os conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social melhoraram a sua atuação na fiscalização da aplicação dos recursos a partir dos conhecimentos obtidos na capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público;
5. Os Conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Tancredo Neves atuam como intermediários dos beneficiários

das políticas públicas no encaminhamento de demandas junto a administração pública municipal;

Convém aqui esclarecer que os dois primeiros pressupostos estão relacionados aos limites impostos à atuação dos conselhos como reflexo das práticas patrimonialistas, traduzidas na criação de barreiras e entraves pela administração pública municipal na tentativa de evitar a fiscalização por parte da sociedade.

O terceiro está embasado no baixo nível de qualificação dos conselheiros para o exercício da sua missão como relatado em diversos estudos sobre a atuação dos conselhos municipais.

O quarto foi construído a partir da percepção de que há necessidade de preparar os conselheiros para o exercício da sua missão, sendo possível vencer os limites representados pelo despreparo com ações de capacitação bem estruturadas.

Já o quinto e último pressuposto está embasado no reconhecimento de que em que pesem as dificuldades enfrentadas por esses espaços para funcionar adequadamente, essas experiências produzem resultados positivos e representam um canal de intermediação entre Estado e Sociedade.

1.4 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral é analisar os limites e possibilidades de atuação dos conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Tancredo Neves/BA na fiscalização da aplicação dos recursos públicos sob sua jurisdição.

1.4.1 Objetivos Específicos

- Identificar os fatores dificultadores da atuação dos conselhos no exercício do controle social das políticas públicas;

- Identificar os fatores potencializadores da atuação dos conselhos no exercício do controle social das políticas públicas;
- Identificar possíveis resultados da atuação dos conselhos no exercício do controle social das políticas públicas;
- Identificar se houve e em quais aspectos houve melhora na atuação dos conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos a partir da ação de capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público;

1.5 MÉTODO

Faz-se aqui a opção pela utilização do método de pesquisa qualitativa, em função de se pretender identificar qual a percepção dos conselheiros municipais sobre a sua atuação em relação à fiscalização da aplicação dos recursos públicos sob a sua jurisdição.

Convém citar algumas referências identificadas na literatura, para melhor compreensão dos motivos que levaram a essa escolha. Para Goldenberg (2005, p. 19), enquanto o método nas ciências naturais “busca generalizações e a descoberta de regularidades”, o método nas ciências sociais “visa a compreensão interpretativa das experiências dos indivíduos dentro do contexto em que foram vivenciadas”. Já segundo Patton (1990) apud Alves-Mazzotti e Gewandszajder (1998, p. 131):

(...) a principal característica das pesquisas qualitativas é o fato de que estas seguem a tradição “compreensiva” ou interpretativa. Isto significa que essas pesquisas partem do pressuposto de que as pessoas agem em função de suas crenças, percepções, sentimentos e valores e que seu comportamento tem sempre um sentido, um significado que não se dá a conhecer de modo imediato, precisando ser desvelado. Dessa posição decorrem as três características essenciais aos estudos qualitativos: visão holística, abordagem indutiva e investigação naturalística.

Foi feito um estudo de caso sobre a atuação dos conselhos municipais de Saúde, Assistência Social e Fundeb do município de Presidente Tancredo Neves, com a coleta dos dados tendo sido realizada no mês de novembro de 2009, cerca de sete meses após a realização da ação de capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público no município.

Essa coleta incluiu o levantamento da documentação relativa à constituição, composição e atuação dos referidos conselhos e reuniões com os seus membros com aplicação da técnica dos grupos focais, bem como entrevistas individuais com um membro de cada conselho. Esse membro foi escolhido após as reuniões, de forma a selecionar aquele representante da sociedade civil que se mostrou mais independente e atuante e que, portanto, exerce um papel central na atuação de cada conselho.

Importante destacar que tanto a condução dos grupos focais como das entrevistas foi feita com uma abordagem não estruturada, sendo explorados os conteúdos que surgiam da fala dos conselheiros com a preocupação de manter a conversação basicamente em torno da análise das Prestações de contas, dos procedimentos adotados para fiscalização, das providências adotadas pelos conselheiros no âmbito interno e externo, amplitude da representação da sociedade nos conselhos e o relacionamento entre os conselheiros, os segmentos que representam e os cidadãos do município.

Nos próximos dois capítulos, será apresentado o referencial teórico utilizado em duas partes, sendo uma primeira dedicada a uma contextualização sobre as origens da cultura patrimonialista e seus efeitos sobre a sociedade e sobre os governos e uma segunda voltada à exposição da revisão da literatura sobre o exercício do controle social das políticas públicas pelos conselhos no Brasil.

Em seguida será apresentado o modelo de análise que foi utilizado como guia para interpretação dos dados coletados, sendo que os resultados serão apresentados após uma descrição do perfil dos conselheiros e do município estudado.

2 PATRIMONIALISMO E NEOPATRIMONIALISMO: ORIGENS E CONSEQUÊNCIAS

Inicialmente, convém trazer o conceito de patrimonialismo, pela sua utilidade para a compreensão da realidade brasileira. Para Schwartzman (1988, p. 57), “O termo patrimonialismo – conceito fundamental na sociologia de Max Weber – é usado para se referir a formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada”.

Esse conceito foi muito utilizado na análise de sociedades pré-capitalistas. Ao aplicá-lo às sociedades contemporâneas, em especial no seu estudo sobre as bases do autoritarismo brasileiro, Schwartzman (1988) prefere a utilização do termo neopatrimonialismo ou patrimonialismo moderno para designar o sistema gerado a partir da persistência de elementos patrimonialistas em um sistema político moderno.

Para Sacramento (2004, p. 106), “a cultura política brasileira tem sido, dentro de uma perspectiva weberiana, qualificada como, predominantemente, patrimonialista”.

Pinho (1998, p. 72), em seu artigo sobre a reforma do aparelho do Estado afirma que:

O que tem se assistido é uma impressionante resiliência do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se amoldar à nova situação. Talvez pudéssemos falar em patrimonialismo *camaleônico* que consegue não só sobreviver como, ao que parece, se reforçar, mesmo sofrendo a ordem econômica mudanças modernizantes apreciáveis.

Já Nogueira (1998, p. 13), ao elaborar as suas idéias para a reforma democrática fez a seguinte caracterização do Estado Brasileiro:

Um Estado que, por se ter convertido em espaço e instrumento de conciliações intermináveis, não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano, nem deixar de se submeter a práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites. Um Estado burocrático enxertado de patrimonialismo, marcado por uma heterogeneidade congênita certamente dificultadora da plena generalização da eficácia e da eficiência em seu interior.

Em seu trabalho, Nogueira enfatiza a predominância da força da conciliação política realizada a partir dos interesses das elites ao longo dos processos de mudança social vivenciados pela sociedade brasileira, o que contribuiu para a consolidação do padrão conservador e autoritário que bloqueia a democratização do Estado no Brasil.

Em sua resenha sobre o trabalho de Nogueira, Rego (1999, p. 176), aponta que o livro (...) “mostra o modo pelo qual o Estado se consagrou na história brasileira como associação de domínio e espaço privilegiado de apropriação privada, pelos setores dominantes, dos recursos públicos gerados pela sociedade”.

A utilização desse referencial teórico para o estudo da realidade brasileira foi feita com maestria por Raymundo Faoro em 1958. Na sua análise sobre o que chamou de formação do patronato político brasileiro, a partir do período colonial até a era Vargas, Faoro apud Sacramento (2004, p. 106) aponta que:

(...) durante esses seis séculos o capitalismo politicamente orientado resistiu a todas as transformações fundamentais, graças a um aparelhamento político que impera, rege e governa, tendo em vista os interesses do grupo que o controla, o estamento. O Estamento é, para Faoro, o que representa os donos do poder, o patronato político brasileiro.

Para Faoro, a explicação da manutenção dessa estrutura de dominação de base patrimonialista ao longo do tempo estaria na conciliação, que seria o elemento chave capaz de garantir a manutenção da ordem com a incorporação gradativa de mudanças sociais modernizantes. Ao apresentar um exemplo que reforça esse argumento, Faoro (1992, p. 10) afirmou que:

A conciliação política, desarmando os antagonismos, regularia e controlaria a mudança social, mantida a pirâmide – mantida a “ordem”, como se dizia – o Império escravocrata adia sua mais urgente reforma social, a do cativo, logo adiante, para modernizar-se.

É o que tem acontecido em muitos municípios brasileiros. Os donos do poder local muitas vezes se apropriam do discurso de participação mas na prática criam diversas barreiras e entraves à efetiva participação dos segmentos da sociedade. Tem-se a impressão de que houve avanços no processo de democratização quando na verdade não houve alteração significativa na estrutura de dominação de base patrimonialista.

Uma das teses centrais defendidas por Schwartzman (1988, p. 14) é a de que:

O Brasil herdou um sistema político que não funciona como “representante” ou “agente” de grupos ou classes sociais determinados, mas que tem uma dinâmica própria e independente, que só pode ser entendida se examinarmos a história da formação do Estado brasileiro.

Complementando o seu diagnóstico, Schwartzman (1988, p.14) afirma que:

O Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, que é uma forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma “sociedade civil (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, lingüísticos, nobreza, etc) fraca e pouco articulada.

Para o exame da história da formação das relações entre Estado e Sociedade no Brasil, que resultou nessa cultura política predominantemente patrimonialista, é útil que se faça uso do referencial produzido por Carvalho (2006) na sua análise da forma como se deu a evolução da cidadania no país. Segundo este autor, em comparação com países como a Inglaterra, a sequência da conquista dos direitos no país foi invertida, com a concessão dos direitos sociais em períodos de ditadura nos quais não se gozava de direitos civis e políticos, tendo sido essa concessão um instrumento de cooptação e dominação da sociedade e não resultado efetivamente da participação política dos diversos segmentos sociais como ocorreu em outros países.

Esta constatação, para o autor, está na raiz da dependência da sociedade em relação ao Estado. Complementando, Carvalho (2006, p. 223) afirma que:

Essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação é o que chamamos de “estadania”, em contraste com a cidadania. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o executivo.

Nesse cenário, o que move boa parte da população no seu relacionamento com o Estado, notadamente os mais excluídos, são os meios pragmáticos de obter a solução para seus problemas cotidianos de sobrevivência, como apontado por Brinkerhoff & Goldsmith (2002).

Isso leva a adoção, por parte da população, da atitude do cliente e não do cidadão, caracterizada pela busca do que considera serem os seus direitos, reduzidos a uma noção minimalista dos meios de subsistência. Falta nessa relação qualquer noção de deveres, intrínseca à verdadeira concepção de cidadania, como uma relação de determinações recíprocas, na qual os agentes do Estado têm o dever de promover o interesse público e os cidadãos o dever e o direito de participar desse processo.

Convém aqui destacar que essas conseqüências são ainda mais marcantes quando volta-se o olhar para a realidade dos pequenos municípios do nordeste brasileiro, como no caso do presente estudo, no qual serão analisados os limites e possibilidades do exercício do controle social nesse contexto, como alerta Pinho (1998, p. 63) ao se referir à prática patrimonialista de distribuição de cargos:

Isto ocorreria de uma forma generalizada mas principalmente nas áreas geográficas onde a penetração e o desenvolvimento do capitalismo não fizeram emergir uma economia mais dinâmica. São nessas áreas justamente onde o patrimonialismo se faz mais presente, vivo e atuante e onde, conseqüentemente, o Estado se torna objeto de desejo dos grupos patrimonialistas para viabilizar seus desejos e também moeda de troca para assegurar lealdades e apoios políticos.

É o que aponta ainda as declarações do Ministro de Estado do Controle e da Transparência, Ministro-Chefe da CGU, Dr. Jorge Hage Sobrinho, citadas por Weber (2006, p. 34):

De fato, sabemos que a corrupção é maior em determinadas regiões do país, como Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que são mais atrasadas politicamente. Quando há a dominação de um grupo ou oligarquia há um incentivo às atividades ilícitas.

Já segundo Schwartzman (1988, p. 23):

O problema principal com os Estados de base neopatrimonial não é que eles mantenham o povo em situação dependente e alienada, mas, principalmente, que todas as formas de organização social que eles geram tendem a ser dependentes do poder público e orientadas para a obtenção de seus favores. O simples transbordamento das estruturas de dominação mais tradicionais, e a criação de novas formas de organização política e

social, não garante que este padrão de comportamento não se vá reproduzir.

Ainda de acordo com Schwartzman (1988, p. 37), há uma relação íntima entre patrimonialismo e cooptação política, caracterizado por um “sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo”. Esse sistema de cooptação é acionado quando pessoas ou grupos sociais, previamente fora da arena política, decidem de alguma forma participar e fazer-se ouvir e os que controlam o sistema político detêm os meios para comprar ou, de alguma forma, incorporar esses esforços de participação.

Como resultado desse processo são estabelecidos vínculos de dependência entre a elite dominante e as lideranças políticas emergentes. Sendo assim, complementa Schwartzman (1988, pp. 37/38):

Participação deixa de ser direito e vira uma concessão revogável. Em situações desta natureza, a administração pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem as características de um patrimônio a ser explorado, e não de uma estrutura funcional a ser acionada para a obtenção de fins heterônimos.

Importante aqui acrescentar ainda mais um agravante ao já problemático quadro traçado, muito bem ilustrado por Nogueira (1998, p. 244), ao olhar para o descrédito e o ceticismo geral da sociedade: “cada um passou a cuidar do seu mundo, e a deixar que as coisas públicas (políticas) sigam sua dinâmica usual, contra a qual o bom cidadão deve se bater”.

Diante desse cenário, Nogueira vislumbra a necessidade dos gestores públicos adotarem uma postura política, mais do que técnica, no sentido de assumirem o compromisso de fomentar uma maior participação dos diversos segmentos da sociedade na gestão e na fiscalização dos recursos públicos. O que pressupõe o incremento da transparência da administração pública e um trabalho de mobilização da sociedade. Esse seria um importante caminho para modernização democrática da estrutura governamental. Apesar da extensão, é conveniente citar aqui as próprias palavras do autor:

O gestor público de que se necessita hoje [deve ser] um técnico altamente diferenciado, seja vis-à-vis os gestores do passado (que operavam em um ambiente de maior ‘simplicidade’ e maiores ‘certezas’), seja vis-à-vis a seus congêneres privados. Como todos os demais gerentes, está obrigado a

processar muitos dados e informações, a reciclar conhecimentos com rapidez, a ser polivalente e pouco especializado. Mas, diferentemente dos gestores privados, precisa ser técnico e político. [...] Entre suas novas atribuições, aliás, encontra-se precisamente, em lugar de destaque, a de atuar como difusor de estímulos favoráveis à democratização, à transparência governamental, à cidadania, à redefinição das relações entre governantes e governados, Estado e sociedade civil. (NOGUEIRA, 1998, pp. 189-190).

Têm sido esse o caminho buscado pela CGU com a institucionalização das ações de prevenção da corrupção focadas exatamente no fomento ao exercício do controle social e no incremento da transparência na administração pública, como contextualizado na introdução.

Um outro autor que tem se dedicado à tarefa de analisar a nova sociedade brasileira, a partir de uma perspectiva pluralista para identificação do que chamou de forças estruturantes capazes de explicar a realidade contemporânea, é Bernardo Sorj. Dentre essas forças estruturantes, novamente foi dado um destaque especial ao patrimonialismo, pela sua influência na conformação da sociedade brasileira, como já assinalado por diversos outros autores citados.

De acordo com Sorj (2006, p. 14):

As origens do patrimonialismo no Brasil estão ligadas à colonização portuguesa, que implantou um Estado como estrutura independente e sobreposta à sociedade, estrutura cuja função era extrair renda da colônia.

Complementando, Sorj (2006, p. 15) afirma que com o processo de modernização e urbanização vivenciado pelo país com o passar dos anos, o fenômeno do patrimonialismo passou a ter seu fundamento “nas relações de imbricação entre os interesses dos grupos dominantes e o Estado, a impunidade e o descontrole da máquina governamental, que transformou em grande parte o sistema repressivo e jurídico num instrumento de violência contra os grupos mais pobres e de impunidade dos mais ricos”.

Sorj (2006) vai mais além e propõe a análise do moderno patrimonialismo a partir dos desdobramentos das suas múltiplas manifestações, que poderiam ser classificadas nos seguintes grupos:

- O patrimonialismo dos políticos - utilização de cargos políticos no legislativo e no executivo para auferição de benefícios econômicos com a apropriação de recursos públicos, favorecimento ao setor privado, partilha do orçamento, nepotismo e obtenção de privilégios como autoconcessão de altos salários e aposentadorias.
- O patrimonialismo do funcionalismo público - utilização de funções públicas para a cobrança e o recebimento de propinas e comissões.
- O patrimonialismo privado - apropriação de recursos públicos por agentes privados, frequentemente mediante fraudes nas licitações para obtenção de contratos superfaturados junto ao Estado.
- O patrimonialismo fiscal, repressivo e jurídico – manipulação da máquina policial, fiscal e judiciária, com a utilização de mecanismos ilegais para assegurar a impunidade face à lei.
- O patrimonialismo negativo – utilização do poder político para prejudicar ou efetivamente discriminar grupos sociais.

Ainda para Sorj (2006, p.15):

Todos esses mecanismos levaram a uma verdadeira colonização do Estado por interesses privados e a uma erosão do sentido público, afetando a eficácia e a autonomia necessária da máquina governamental para planejar as ações com uma visão que transcenda os interesses particulares.

Da análise do pensamento de Sorj (2006) é possível perceber a estreita relação que é feita entre patrimonialismo e corrupção, que leva muitas vezes à uma associação direta entre os dois fenômenos, sem que seja feita uma distinção clara dos contornos e limites que os separam.

Esta é uma questão também identificada na produção de outros autores. Como exemplo, serão apresentados a seguir os pensamentos de Bignotto (2006) e Ribeiro (2006), que, ao caracterizarem o fenômeno da corrupção concentram a sua definição na ausência de separação entre o público e o privado, o que é central na definição do fenômeno do patrimonialismo, como visto anteriormente.

[...] se quisermos levar em conta a natureza verdadeiramente política da corrupção, será preciso prestar atenção a seu nascedouro nas relações promíscuas entre os interesses de agentes particulares e as ações governamentais. Sem uma definição clara das fronteiras entre o público e o privado e a extensão da punição a todos os agentes corruptores, as diversas práticas ilegais, que caracterizam a corrupção no Brasil, serão uma ameaça constante à manutenção do Estado de Direito. (BIGNOTTO, 2006, p. 85).

Já a corrupção “moderna” é a da apropriação privada de fundos públicos. Tem uma versão, talvez mais amena, que é o *patrimonialismo*. Este, se for entendido como a apropriação do bem público como patrimônio privado, geralmente opera em duas vias. (RIBEIRO, 2006, p. 78).

O esforço necessário à separação conceitual desses dois fenômenos foge aos objetivos desta dissertação, tendo sido feito o diagnóstico dos aspectos relevantes para a compreensão da realidade brasileira, fortemente influenciada pela cultura patrimonialista com fortes traços de uma tradição autoritarista em um regime democrático, para que se possa delinear o contexto no qual atuam os conselhos de políticas públicas.

Não foi feito um exame exaustivo do processo histórico por também não ser esse o objetivo do presente trabalho, tendo sido possível traçar o quadro geral do ambiente no qual se insere a atuação dos conselhos como espaços de participação da sociedade na fiscalização das políticas públicas, a partir do referencial apresentado.

Importante aqui fazer algumas considerações acerca dos limites e possibilidades da participação social nesse cenário. Diversos autores acreditam que “a cultura de participação de séculos seria transmitida, geração após geração, aos cidadãos, fortalecendo conexões associativas horizontais e a confiança geral geradora de rendimentos sociais”, como afirmam Putnam (1996); Fukuyama (1996) apud Weber (2006, p. 55).

Por outro lado, a cultura da não participação também é herdada pelas gerações que se sucedem ao longo dos séculos levando ao esvaziamento da noção de espaço público ou no extremo à sua completa ausência.

Os efeitos da transmissão da cultura da não participação na realidade brasileira contribuíram para potencializar a fragilidade da sociedade civil organizada e o protagonismo do Estado, com a proliferação das práticas patrimonialistas já descritas.

Esse diagnóstico da realidade não significa dizer que a transformação desse padrão rumo à constituição de uma cultura mais participativa é inviável. Nem tampouco que a mudança virá inexoravelmente. Isso dependerá dos estímulos que forem dados para ampliação da participação da sociedade e dos seus efeitos.

Olhando para esse cenário, Secchin (2008, p. 35) afirma que:

Deve-se considerar a grande heterogeneidade da população brasileira em todos os sentidos, e, sobretudo, o grande contingente de pessoas que vivem à margem da sociedade, por consequência da desigualdade da distribuição de renda, do baixo grau de escolaridade, da falta de conhecimento, pelo cidadão, dos seus direitos sociais e da quase inexistência de participação política – a qual, para muitos, só existe quando da obrigação de votar. Enfim, os parâmetros sociais encontrados no Brasil, com certeza, dificultam o revigoramento do controle social. Contudo, não podem ser utilizados como escusas à não estimulação desse controle.

Feita essa contextualização, é possível apontar alguns limites ao exercício do controle social pelos conselhos de políticas públicas, decorrentes das práticas patrimonialistas enraizadas no Estado e na sociedade, em especial nos pequenos municípios do nordeste do país.

Por um lado, há limites impostos ao exercício do controle social que estão relacionados às práticas adotadas pelos grupos dominantes que fazem o aparelhamento do Estado para satisfação dos seus interesses e por outro lado, há os limites que decorrem da falta de uma cultura de participação por parte da sociedade.

Estariam incluídos nesse primeiro grupo os esforços de cooptação dos indivíduos e grupos da sociedade que manifestem o interesse de participar da fiscalização das políticas públicas. Essa cooptação pode se dar mediante a conciliação, com a concessão de favores e privilégios ou mediante a coerção, por intermédio do uso do poder político para impor uma variedade de sanções àqueles que não tenham sido de alguma forma incorporados.

Esses estímulos conciliatórios ou coercitivos podem ainda ter um caráter pessoal, como a demissão ou distribuição de cargos públicos para o próprio cidadão ou familiares, a inclusão ou exclusão da condição de beneficiários de políticas públicas, a perseguição, repressão e o uso da violência com a manipulação do aparato fiscal, policial e/ou judiciário, dentre outros meios dos quais dispõem os que estão no poder, sobretudo nos pequenos municípios. E podem ainda ter uma natureza mais institucional, como as barreiras impostas ao funcionamento dos conselhos a partir da não disponibilização das informações e/ou dos recursos materiais necessários à atuação dessas instâncias, a designação de membros ligados ao poder público, a destituição de membros não cooptados, dentre outras.

Há ainda os casos em que os gestores públicos, no discurso, defendem a atuação dos conselhos como instrumento de democratização das políticas públicas mas, na prática, nomeiam representantes do poder público que não têm a qualificação e a autonomia necessárias para fazer com que as decisões do conselho tenham efetividade. Os conselhos passam a ser completamente ignorados e, ao perceberem que o seu trabalho não está produzindo resultados positivos, os conselheiros se desmobilizam e o conselho passa a ter apenas existência formal.

Já dentre o grupo de limites decorrentes da falta de cultura de participação da sociedade estão aqueles decorrentes da fragilidade da cidadania, da falta da noção do dever e do direito à participação na fiscalização das políticas públicas e da própria consciência do papel de cada um na promoção do interesse público.

Pode-se incluir aqui ainda a apatia dos diversos segmentos da sociedade decorrente do ceticismo geral da população, o bloqueio na organização da sociedade civil e o baixo nível de educação e qualificação de grande parte da população, sobretudo dos grupos mais excluídos.

Feita essa contextualização do ambiente no qual se insere atuação dos conselhos, será apresentada a seguir a revisão da literatura sobre o exercício do controle social pelos conselhos municipais de políticas públicas no Brasil.

3 O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL PELOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

É importante que se defina a conotação que se quer dar à expressão controle social neste trabalho. Para tanto, vale trazer os conceitos utilizados por alguns autores. Para Demo (2001, p.13), o controle social pode ser definido como a “[...] capacidade da população de manter sob seu controle o estado e o mercado, de tal sorte que prevaleça o bem comum”.

De acordo com Silva (2002, p. 118):

[...] o termo controle social tem se referido à possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos.

Já segundo Alcântara (2000, p.1):

[...] o controle social corresponde ao “poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse social.

Partiu-se de um conceito mais abrangente, que inclui como pólo passivo do exercício do controle social o Mercado e o Estado para uma perspectiva que mantém o Estado, os governantes e os gestores públicos sob o foco do exercício do controle pela sociedade.

Neste trabalho, a preocupação central é a análise dos limites e possibilidades de atuação dos conselhos municipais de Assistência Social, Fundeb e Saúde do município de Tancredo Neves/BA no exercício do controle social.

Sendo assim, temos mais um recorte, que privilegia esta via de participação democrática da sociedade no exercício do controle social sobre as políticas públicas, que foi inaugurada no ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição Federal de 1988 e teve prosseguimento em legislações infraconstitucionais.

Importante destacar que a criação desses canais de participação da sociedade se deu em um intenso processo de reivindicação dos movimentos sociais na luta pela democratização das políticas públicas. De acordo com Cunha (2008, p. 57):

[...] a implantação de conselhos gestores no Brasil se firmou a partir da ação de movimentos sociais e da participação organizada de vários segmentos da sociedade, ou seja, demandas da sociedade civil deram origem aos conselhos municipais, instâncias institucionalizadas criadas por meio de leis oriundas do Poder Legislativo.

Para um melhor entendimento acerca desses espaços institucionalizados de participação da sociedade, convém aqui trazer a classificação sugerida na pesquisa “Conselhos Municipais e Políticas Sociais”, da autoria do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Comunidade Solidária em 1997, trabalhada por Cunha (2008), Tatagiba (2002) e Castro (2006), a qual propõe a categorização em três grupos de acordo com suas linhas de atuação:

- ? Conselhos de Programas: alicerçados em programas de governo, geralmente são atrelados a ações emergenciais que possuem definição clara de escopo e público; normalmente esse público é beneficiário dos programas. O propósito dos conselhos de programas é prover o acesso a bens e serviços ou vincula-se a metas econômicas, não objetivando a ampliação de direitos ou garantias sociais. Como exemplo, temos: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, de Merenda ou Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos, do Fundo Municipal de Apoio Comunitário, do Fundo do Ensino Básico (FUNDEB) e de Crédito;
- Conselhos Gestores de Políticas Públicas (ou Conselhos Setoriais): vinculam-se às políticas públicas estruturadas e são tidos como parte integrante do sistema nacional. Possuem atribuições de elaboração, implantação e controle das políticas públicas e são definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal, possuindo ou não obrigatoriedade. São considerados fóruns de

negociação de interesses entre os diversos grupos sociais, constituindo-se em um espaço de ampliação da participação e dos direitos sociais, assim como de garantia ao exercício desses direitos. São previstos para os três níveis de governo. Fazem parte: os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente;

? Conselhos Temáticos: não estão ligados ao sistema ou legislação nacional, existindo por meio de iniciativa municipal ou estadual. Visam a acompanhar as ações governamentais junto a temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade, como os Conselhos de Direito da Mulher, de Direitos Humanos, de Juventude, de Cultura, de Meio Ambiente, do Negro, dentre outros.

A partir da classificação acima, o conselho municipal do FUNDEB é tido como um conselho de programa, enquanto que os conselhos de saúde e assistência social são conselhos gestores de políticas públicas.

Ao conselho do FUNDEB, de acordo com o art. 24 da Lei nº 11.494/2007, compete o acompanhamento e o exercício do controle social sobre a aplicação dos recursos do Fundo, não tendo, portanto, capacidade deliberativa sobre a alocação desses recursos.

Já os conselhos municipais de assistência social e de saúde, de acordo com as Leis 8.742/93 e 8.142/90, respectivamente, têm competência para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, bem como capacidade deliberativa sobre a alocação dos recursos de sua área de atuação.

Diversos estudos reconhecem como positivos os avanços representados pela criação e funcionamento desses conselhos em que pesem os limites impostos pela cultura patrimonialista reproduzida nas práticas clientelistas ainda tão enraizadas no Estado e na Sociedade, especialmente nos pequenos municípios com as características do caso analisado neste trabalho.

Serão apontadas a seguir algumas referências sobre os limites e possibilidades identificados por diversos autores em estudos sobre a atuação dos conselhos

municipais de políticas públicas. Isto com o objetivo de trazer elementos já identificados na revisão da literatura produzida sobre o tema em contextos semelhantes ao do caso em estudo.

Segundo Cunha (2008, pp. 75/76):

A falta de capacidade dos conselheiros, sejam eles governamentais ou não, é inclusive tida por Tatagiba (2002) como a mais importante consideração acerca do perfil dos conselheiros. Além disso, a autora também destaca a implantação de cursos de capacitação e o debate sobre seu conteúdo a fim de que se promova nos conselhos uma intervenção mais ativa.

De acordo com Dagnino (2002, p. 284):

A característica central da maior parte dos espaços estudados – seu envolvimento com políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral não dispõem. Entender um orçamento, uma planilha de custos, opções de tratamento médico, diferentes materiais de construção (...). Além desse, um outro tipo de qualificação se impõe, o que diz respeito ao conhecimento sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos.

Dagnino (2002, p. 290) aponta ainda outra questão crucial relacionada aos limites e possibilidades do funcionamento dessas instâncias:

Um outro elemento que deve ser mencionado é a representatividade das várias partes envolvidas nos encontros. No caso da sociedade civil, essa é uma dimensão crucial nos vários casos analisados. Os resultados da pesquisa apontam para uma conclusão geral nada surpreendente: quanto maior a representatividade, maiores as chances de uma partilha efetiva do poder na negociação com o Estado. Já mencionamos os casos em que um grau significativo de mobilização e organização afeta essa negociação.

Além da questão da representatividade, que dependendo da sua natureza pode funcionar como um limite ou uma possibilidade, há um outro fator relevante que é o formato institucional dos conselhos.

Ainda de acordo com Dagnino (2002, p. 294):

Esses formatos, muito frequentemente, representam então cunhas democratizantes inseridas em contextos predominantemente conservadores, sustentados por uma estrutura estatal que retém os traços autoritários que presidiram historicamente a sua constituição.

O formato institucional está definido na legislação que obriga a constituição dos conselhos, com a exigência de paridade entre o poder público e a sociedade civil, com exceção dos conselhos de saúde para os quais foi feita uma discriminação positiva dos representantes dos usuários dos serviços de saúde, já que estes devem ter 50% dos assentos no conselho enquanto que o poder público, os trabalhadores e prestadores de serviços de saúde dividem em proporções iguais os outros assentos.

Entretanto, conforme apontaram os estudos analisados por Dagnino (2002, p. 295), apesar de certos requisitos legais, na prática há uma certa variedade desses formatos, sendo que foram identificados inúmeros casos de utilização de mecanismos para burlar os efeitos desses formatos mais democráticos na dinâmica concreta de funcionamento desses espaços. Na prática, a configuração final vai depender da correlação de forças do contexto específico de atuação de cada conselho.

Dagnino (2002, p. 294) complementa realçando que esses limites enfrentados para a adequada formatação dos conselhos sinalizam por outro lado uma possibilidade de democratização na medida em que:

[...] o caráter frequentemente acirrado dessa disputa no interior dos conselhos gestores, exhaustivamente descrito na literatura analisada por Tatajiba, pode ser tomado então como evidência da ameaça potencial que representam para a manutenção da estrutura e dos modos de decisão dominantes no aparato de Estado brasileiro.

Já Castro (2006, p. 24), em sua análise sobre a participação cidadã no meio rural, aponta que:

[...] as dificuldades para conformar os conselhos em espaços de debate criadores de opiniões continuam sendo pertinentes a um governo ainda preso à forte tradição burocrata, autoritária e patrimonialista. A cultura assistencialista e clientelista, assim como as atitudes autoritárias da classe dirigente baiana, inibem, muitas vezes, as possibilidades de iniciativas da sociedade civil.

Por outro lado, Carvalho (1997, p. 156), aponta para as possibilidades de formação de uma cultura política mais democrática a partir da atuação dos conselhos:

[...] os Conselhos, na medida em que consolidam uma identidade institucional, vão gerando entre seus membros um sentido de pertencimento e identificação recíproca bastante inovador na cultura política brasileira.

Ao analisar outros estudos sobre o funcionamento desses espaços, Dagnino (2002, p. 295) também vislumbra nos conselhos essa potencialidade, ao afirmar que:

Há uma significativa unanimidade nos relatos das experiências estudadas em relação ao reconhecimento de seu impacto positivo sobre o processo de construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira. Esse reconhecimento se dá mesmo nos casos onde a avaliação do impacto mais geral é predominantemente negativa.

De uma forma geral, a própria existência dos conselhos representa uma possibilidade de confrontação do padrão estrutural de dominação patrimonialista, ao tempo em que propicia o aprendizado do exercício da atividade política pelos segmentos da sociedade civil e funciona como um canal de expressão das demandas dos excluídos dos direitos de cidadania.

Entretanto, a análise dessas experiências não pode deixar de levar em conta os limites já exemplificados, como alerta Dagnino (2002, p. 296) na medida em que:

[...] atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação da sociedade civil o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso.

É preciso reconhecer a complexidade e a multiplicidade dos contextos nos quais estão envolvidos os conselhos a serem analisados e compreender que nesses espaços se trava a luta pela democratização, que sofre todas as influências das práticas patrimonialistas e clientelistas a serviço da manutenção da ordem social desigual, sendo que não será possível encontrar sempre avanços. Em muitos casos haverá retrocessos.

4 MODELO DE ANÁLISE

Para construção do modelo de análise, era necessário identificar quais as dimensões da atuação dos conselhos municipais a serem estudadas para se chegar ao limites e possibilidades do exercício do controle social como um importante aspecto do processo de democratização.

Dentre os diversos expoentes da teoria democrática, optou-se aqui pela utilização da produção de Robert Dahl, autor da corrente elitista pluralista, pelo desenvolvimento que fez dos critérios a serem utilizados na verificação do nível de democratização dos governos e das sociedades. Esses critérios poderiam ser utilizados na análise de contextos mais amplos como os de um Estado, como também poderiam ser aplicados à níveis mais restritos da organização social, como cidades e instituições como os conselhos objeto deste estudo.

Antes de prosseguir na exposição desses critérios e dimensões, é conveniente fazer uma exposição dos pressupostos que embasam a construção do pensamento deste autor.

Dahl (1997, p. 25) parte do pressuposto de que “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade dos governos às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”.

Importante aqui citar que embora o autor considere que na prática a democracia seria impossível, daí a sua preferência pela utilização do termo Poliarquia, seria possível construir um sistema hipotético que poderia servir para avaliação do grau de aderência de vários sistemas reais a esse limite teórico.

Partindo desse pressuposto, Dahl (1997) elaborou então as condições e garantias para que a democracia pudesse ser viabilizada em um determinado contexto social. Essas condições e garantias, que não serão aqui tratadas por se referirem à contextos sociais mais amplos, representariam um requisito necessário mas não suficiente para viabilização da democracia na medida em que há outros aspectos reconhecidos por ele como importantes⁶.

O importante aqui é a referência à construção proposta por Dahl (1997) na sua tentativa de comparar distintos regimes políticos segundo o seu grau de democratização, a partir da verificação do grau de existência de determinadas condições e garantias que permitissem a contínua responsividade dos governos às preferências de seus cidadãos.

A partir dessa elaboração, Dahl (1997) então construiu duas escalas teóricas que refletiriam o nível de democratização de um dado regime político analisando essas condições e garantias de acordo com duas dimensões fundamentais, as quais chamou de contestação pública e inclusividade.

Cabe aqui citar as palavras de Dahl (1997, pp 27-28) ao explicar essa sua elaboração:

Assim, uma escala refletindo essas oito condições nos permitiria comparar regimes diferentes segundo a amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política permissíveis. Entretanto, como um regime poderia permitir o exercício da oposição a uma parte muito pequena ou muito grande da população, certamente precisaremos de uma segunda dimensão. (...) Uma escala refletindo a amplitude do direito de participação na contestação pública nos permitiria comparar diferentes regimes segundo sua inclusividade.

É importante considerar que a atuação dos conselhos municipais de políticas públicas na fiscalização da aplicação dos recursos pode ser entendida como o exercício de uma das dimensões fundamentais de um regime que pretende ser democrático, chamada por Dahl (1997) de contestação pública.

⁶ Para uma análise dessas condições e garantias, ver Dahl (1997, pp 26-27). Não foi feita aqui a exposição em função de não serem adequadas à análise de contextos mais restritos como a atuação dos conselhos municipais objeto desta dissertação.

Dadas as dificuldades impostas pela cultura patrimonialista e seus reflexos sobre o contexto de atuação desses conselhos, como visto anteriormente, é de se esperar que sejam encontrados diversos limites ao efetivo cumprimento dessas atribuições pelos conselhos, ou seja, ao efetivo exercício dessa dimensão da democracia.

Por outro lado, a revisão de literatura sobre o exercício do controle social pelos conselhos permite apontar para as possibilidades do alcance das condições necessárias à viabilização do funcionamento efetivo desses espaços.

Essa dimensão do exercício da democracia pode ser utilizada como uma *próxi* da dimensão Contestação Pública utilizada por Dahl (1997), na medida em que representa a oportunidade dos cidadãos exercerem publicamente o contraditório em relação à execução das políticas públicas e mais especificamente, contestarem a forma, o conteúdo e os resultados da aplicação dos recursos públicos.

A outra importante dimensão utilizada por Dahl (1997), a inclusividade, que representa o nível de acesso ao exercício da contestação pública por parte dos cidadãos, poderia também ser verificada em relação ao nível de acesso dos diversos segmentos da população ao exercício do controle social por intermédio dos conselhos.

É de se esperar que no contexto de atuação dos conselhos, onde há forte influência das práticas patrimonialistas como sugere o referencial teórico, sejam impostos limites ao amplo acesso por parte dos diversos segmentos da sociedade na tentativa de manutenção do controle desses espaços por parte da administração pública municipal.

A escolha dessas duas dimensões para análise dos limites e possibilidades de atuação dos conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos pode então ser feita a partir da adaptação do modelo desenvolvido por Robert Dahl para verificação empírica do nível de democratização de regimes políticos nacionais.

Importante aqui destacar que o próprio Dahl (1997, p. 34) afirma a possibilidade da utilização do seu modelo na análise de “níveis subordinados de organização social e política como municípios, províncias, sindicatos, empresas, igrejas e coisas assim”.

É relevante trazer as palavras do próprio Dahl (1997) a respeito da sua escolha dos termos “contestação pública” e “Inclusividade” para designar as duas dimensões fundamentais para análise do nível de democratização.

Em relação ao primeiro termo, Dahl (1997, p. 32) esclarece que “(...) contestação significa contestar, o que significa fazer de algo o objeto de disputa, discussão ou litígio, e seus sinônimos mais próximos são disputar, desafiar ou competir”.

Quanto à questão da inclusividade, Dahl (1997, p. 28) afirma que:

Tanto histórica como contemporaneamente, os regimes variam também na proporção da população habilitada a participar, num plano mais ou menos igual, do controle e da contestação à conduta do governo. Uma escala refletindo a amplitude do direito de participação na contestação pública nos permitiria comparar diferentes regimes segundo a sua inclusividade.

Para Dahl (1997), qualquer mudança em um dado regime que represente aumento de qualquer uma das duas dimensões representa algum grau de democratização. Sendo assim, ele propôs um modelo de classificação dos regimes políticos em quatro categorias, de acordo com o nível de contestação pública e do nível de inclusividade existentes.⁷

No presente trabalho será feito o uso dessas mesmas dimensões como as categorias de análise relacionadas aos limites e possibilidades de atuação dos conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos – uma importante dimensão do exercício do controle social que pode ser considerado um relevante aspecto do nível de democratização.

A lógica subjacente ao modelo de análise exposto no quadro a seguir pode ser representada na seguinte afirmação: quanto maiores forem o exercício da contestação pública e a inclusividade, maior será a atuação dos conselhos na

⁷ Como o objetivo deste trabalho não contempla a classificação dos conselhos em tais categorias, não expusemos aqui esse modelo. Para maiores detalhes consultar Dahl (1997, p. 30).

fiscalização da aplicação dos recursos públicos, o que equivale a um maior exercício do controle social e uma maior democratização.

Conceito: Controle Social		
Dimensão: Atuação dos conselhos municipais de saúde, assistência social e Fundeb na fiscalização da aplicação dos recursos sob a sua jurisdição		
Categorias	Indicadores	Questões relevantes a serem analisadas
Contestação Pública	Periodicidade de análise da prestação de contas com os documentos comprobatórios da aplicação dos recursos pelos conselhos.	As prestações de contas foram apresentadas? Com qual frequência?
		Quais documentos compunham as prestações de contas? (Extratos bancários; Processos licitatórios, de dispensa e inexigibilidade; notas de empenho; notas fiscais; recibos de pagamento; folhas de pagamento; outros).
		Os documentos foram analisados? Foram compreendidos? O poder público de alguma forma dificulta ou facilita o entendimento? Quantos e quais membros analisam? Com qual frequência? Quem elabora o parecer? Como é o processo de aprovação? Quais procedimentos foram adotados na análise? (conciliação bancária; análise da regularidade das contratações; verificação da adequação dos preços; verificação da compatibilidade das contratações e aquisições com o objeto das políticas).
	Foram feitas as inspeções físicas? (Verificação dos controles de entrada e saída dos materiais de consumo; Verificação da existência, especificações e localização dos bens e equipamentos; Entrevistas junto aos beneficiários para certificação da utilização das aquisições e contratações em seu benefício; Verificação da execução das obras e serviços).	
Providências adotadas pelos conselhos no âmbito interno e externo como decorrência do exercício das suas prerrogativas na fiscalização da aplicação dos recursos.	Foram denunciadas impropriedades/irregularidades? Foram encaminhadas demandas dos beneficiários? Há abertura para o diálogo e para troca de informações? São adotadas as providências necessárias à resolução dos problemas apontados? Há retorno? Os conselheiros se sentem intimidados pela administração pública?	
	Já foi apresentada alguma demanda ao conselho por algum outro órgão? O conselho já apresentou demandas a algum outro órgão? Como se deu encaminhamento? Há retorno? Há abertura para o diálogo e espaço para troca de informações?	
Inclusividade	Amplitude dos segmentos representados no conselho	Quantos são os segmentos representados no conselho e quantos são os representantes do poder público? Há representantes da sociedade civil que são também servidores públicos? Há outros de alguma forma ligados à administração pública? Há representantes de segmentos que fazem oposição declarada à administração pública? Há representantes de segmentos sem vínculos com a situação e a oposição? Como foram definidos os segmentos que teriam assento no conselho? Há outras entidades/segmentos da sociedade que não estão incluídos?
	Relacionamento entre os conselheiros, os segmentos que representam e os cidadãos do município	Há encontros entre os conselheiros e os segmentos que representam? Há encontros com os beneficiários da política? As reuniões do conselho são abertas à sua participação? Eles são convocados? Apresentam demandas? Recebem algum retorno?

Fonte: Elaboração do autor, adaptado de Dahl (1997).

A partir das respostas às questões relacionadas aos indicadores apontados, será possível analisar os limites e possibilidades de atuação dos conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos e relacioná-los ao contexto fortemente influenciado pelo patrimonialismo, como sugerido pelo referencial teórico apresentado.

5 O PERFIL DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE TANCREDO NEVES E DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E FUNDEB

Antes de se avançar na análise dos resultados da pesquisa, é conveniente traçar o perfil do município e dos conselhos estudados, para que tenhamos o esboço do contexto específico de atuação desses espaços de participação da sociedade no exercício do controle social.

5.1 O MUNICÍPIO DE PRESIDENTE TANCREDO NEVES

A área territorial do município é de 415 km², de acordo com dados do IBGE. A cidade está localizada na microrregião do Baixo Sul do Estado da Bahia e dista 261 km da cidade de Salvador, capital do Estado.

Segundo a pesquisa agrícola municipal do IBGE, quanto à produção agrícola, o município destaca-se no cultivo de mandioca, banana, abacaxi e cacau, como demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 1
Produção Agrícola do Município de Presidente Tancredo Neves no ano de 2008.

Cultura	Área Plantada (ha)	Área Colhida (ha)	Quantidade Produzida	Unidade	Valor (R\$ 1.000)
Abacaxi	300	270	5400	1000 Frutos	2700
Amendoim (em casca)	52	52	52	t	16
Banana	7200	3420	54720	t	12038
Borracha (látex coagulado)	30	20	20	t	30
Cacau (em amêndoa)	3727	3344	1032	t	4644
Café (beneficiado)	145	140	140	t	560
Cana-de-açúcar	54	40	1600	t	80
Coco-da-baía	146	138	690	1000 Frutos	276
Dendê (coco)	105	95	332	t	66
Feijão (em grão)	120	120	96	t	288
Guaraná (semente)	270	260	78	t	780
Laranja	82	70	1050	t	368
Mamão	35	30	540	t	270
Mandioca	5540	4450	89000	t	10680
Maracujá	155	65	1170	t	702
Milho (em grão)	65	65	65	t	23
Palmito	12	10	80	t	22
Pimenta-do-reino	120	85	110	t	440
Urucum (semente)	10	8	8	t	10

Fonte: IBGE – Pesquisa Agrícola Municipal

Na pecuária, destaca-se a criação de frangos, bovinos e suínos como pode ser visto na tabela a seguir.

Tabela 2
Efetivo de Animais do Município de Presidente Tancredo Neves no ano de 2008.

Animais	Quantidade (Cabeça)
Asininos	1725
Bovinos	7225
Eqüinos	845
Galinhas	35185
Galos, Frangas, Frangos e Pintos	83970
Muares	2180
Suínos	6376

Fonte: IBGE – Pesquisa Pecuária Municipal

Serão apresentados em seguida os dados relativos à evolução da população do município ao longo dos últimos anos.

Tabela 3
Evolução da população do Município de Presidente Tancredo Neves – 1991 – 2009.

Ano	População	Crescimento (%)
1991	18.535	-
1996	17784	-4,05
2000	19404	9,11
2007	22684	16,90
2009	24249	6,90

Fonte: IBGE

Cerca de 67% da população tancredense tinha perfil rural no ano de 2000, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, sendo que em 1991 esse percentual era de cerca de 88%, o que indica uma tendência de urbanização crescente.

O município ocupou a 211ª posição no ranking de arrecadação municipal de 2009 referente a ICMS, IPVA, ITD e Taxas, totalizando R\$525.512,72, de acordo com dados publicados pela Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, de um total de 417 municípios⁸.

Já em relação ao PIB per capita, o município ocupava a 206ª posição do Estado da Bahia no ano de 2007, de acordo com os dados publicados pelo IBGE, apresentados na tabela a seguir.

Tabela 4
Produto Interno Bruto a Preços Correntes e Produto Interno Bruto Per Capita do Município de Presidente Tancredo Neves e do Estado da Bahia – 2003-2007.

Unidades da Federação e municípios	Produto Interno Bruto									
	2003		2004		2005		2006		2007 (1)	
	A preços correntes (1 000 R\$)	Per capita (R\$)	A preços correntes (1 000 R\$)	Per capita (R\$)	A preços correntes (1 000 R\$)	Per capita (R\$)	A preços correntes (1 000 R\$)	Per capita (R\$)	A preços correntes (1 000 R\$)	Per capita (R\$)
Bahia	68 146 924	5 031	79 083 228	5 780	90 919 335	6 581	96 520 701	6 919	109 651 844	7 787
Presidente Tancredo Neves	41 318	2 092	45 502	2 292	56 115	2 813	60 189	3 003	75 064	3 309

Fonte: IBGE

⁸ Dados disponíveis no site www.sefaz.ba.gov.br. Consulta feita no dia 29/03/2010.

Já em relação aos índices calculados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, Presidente Tancredo Neves alcançou em 2006, a 292ª posição no ranking estadual no Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE)⁹. Quanto ao Índice de Desenvolvimento Social (IDS)¹⁰, o município ficou com a 212ª posição. Junto ao Índice do Nível de Saúde (INS), ficou com o 151º lugar na Bahia e em se tratando do Nível de Educação (INE), a cidade está na 84º posição da Bahia¹¹.

Os dados indicam que a urbanização crescente não vem produzindo ganhos econômicos significativos na medida em que o município ocupa ainda a 292ª posição no ranking estadual do IDE, tendo uma renda per capita anual (R\$3.309,00) inferior à metade da média estadual (R\$7.787,00).

Os indicadores apontam que trata-se de um município com as características típicas das cidades nordestinas de pequeno porte, com uma economia baseada predominantemente na agropecuária e fortemente dependente da administração pública. Também pela posição econômica e social, bastante deficitária, o município, como a maioria dos municípios de mesmo porte, depende muito de transferências de recursos das esferas federal e estadual.

5.2 O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Presidente Tancredo Neves foi instituído pela lei nº 047/97, de 02 de janeiro de 1997. A sua atual gestão (2007-2010) é composta por 4 (quatro) representantes governamentais (nomeados pelo Poder Executivo Municipal) e 4 (quatro) representantes não-governamentais, sendo esses últimos distribuídos em 1 (um) assento para os agentes comunitários de saúde (AGENTEC), 1 (um) assento para o sindicato dos trabalhadores rurais (STR),

9 O IDE é composto do Índice de Infra-estrutura (INF), do Índice de Qualificação de Mão-de-obra (IQM) e do Índice do Produto Municipal (IPM).

10 O IDS é composto pelos seguintes índices: Índice do Nível de Saúde (INS), Índice do Nível de Educação (INE), Índice dos Serviços Básicos (ISB) e do Índice de Renda Média dos Chefes de Família (IRMCH).

11 Os índices com o ranking estão disponíveis no site http://www.sei.ba.gov.br/side/frame_tabela.wsp?tmp.tabela=T164&tmp.volta=. Consulta feita no dia 29/03/2010.

1 (um) assento para a cooperativa dos produtores rurais (COOPATAN) e 1 (um) assento para o representante das igrejas Católica e Evangélicas. Os conselheiros (titulares e suplentes) são eleitos para uma gestão de três anos, passível de renovação, e não são remunerados para a função. O conselho conta ainda com uma secretaria executiva, exercida por um servidor da Secretaria Municipal de Assistência Social.

As reuniões ordinárias ocorrem mensalmente e as extraordinárias, quando convocadas pelo Presidente ou por 50% dos seus membros, não havendo definição no regimento interno quanto ao prazo de antecedência da convocação. De acordo com sua lei de criação e com o regimento interno, as reuniões são públicas, salvo decisão em contrário do Presidente ou da maioria dos membros, não cabendo ao público direito de voz e voto. As reuniões devem ainda ser precedidas de ampla divulgação, sendo que consta na lei que as resoluções e os temas tratados serão objeto de ampla e sistemática divulgação, sem, entretanto, nenhuma referência à forma de divulgação a ser utilizada. Não há previsão de instalação de comissões temáticas permanentes.

Da análise da Lei de Criação, do Regimento Interno e do decreto de nomeação dos membros, duas questões merecem destaque. Uma diz respeito ao fato da lei de criação estabelecer que o conselho deveria ter 10 membros na sua composição, o que não foi obedecido pelo Decreto nº 040/97, que define os membros da atual gestão. A Lei previa a existência de um membro representante do governo estadual, bem como um representante dos assistentes sociais, um outro da união dos moradores de Pres. Tancredo Neves, além de um assento para o sindicato patronal. De acordo com o referido decreto, não foram nomeados os representantes desses segmentos, tendo sido incluído um representante da Cooperativa dos Produtores Rurais (COOPATAN) que não estava previsto na Lei.

Outra questão que chama atenção são as disposições do Regimento Interno, contidas no art. 2º, inciso IX e no art. 20º, inciso III, transcritos a seguir, na medida em que trazem a noção de controle e tutela das ações do conselho pelo chefe do poder executivo local.

Art.2º - Compete ao Conselho de Assistência Social do Município de Presidente Tancredo Neves o que se segue:

(...)

IX – Frisar que o poder de homologação e veto pertence ao Prefeito Municipal

Art. 20º - Compete ao Poder Executivo Municipal:

(...)

III – Proferir vetos, quando for o caso.

Feitas essas considerações iniciais, serão apresentados a seguir os dados relativos à composição do conselho, classificados por gênero, faixa etária e formação educacional.

Importante aqui destacar que não será feita distinção entre a condição de titular e de suplente, na medida em que na dinâmica do funcionamento dos conselhos no município, não é feita essa distinção pelos conselheiros.

Cabe observar ainda que, do confronto entre a composição formal do conselho, estabelecida pelo Decreto de Nomeação dos seus membros e a composição real, relatada pelos conselheiros, houve alteração das duas representantes da secretaria de saúde (titular e suplente) por não comparecimento, sendo que não foi feita a alteração do decreto.

No que se refere à distribuição por gênero, a composição, incluindo titulares e suplentes, é formada por sete mulheres e nove homens, o que equivale a 43,75% do sexo feminino e 56,25% do sexo masculino.

Em relação às faixas etárias, observou-se que 8 respondentes estão entre 18 a 30 anos (50%); 7 encontram-se entre 31 a 45 anos (43,75%) e 1 está entre 46 e 55 anos (6,25%).

Verificou-se ainda a seguinte distribuição dos níveis de formação dos conselheiros: 9 possuem ensino médio completo (56,25%); 3 possuem o ensino superior completo (18,75%) e 4 possuem o ensino superior incompleto (25%). Percebe-se um relativo equilíbrio entre os que tem formação superior (completa e incompleta) e os que tem o ensino médio completo.

5.3 O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

No município de Presidente Tancredo Neves, o Conselho Municipal de Saúde (CMS) foi criado por meio da Lei nº 02/91, alterada pela Lei nº 101/2001. A composição atual do CMS foi nomeada para o período de 2009-2012, por intermédio do Decreto nº 059/2009, sendo de 5 segmentos de usuários e 5 de não usuários; esses últimos formados por 3 (três) representantes do governo, 1 (um) membro dos prestadores de serviços públicos e privados e 1 (um) profissional de saúde, representante das unidades básicas de saúde. Já os usuários estão assim representados: 1 (um) membro da igreja católica; 1 (um) membro das igrejas evangélicas; 1 (um) membro da Cooperativa dos Produtores Rurais (COOPATAN); 1 (um) membro da Associação dos Agentes Comunitários de Saúde (AGENTEC) e 1 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores. Os conselheiros (titulares e suplentes) possuem mandato de três anos (podendo ser renovado) e não são remunerados pela função.

As reuniões ordinárias ocorrem mensalmente e as extraordinárias, quando convocadas pelo Presidente ou pela maioria dos seus membros, com antecedência mínima de 48 horas. De acordo com sua lei de criação, as sessões plenárias e ordinárias do conselho deverão ter acesso assegurado ao público e deverão ter ainda ampla divulgação, sendo que não consta nenhuma referência à forma de divulgação a ser utilizada. O regimento Interno prevê ainda a instalação de três comissões permanentes, a saber: Comissão de Serviços Internos e Relações Públicas, Comissão de Estudo da Saúde e Comissão de Fiscalização e Justiça.

Chama atenção a disposição do Regimento Interno, contida no art. 4º, transcrito a seguir, na medida em que traz uma limitação ao direito de expressão dos conselheiros que pode abrigar algum tipo de manipulação pelos representantes do poder executivo local.

Art.4º - A participação dos membros do CMS nas reuniões, deverão (sic) sempre ser voltada para discussão das questões que envolvam a saúde e o bem estar dos munícipes, não sendo permitido posicionamentos pessoais de cunho religioso, político partidário ou ideológico.

Feitas essas considerações iniciais, serão apresentados a seguir os dados relativos à composição do conselho, classificados por gênero, faixa etária e formação educacional.

Cabe observar ainda que, do confronto entre a composição formal do conselho, estabelecida pelo Decreto de Nomeação dos seus membros e a composição real, relatada pelos conselheiros, houve alteração de uma representante da secretaria municipal de educação, dos dois representantes das igrejas evangélicas e de um representante da COOPATAN, sendo que não foi feita a alteração do decreto.

No que se refere à distribuição por gênero, a composição, incluindo titulares e suplentes, é formada por quinze mulheres e cinco homens, o que equivale a 75% do sexo feminino e 25% do sexo masculino.

Em relação às faixas etárias, observou-se que 6 respondentes estão entre 18 a 30 anos (33,33%); 10 encontram-se entre 31 a 45 anos (55,55%); 2 estão entre 46 e 55 anos (11,11%) e 2 não tiveram esses dados identificados.

Verificou-se ainda a seguinte distribuição dos níveis de formação dos conselheiros: 8 possuem ensino médio completo (47,06%); 5 possuem o ensino superior completo (29,41%) e 4 possuem o ensino superior incompleto (23,53%), sendo que 3 não tiveram esses dados identificados. Pode-se aqui observar que a formação educacional desses conselheiros pode ser considerada elevada se comparada a formação educacional da população que vive nos pequenos municípios do nordeste do país.

5.4 O CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB

As funções relativas ao exercício do controle social dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB são exercidas no município de Presidente Tancredo Neves por uma Câmara Permanente do Conselho Municipal de Educação, denominada Câmara de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB. É o que estabelece a Lei nº 156/07, de 14 de março de 2007, que reestruturou as funções do Conselho Municipal de Educação. Sendo assim, sempre que for feita alusão ao conselho do

FUNDEB neste trabalho, estará se falando na verdade da Câmara Permanente do Conselho Municipal de Educação que reúne as competências equivalentes.

Os nomes dos membros que representam a atual composição da Câmara do FUNDEB foram apresentados pelo Secretário Executivo do Conselho Municipal de Educação, não tendo sido apresentado nenhum instrumento formal de designação. O Decreto de nomeação apresenta todos os conselheiros nomeados para compor o CME. Em que pese a não apresentação de documento formal com a indicação daqueles conselheiros componentes da Câmara do FUNDEB, as informações relacionadas ao perfil dos conselheiros do FUNDEB serão aquelas relativas ao perfil da Câmara, assim como toda a análise a ser empreendida no capítulo seguinte se refere à atuação desta Câmara, tendo em vista que, segundo os próprios componentes e o Secretário Executivo do CME, são eles que de fato exercem o controle social sobre os recursos do Fundo.

A atual gestão da Câmara (2009-2011) é composta por 6 (seis) representantes, apesar da Lei falar em 3 (três) representantes por Câmara. Apenas o representante dos diretores de escolas públicas tem uma ligação próxima com a administração pública municipal, sendo que a representação na Câmara está distribuída em 1 (um) assento para o Conselho Tutelar, 1 (um) assento para os professores da educação básica pública, 1 (um) assento para o conselho de alimentação escolar, 2 (dois) assentos para os estudantes da educação básica e 1 (um) assento para os diretores das escolas públicas. Os conselheiros (titulares e suplentes) são eleitos para uma gestão de três anos, passível de renovação, e não são remunerados para a função. O conselho conta ainda com uma secretaria executiva, exercida por um servidor da Secretaria Municipal de Educação.

As reuniões ordinárias ocorrem mensalmente e as extraordinárias, quando convocadas pelo Presidente ou por 50% dos seus membros, não havendo definição no regimento interno quanto ao prazo de antecedência da convocação. De acordo com a sua Lei de Criação e com o regimento interno, as reuniões são públicas, sendo assegurado o direito de voz à qualquer pessoa. As reuniões devem ainda ser precedidas de ampla divulgação, sendo que consta na lei que as resoluções e os

temas tratados serão objeto de ampla e sistemática divulgação, sem, entretanto, nenhuma referência à forma de divulgação a ser utilizada.

Da análise da Lei de reestruturação, duas questões merecem destaque. Uma diz respeito ao fato da lei estabelecer uma vedação à ocupação dos cargos de presidente e vice-presidente ao representante do órgão responsável pela política municipal de educação, no caso o secretário ou secretária municipal de educação.

Outro aspecto importante é o estabelecimento de algumas garantias na lei aos conselheiros no exercício do mandato, especialmente àqueles ocupantes de cargos na administração pública.

Serão transcritas a seguir as disposições legais supracitadas:

Art.4º - § 1º - Os conselheiros do CME escolherão, na primeira reunião, que deverá realizar-se imediatamente após a respectiva posse, por eleição entre os pares, o presidente e o vice-presidente, sendo o representante do órgãos responsável pela política municipal de educação, proibido de ocupar um destes cargos.

Art. 5º, inciso VII – Fica vedada, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

- a) exoneração ou demissão do cargo sem justa causa, ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam, salvo, em caso justificado de interesse público;
- b) atribuição de falta injustificada ao serviço, em função das atividades do conselho;
- c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado.

Feitas essas considerações iniciais, serão apresentados a seguir os dados relativos à composição do conselho, classificados por gênero, faixa etária e formação educacional.

Importante lembrar que será traçado o perfil dos componentes da Câmara do Conselho Municipal de Educação responsável pelo exercício do controle social dos recursos do FUNDEB.

No que se refere à distribuição por gênero, a composição é toda de mulheres, no total de 6 (seis). Dessas, duas são representantes de estudantes, daí a discrepância dos dados relativos à faixa etária e nível de formação, expostos a seguir, em comparação com os outros dois conselhos já citados.

Em relação às faixas etárias, observou-se que 2 respondentes estão entre 18 a 30 anos (33,33%) e 4 encontram-se entre 31 a 45 anos (66,67%).

Verificou-se ainda a seguinte distribuição dos níveis de formação dos conselheiros: 2 possuem o primeiro grau incompleto (33,33%); 2 possuem o ensino médio completo (33,33%); 1 possui ensino superior completo (16,67%) e 1 possui ensino superior incompleto (16,67%).

Em relação a esse último dado, convém destacar que os 2 (dois) conselheiros que possuem o primeiro grau incompleto são ainda estudantes e representam esse segmento no conselho.

Chama atenção o fato de que os 3 (três) conselhos estudados apresentam um nível de escolarização relativamente alto, na medida em que os únicos que não possuem o ensino médio completo são os 2 (dois) estudantes. Dos demais, 19 (dezenove) possuem o ensino médio completo e 18 (dezoito) possuem o ensino superior completo ou incompleto, sendo que não foram obtidos os dados relativos à escolarização de 3 (três) dos conselheiros da saúde.

Uma possível explicação seria o fato de estarem representados nos conselhos os cidadãos que já representam uma parcela mais qualificada da população. Por outro lado, esse alto nível de escolarização poderia ser reflexo do relativo bom desempenho do município em relação ao índice do nível educacional (INE), ocupando a 84ª posição no ranking estadual contra a 151ª, 212ª e 292ª posições nos rankings do índice do nível de saúde (INS), índice de desenvolvimento social (IDS) e índice de desenvolvimento econômico (IDE), respectivamente.

Por um lado, esse nível de escolarização tende a proporcionar um cenário mais propício à efetiva atuação desses conselhos enquanto que, por outro lado, os esforços de cooptação dos conselheiros por parte da administração pública municipal representam uma importante limitação ao exercício do controle social por esses mesmos conselhos. Essas questões serão melhor analisadas no capítulo seguinte.

6 A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Como explicitado anteriormente, foram feitas reuniões com os conselhos municipais de Assistência Social, Saúde e FUNDEB, além de entrevistas individuais com um membro de cada conselho, selecionados a partir da identificação da importância do seu papel dentro do grupo a partir dos dados colhidos nas reuniões.

Além disso, a análise da atuação desses conselhos contemplou ainda a documentação relativa à constituição, estruturação e funcionamento dessas instâncias consubstanciada na Lei de Criação, Regimento Interno e Livro de Atas.

Serão apresentados a seguir os resultados da análise realizada, separados por conselho estudado, a partir da aplicação da matriz exposta no modelo de análise. Importante destacar que os dados foram coletados nos dias 11, 12 e 13 de novembro de 2009 e se referem a atuação dos conselhos no período de janeiro de 2008 a outubro de 2009.

6.1 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

6.1.1 Contestação Pública

No exercício 2008, os conselheiros fizeram a análise da prestação de contas anual em uma reunião de aproximadamente uma hora de duração, sendo que as contas foram apresentadas já no final do prazo para aprovação. O conselho apontou que seria necessário que a documentação fosse apresentada trimestralmente para o ano de 2009 mas em novembro não havia sido analisada nenhuma documentação ou

relatório relativo a esse exercício. Os conselheiros consideram que a responsabilidade é de todos: secretaria, contabilidade e conselho.

Em relação aos documentos que compõem as prestações de contas, relataram que são apresentados números gerais pela contabilidade. São apresentados relatórios indicando os valores aplicados por itens de despesas, sendo que não há maiores detalhamentos. Não foram apresentados os processos de pagamento com notas fiscais e demais documentos como extratos bancários e licitações. Também não foram feitas inspeções físicas pelo conselho, nem visitas a locais de atendimento e a beneficiários. Os conselheiros relataram que tentaram combinar a divisão em subgrupos para fazer visitas a unidades mas não conseguiram viabilizar a realização das visitas.

Ainda segundo os conselheiros, a capacitação da CGU (Programa Olho Vivo no Dinheiro Público) ajudou mas ainda há dificuldades de compreensão sobre os documentos que compõem a prestação de contas e como fiscalizar. De acordo com os conselheiros, só se aprende fazendo e falta atitude para fazer. A Contabilidade não dispõe das condições necessárias para ensinar e não há tanta abertura e disponibilidade. Chegaram a afirmar que sentem que se o conselho fiscalizar, vai incomodar e pode haver alguma restrição e que sentem que há resistência. Cabe aqui citar a fala de um dos conselheiros:

“Inversão de valores. Quando o conselho começa a esmiuçar o que é que lhe cabe por direito, fere, magoa, alguém que acha que você está ali para incomodar e não para ser parceiro. Aí as portas não se abrem como deveriam... Eu tenho conhecimento, mas se eu fizer vou me ferir”.
(Informação verbal).

O conselho aponta os limites decorrentes da própria cultura patrimonialista (entraves) e outros limites como a falta de capacitação mas há o reconhecimento de que a análise do que foi recebido e como foi aplicado dá para fazer, mas não vem sendo feita.

Não foram adotadas providências para resolução de problemas ou encaminhamento de denúncias junto à administração municipal ou qualquer outro órgão público como decorrência do exercício das prerrogativas do conselho na fiscalização da aplicação dos recursos. O conselho atua em outras questões como a identificação de beneficiários carentes que precisam ser incluídos no Programa Bolsa-Família, bem

como beneficiários que precisam de benefícios como o BPC (Benefício de Prestação Continuada). O conselho não tem câmaras ou comissões técnicas formalizadas nem atuantes.

Perguntados sobre o recebimento ou encaminhamento de denúncias pelo conselho, os conselheiros se posicionaram da seguinte forma:

“(...) denúncia, no meu olhar, ainda é um caso inédito. O denunciante nunca tem a cobertura que deveria ter... o denunciante ainda não sabe como e onde denunciar... então ele é tido como dedo duro, como isso e aquilo... aí ele quer tirar o dele do ponto pra não ir de encontro ao que ele vê que está errado... Porque quando ele faz isso corretamente, em alguns casos, ele não tem a cobertura que deveria ter... então se eu vou me prejudicar fazendo por todo mundo, eu vou fazer vistas grossas”. (informação verbal).

Outro conselheiro relatou que:

“Do tempo que eu moro aqui não lembro de, por mais grave que seja a situação, que houve épocas que o prefeito se afastou no final do mandato, não pagou o pessoal e mesmo assim o conselho, nenhum conselheiro, formalizou denúncia ao Ministério Público pra que a coisa pudesse andar”. (informação verbal).

6.1.2 Inclusividade

Pela Lei de criação do conselho são 10 segmentos (titular e suplente cada), dos quais 50% do poder público (4 de secretarias municipais e 1 de uma secretaria do estado); 20% de profissionais (assistente social e agente comunitário saúde, ambos servidores do município); e 30% de usuários (Sindicato dos Trabalhadores Rurais-STR, União dos moradores de Pres. Tancredo Neves e Sindicato patronal).

Pelo Decreto de nomeação são apenas 8 segmentos (4 Secretarias municipais, 1 Assoc. Agentes Comunitários de Saúde, 1 STR, COOPATAN, Igrejas). Havia previsão legal de um representante de associação de moradores, mas não foi feita essa nomeação, assim como não foi feita a indicação do representante da Secretaria Estadual.

Houve alterações nos representantes do próprio poder público de duas secretarias municipais por não comparecimento e o suplente da Secretaria de Administração trabalha na Secretaria de Assistência Social.

Em relação a posição política dos membros do conselho, não há oposição. Eles se sentem acomodados em relação à sua atuação. Há uma certa preocupação em não incomodar. Um deles afirmou que:

“Toda vez que um prefeito ganha aqui, seja ele de governo ou não, por exemplo (sic): Valdo Genesto era prefeito e quem ganhou a eleição, houve (sic) uma mudança de grupo político. Quem pertencia ao grupo de Valdo Genesto e estava no conselho pediram (sic) pra sair no momento em que Quinha assumiu... Há uma tendência aqui de que quando a pessoa em que você não votou ganha a eleição, não é 100%, mas (sic) as pessoas já não participam mais. Eu participo da APLB. O grupo que tá lá indo pras reuniões agora, são (sic) o grupo que tá insatisfeito com o prefeito agora, que nem fez campanha e não votou. Na época de Valdo iam os grupos que pertenciam ao grupo do prefeito de hoje. Então aqui há um movimento das pessoas no conselho também a depender da tendência política do momento. Gente que é oposição mesmo como ele disse, consciente oposição, ele permanece lá. Mas tem uma parte que prefere sair a tá olhando pro secretário que não é pessoa da amizade dele... Então há, vamos dizer, essa circulação de gente”. (informação verbal).

Este conselheiro indica que, frequentemente, os conselheiros são pessoas de alguma forma ligadas ao grupo político do prefeito, sendo que, no exemplo dado pelo conselheiro, quando houve mudança, aqueles ligados ao prefeito derrotado pediram para sair dos conselhos. Importante destacar que foi mencionado por ele que essa é a regra geral sendo que haveria exceções.

Já em relação à APLB (Sindicato dos Trabalhadores em educação), a fala desse mesmo conselheiro aponta o contrário na medida em que ele indica que o grupo que hoje é mais atuante é o grupo insatisfeito com o prefeito atual enquanto que o grupo que era mais atuante na gestão do prefeito anterior era o grupo ligado à oposição.

Em relação à escolha dos segmentos com representação no conselho, um dos membros relatou que:

“Tem uma coisa que eu sempre me pergunto: quando põe igrejas como segmento, qual o processo pra escolher a igreja que vai representar? O correto seria reunir pelo menos as lideranças de todas as igrejas pra escolher”. Outro disse que: “isso aí tá errado... porque a igreja católica é a maior... isso não tem nada a ver... muitas vezes o representante da igreja

católica do tempo que eu estou aqui até hoje só veio a uma reunião só"... pelo regimento, pelo estatuto já era pra tá fora". (informação verbal).

Pode-se perceber pelos depoimentos que há pouca comunicação entre o representante e o segmento que representa. Segundo um dos conselheiros, "a gente tem o hábito de representar uma entidade e a entidade não saber o que foi discutido naquela reunião do conselho". Mesmo os representantes das secretarias dizem que "me apresentei na secretaria mas boa parte do pessoal da secretaria não sabe que eu sou conselheiro representando a secretaria". Outro afirmou que: "eu tenho identidade secreta como conselheiro".

A fala desses conselheiros demonstra a fragilidade da questão da representatividade uma vez que os conselheiros, ao representarem determinado segmento dentro do conselho, não estão de fato atuando em nome deste segmento. Em relação aos representantes do Poder Público, estes deveriam atuar como intermediadores das diversas secretarias junto aos conselhos, entretanto, como dito por um dos conselheiros, nem sempre há essa representação institucional das secretarias nos conselhos já que o representante sequer é conhecido pelos colegas de trabalho da pasta em que atua.

Já em relação à comunicação com a sociedade em geral, eles apontam que há dificuldades de acesso às reuniões por parte de quem é da oposição, até porque as reuniões são na sala do secretário. Eles afirmaram que a população não participa: "O espaço é pequeno e o espaço é inadequado e a divulgação muito mais (...) então a população muitas vezes não sabe que a gente tá se reunindo". Outro disse que: "é uma falta de hábito nossa (convocar a população)". Um terceiro conselheiro relatou que: "A comunidade às vezes fala com um conselheiro mas não sabendo que é conselheiro... fala com um popular porque tá insatisfeita", ou seja, a população fala de uma forma geral entre si sobre os problemas que a deixa insatisfeita e às vezes, por acaso, alguém fala com algum conselheiro pensando estar falando com outro popular, sem saber que seu interlocutor é conselheiro.

Os resultados obtidos apontam para o baixo nível de contestação pública e também para o baixo nível de inclusividade. O conselho municipal de assistência social não vem exercendo o seu papel na fiscalização da aplicação dos recursos públicos da

área da assistência social e há pouco espaço para participação da sociedade no trabalho desenvolvido pelo conselho.

Serão transcritas a seguir algumas falas dos conselheiros quando perguntados sobre quais seriam as principais dificuldades, os principais limites para a sua atuação.

“Eu acho que a maior dificuldade... é se adaptar ao novo modelo que está aí. Onde o governante não decide tudo sozinho. Ele não manda, muito pelo contrário. E reconhecer (sic) a gente vive num município que a história do município por si só fala. Então o hábito aqui sempre foi de quem foi eleito, receber as chaves da cidade e poder fazer o que quiser. Então nós tempos enfrentado, tanto de servidor público quanto de gestor público, a dificuldade de perceber que o conselho é autônomo, tem poder, que o conselho é legítimo, e é parceiro também, mas na hora de fiscalizar o pessoal não nos vê com bons olhos... quando a gente vai numa jornada do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) como já aconteceu em lá em corte de pedra, de uma pessoa chegar lá e dizer: olha, essa cozinha tá inapropriada pra fazer comida, ter tirado uma foto e depois ter sido perseguido por ter fotografado a cozinha que tava inapropriada.. então tem servidor público que ainda não percebeu que ele não é do rei da cocada preta, que a comunidade pode reclamar, tem poder... isso é uma dificuldade do Brasil em si né? (sic)”. (informação verbal).

“Eu concordo com ele(...) a gente tá tão acostumado com nosso jeitinho, que muita coisa que a gente aprendeu lá foi pra gaveta (na capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público da CGU) (...) não foi pra prática (...) a gente tem que pressionar (...) o conselho é uma instância política de pressão (...) se a gente não pressionar, se a gente não se apoderar disso, a gente vai continuar dizendo que tá tudo bem e não vai melhorar (...)”.(informação verbal).

“Eu acho assim.. que a capacitação foi importante mas a gente aqui ainda não se organizou pra fazer o além da reunião... organizar o nosso tempo... pra visitar o CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) como conselho... pra tá ali olhando... o que aconteceu com a comissão que foi criada pra olhar as contas... a gente não organizou o tempo de fato pra isso acontecer”. (informação verbal).

“Depois da capacitação, eu me tornei mais crítico... ampliou minha visão... agora o praticar das ações que ainda continua o mesmo porque há algumas limitações... como lhe falei a questão da autonomia administrativa dos conselhos... porque? Porque só o presidente ele não tem força suficiente pra mudar algumas realidades... certo? Se todo o conselho disser não, fica mais fácil”. (informação verbal).

“Quem pode fazer alguma coisa faz vista grossa porque não é capaz de mudar o sistema e sabe que vai sofrer represália. O do Fundeb atua porque tem o suporte da APLB. O CMAS precisa melhorar. Outros não têm condições de fiscalizar mesmo pelas suas limitações. A represália existe”. (informação verbal).

“Todos são senão aliados diretamente, ninguém é mais independente ou da oposição. Isso ajuda a acomodar os conselheiros a não instigar a vigilância,

a fiscalização. Muitos ocupam postos na administração". (informação verbal).

"A CGU, ela ajudou muito a gente. Até o caminhar, o passo a passo, a quem procurar, por onde procurar, como procurar... e Também nos deu subsídios pra poder olhar e... ofício pra isso, ofício pra aquilo e dizer que a gente tem direito... porque até ontem, até antes, a gente não sabia daquela documentação e não sabia que a gente tinha tanto poder e tanto direito assim... de chegar pra um gestor, de chegar pra um diretor, de chegar pra um gerente de banco, de chegar pra alguém através de documento e pedir o que a gente quer, independentemente de ficar perguntando se pode ou não... a gente não sabia e a CGU já mostrou a coisa pra gente... foi muito clara a explicação da CGU... nós pegamos muita coisa... agora lá no dia eu ainda falei pra o instrutor: o que eu precisava pra começar a esmiuçar, vocês nos deram aqui... Cabe o tempo dizer se eu vou ter coragem ou oportunidade de botar em prática... aí quando eu percebi que não tinha como aí eu peço pra me afastar.. vou deslizando daqui, deslizando dali". (informação verbal).

Da análise dos resultados, é possível classificar os diversos limites apontados para a atuação dos conselhos em quatro grandes grupos: o medo de represálias; a falta de independência dos conselheiros; a falta de abertura da administração; e a falta de preparo dos conselheiros.

Desses, os três primeiros estão intimamente ligados ao contexto de atuação desses espaços de exercício do controle social, fortemente influenciado pela cultura e por práticas patrimonialistas como muito bem apontado pela fala dos próprios conselheiros.

O último não deixa de também estar associado ao contexto em que vive a maioria da população brasileira. Especialmente nos municípios de pequeno e médio porte. O baixo grau de escolarização repercute na necessidade de um maior investimento na preparação, na capacitação dos conselheiros para o exercício adequado da sua missão.

Os resultados também apontam para algumas possibilidades de avanço. Os próprios conselheiros consideram que as ações de capacitação, como a desenvolvida no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, são um importante caminho.

Outras possibilidades dependem de uma maior articulação entre os conselheiros, a sociedade em geral e os diversos órgãos de controle, como a própria CGU, o Ministério Público, a câmara de vereadores, os tribunais de contas, dentre outros. É necessário que seja oferecido um suporte para respaldar a atuação dos conselheiros

e eles precisam ir em busca desse apoio. Até mesmo uma maior articulação dos segmentos representados no conselho é capaz de produzir resultados promissores como será visto em relação ao conselho do FUNDEB do mesmo município.

6.2 CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

6.2.1 Contestação Pública

A Secretaria Municipal de Saúde disponibiliza relatórios das despesas, extraídos do sistema contábil, discriminando os gastos por natureza de despesa, sendo que foi analisada a prestação de contas de janeiro a junho de 2009 em 2 reuniões.

Todos os conselheiros participaram da análise, já que não há comissão de fiscalização criada apesar da indicação do regimento. Eles relataram que tentaram fazer reuniões da comissão para análise mas não deu certo por falta de tempo já que todos têm seus afazeres diários que acumulam com as funções que exercem nos conselhos. Em relação a 2008, disseram que fecharam a análise tendo sido emitido o parecer pela aprovação das contas sem ressalvas.

O Conselho analisa apenas os relatórios. Nenhum documento foi analisado, como processos de pagamento com notas fiscais e recibos, extratos bancários e/ou processos licitatórios, nem de 2008 e nem de 2009. Nunca tiveram acesso aos documentos propriamente em 2008 e 2009. Os conselheiros relataram que no passado já foi feito este trabalho em função de indícios de irregularidades, quando foram analisados documentos que resultaram na reprovação das contas. Eles reconhecem essa falha do conselho atual. Segundo um dos conselheiros, “nessa gestão a gente não tem feito. Eu acho que é uma falha nossa”. Outro conselheiro afirmou que: “Essa questão da prestação de contas a gente tomou o rumo mais simplificado... infelizmente o que tem atrapalhado a gente é a falta de tempo...”

Foi solicitado à prefeitura a disponibilização de um técnico para explicar detalhes da prestação de contas mas não foram atendidos. A secretaria de saúde então procura elaborar esses relatórios simplificados. Eles apontaram que há dificuldades para

compreender a prestação de contas. De acordo com um dos conselheiros, representante da Secretaria de Saúde:

“A gente acaba fazendo... essa questão da prestação de contas... o conselho cobra da contabilidade... a gente acha que é um dever também da contabilidade tá fazendo uma prestação de contas clara para o conselho... só que como não atende a necessidade do conselho a prestação de contas que vem deles... a gente cobra deles mas a gente não deixa o conselho desassistido... a gente faz a nossa pra esclarecer... (eles pedem) pra contabilidade elaborar e disponibilizar um técnico... (mas não foram atendidos) nem com o técnico nem com a prestação de contas... aí a gente acaba elaborando... assim... uma vez que a gente faz a prestação de contas... Secretaria de saúde vai e elabora... apresenta pro conselho e o conselho aprova... se dá por satisfeito no sentido de não estar martelando isso na contabilidade...” (informação verbal).

O Conselho não fez nenhuma inspeção em 2009. Consideram que o apoio dado pela prefeitura é satisfatório em relação ao espaço para reuniões, acesso a computador com internet, etc. Disseram ter feito inspeção em 2008 e tiveram acesso a veículo/transporte. Fizeram uma visita em 2009 a determinada área atendida por um agente de saúde e também tiveram acesso a transporte.

O conselho não adotou providências como decorrência do exercício das suas prerrogativas na fiscalização da aplicação dos recursos. O conselho atua em outras questões, além da análise das prestações de contas. Como exemplo, citaram a intervenção feita junto à Secretaria Estadual de Saúde (SESAB) para devolução de uma ambulância que havia sido cedida ao município mas não tinha mais condições de uso.

6.2.2 Inclusividade

Pela Lei de criação são 10 segmentos (titular e suplente cada), dos quais 50% de usuários (Igreja Católica, igrejas evangélicas, Sindicato trabalhadores ou patronais, 2 associações comunitárias ou beneficentes); 10% de profissionais de saúde, 10% de prestadores de serviço de saúde e 30% do poder público (saúde, assistência social e educação). O decreto nomeia de acordo com a Lei, sendo que o representante das igrejas evangélicas não é o que está no decreto.

Há pouca oposição dentro do conselho e não há tensões políticas que impactem o funcionamento do conselho, de acordo com os conselheiros. As reuniões são

abertas e são freqüentadas por pessoas da comunidade não integrantes do conselho. A população procura os conselheiros e o conselho para apresentar demandas como falta de médico, agente de saúde que não está trabalhando direito, e outras demandas dessa natureza.

A análise dos resultados indica um baixo nível de contestação pública, sendo que o conselho não exerce o seu papel na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Apesar de terem analisado os gastos de alguns meses do exercício de 2009 e terem declarado que analisaram a prestação de contas de 2008, essa análise é apenas formal já que os documentos relativos à comprovação da aplicação dos recursos não foram analisados e sequer são disponibilizados, sendo que não ficou demonstrado que o conselho adotou providências no sentido de obter a documentação completa da Administração Municipal. A análise de um relatório com os montantes gastos com diárias, combustíveis, materiais de consumo, etc, é incapaz de revelar qualquer aplicação inadequada dos recursos públicos.

O nível de inclusividade também é baixo. Mas já há um avanço em relação a atuação do Conselho de Assistência Social uma vez que a população vem tendo acesso às reuniões do conselho e de alguma forma apresenta demandas, consegue um espaço de comunicação.

Como visto em relação à apresentação das prestações de contas, não há uma abertura efetiva das contas para o conselho. Os próprios conselheiros reconhecem que eles deveriam cobrar mais, entretanto esta é uma obrigação legal da administração municipal que não vem sendo cumprida adequadamente.

Assim, embora os conselheiros não tenham feito referências ao medo de represálias e a falta de independência na sua atuação, ficou caracterizado que a falta de transparência da administração representa um limite importante para o seu adequado funcionamento, além da falta de preparo reconhecida por eles.

Cabe aqui transcrever algumas falas dos conselheiros quando perguntados sobre quais seriam as principais dificuldades e os possíveis resultados a partir da

realização da ação de capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público da CGU:

“Eu posso dizer que o conselheiro que passou ali por aquela capacitação, saiu de lá entendendo qual era o seu papel e como ele deve desempenhar a tarefa... porque a linguagem, foi uma linguagem muito fácil... os facilitadores foram pessoas assim... dinâmicas, não houve nada cansativo... não foi monótono... a gente parou pra discutir algumas coisas... então eu achei assim muito bom...” (informação verbal).

“Eu acho que os conselhos em si... melhorou muito depois da capacitação... a própria dinâmica, a fala dos conselheiros dentro das reuniões... eu acho que tem melhorado... eles têm se sentido mais seguros... antes talvez eles tinham aquela vinculação política mais forte... e não sabia como agir dentro do conselho... pensava-se que se você tivesse falando alguma coisa que iria contra a administração você taria fazendo oposição... e hoje eu não percebo mais isso...” (informação verbal).

A fala dos conselheiros indica que eles se sentem mais seguros e autônomos, o que explica o fato de não terem reclamado de falta de independência e de medo de represálias como ocorreu em relação ao Conselho de Assistência Social. Outra possível explicação é o pouco tempo de mandato deste conselho, constituído em março de 2009, o que certamente contribui para um menor desgaste na sua relação com a administração pública.

Mas o fato é que o conselho não vem realizando adequadamente o seu trabalho como já citado e reconhecido pelos próprios conselheiros. Eles atribuem a isso, a falta de preparo e a falta de tempo. Um possível terceiro fator pode estar associado à pouca presença da oposição no conselho o que pode contribuir para uma maior acomodação dos seus membros. Inclusive porque a falta de preparo é uma dificuldade a ser relativizada uma vez que membros desse atual conselho relataram que em anos e gestões anteriores procederam a um minucioso exame das contas que resultou na sua reprovação.

6.3 CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB

6.3.1 Contestação Pública

As Prestações de contas da aplicação dos recursos do Fundo estão sendo apresentadas com todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, tais como Notas Fiscais, recibos e extratos bancários. Perguntados sobre o

processo que levou a disponibilização da documentação, os conselheiros disseram que: “A prefeitura dá a documentação toda mês a mês, pasta por pasta... mas isso foi uma luta pra gente chegar lá, ter alguém disponível pra dar... isso não foi assim... eles não são assim tão bonzinhos não... a luta começou muito antes de 2007 pra gente conseguir isto... era muito difícil... o conselho aqui existe desde 2002... existia antes mas não era efetivo... era uma briga muito grande pra você conseguir as pastas... de lá pra cá a gente vem lutando... a gente vem entrando em discussão com representante de sindicato e toda vez que a gente vai ter uma reunião com o administrativo (administração) eu tô cobrando, tô falando, tô fazendo... e ainda não é o ideal que eu não tenho ainda ninguém lá pra dar pra gente as explicações... porque assim, as vezes há uma diferença em um cheque... do que tem de pagamento com o cheque que foi descontado... aí a gente tem que chamar alguém... aí tá ocupado... aí tem que aguardar... mas como a gente é curioso, a gente acaba descobrindo... chegamos a um esclarecimento... nem sempre compatível mas chegamos... nem sempre é aquilo que a gente quer mas obtemos uma resposta”. Outro conselheiro afirmou que:

“Olha, eu to no conselho há 10 anos... e assim... de gestão pra gestão há um avanço e em outras um retrocesso...de 2003 pra 2004 nós sofremos uma paralisação... durante um ano... aí nós fomos discutindo... e aí, todas as capacitações, as informações que a gente vem recebendo nos cursos de capacitação... da CGU mas os trabalhos que a gente vem sempre fazendo pelo IDC (Instituto Direito e Cidadania)... a questão do próprio sindicato dos trabalhadores... como eu faço parte, eu também estou como presidente (da APLB), eu acabo... nas reuniões... você acaba fazendo uma pressão e conciliando... a questão de você cobrar enquanto sindicato... cobrar enquanto conselheiro, isso faz diferença... e o conselho de educação estruturado, ele também acaba fazendo uma pressão pra própria administração da prefeitura tá dando o suporte pra gente... precisa de fiscalização... não é fácil... mas a gente vem conseguindo a partir de muita luta...” (informação verbal).

Ficou demonstrado na reunião e nas atas que os conselheiros fazem a análise da documentação que compõe a prestação de contas à exceção das licitações, que nunca foram entregues e analisadas, mas o conselho também nunca solicitou. Novamente foi apontado que há dificuldades pela falta de tempo dos membros. Em 2009 foram analisados os meses de março a julho, sendo que há uma parte para ser fechada. As pastas de janeiro e fevereiro ainda não haviam sido disponibilizadas.

A análise contempla a realização da conciliação bancária com o cotejamento entre as notas fiscais e recibos e os valores dos cheques debitados na conta corrente do

FUNDEB. É feita ainda uma análise da folha de pagamento para verificar se os valores estão corretos, se quem recebe está realmente trabalhando na educação básica e se há diferenças entre salários de pessoas que ocupam o mesmo cargo.

Quando há problemas, é feito um relatório e são pedidas explicações à prefeitura. É verificado se a prefeitura aplica o mínimo de 60% na remuneração do magistério. Verificam também a compatibilidade dos preços dos itens constantes das notas fiscais. Foi feita toda essa verificação em relação a 2008, sendo que as contas ainda não foram aprovadas porque a prefeitura ainda não esclareceu todas as pendências.

Em relação as obras e serviços de engenharia, a prefeitura só apresenta as notas fiscais. Não estão sendo apresentados os boletins de medição com a discriminação dos itens executados e faturados. O conselho não sabia que poderia ter acesso a essa documentação para verificar a compatibilidade dos preços e da efetiva execução dos serviços.

Os conselheiros relataram que deu trabalho no início para entender a documentação e aprender a fazer a conciliação mas depois, com a contribuição da representante da APLB que fez curso técnico de contabilidade e trabalhou na área administrativa/financeira, eles aprenderam a fazer esse trabalho, sendo que ela capitaneou esse processo. Importante aqui citar o relato desta conselheira: “Assim... existem os entraves burocráticos que dificultam... eles (administração) não se negam a esclarecer mas existem esses entraves... é sempre demorado... muitas vezes há resistência (além da burocracia em si)... é difícil você fazer uma abertura de um todo... porque a gente sabe que acaba tendo as coberturas... os jogos de interesses... existe uma abertura mas não uma predisposição pra ser tudo limpo... já avançamos mas ainda temos muito a avançar...”

De acordo com os conselheiros, não foi possível fazer inspeções físicas por falta de tempo uma vez que todos têm suas atividades paralelas à sua atuação no conselho. Em março foram compradas cadeiras mas eles declararam saber que chegaram nas escolas em quantidade compatível com o que tinha nas notas. Em relação as obras e reformas eles informaram que as vezes desconfiam do valor pago mas não sabem como verificar. Segundo um dos conselheiros: “a gente sabe que foram realizadas...”

não vamos in loco olhar... e muitas vezes a gente deduz que não foi gasto o valor que tá ali... mas a gente não tem como provar... porque os valores são altos para o que foi feito...”

Foram pedidos esclarecimentos à prefeitura em função de problemas detectados. Nunca houve nenhum pedido ou denúncia para câmara de vereadores, Ministério Público ou qualquer outro órgão.

6.3.2 Inclusividade

Pela Lei de reestruturação, o Conselho Municipal de Educação acumula a função de exercício do controle social do FUNDEB por intermédio de uma câmara técnica. São 11 os segmentos representados no CME (titular e suplente cada), sendo Secretaria Municipal de Educação, Professores, diretores de escolas, servidores técnico-administrativos de escolas, 2 pais de alunos, 2 estudantes, 1 da rede privada de ensino, 1 do Conselho de Alimentação Escolar e 1 do Conselho Tutelar).

O Decreto nomeia os membros de acordo com a Lei. Não nos foi apresentado instrumento formal de indicação dos representantes da câmara do FUNDEB e sim uma relação com os membros, que são 6 sendo 1 do conselho Tutelar, 1 dos professores que é a presidente da APLB, 1 do CAE que é representante das igrejas, 2 estudantes e 1 dos diretores de escolas. Essa composição demonstra uma ampla participação da sociedade civil, sem nenhum representante direto do poder público, com inclusive representação sindical dos professores declaradamente independente. Há também um representante dos diretores que se considera da situação.

Segundo os conselheiros, há pouco relacionamento com os beneficiários (alunos e pais), sendo que os professores geralmente sabem quem são os representantes mas a sociedade como um todo não sabe do trabalho do conselho.

Os dados coletados e o discurso dos conselheiros revelam um alto nível de contestação pública na atuação do conselho do FUNDEB. A ampla participação

relativa da sociedade civil na câmara do FUNDEB revela ainda um nível mais alto de inclusividade, com a participação da representação sindical dos professores.

Esse resultado aponta para as efetivas possibilidades de atuação dos conselhos quando há uma maior articulação dos segmentos da sociedade civil, com a superação dos limites impostos pela cultura patrimonialista a partir da pressão exercida suportada por essa articulação.

As dificuldades de acesso à documentação para o exercício da fiscalização foram em parte superadas a partir de uma postura mais independente dos conselheiros em que pese ainda a imposição de certas restrições como a não disponibilização das licitações e dos boletins de medição das obras e serviços de engenharia.

Os conselheiros continuam enfrentando ainda dificuldades em função da falta de preparo para o completo exercício da fiscalização, como citado em relação às reformas das escolas, mas a mobilização, a articulação e as ações de capacitação pelas quais passaram, juntas, permitiram uma maior vigilância sobre os recursos sob a sua jurisdição.

Uma outra explicação pode residir no fato de que há um interesse direto da representação sindical dos professores na fiscalização da aplicação dos recursos do FUNDEB uma vez que a própria remuneração dos professores depende da adequada utilização desses recursos.

Convém citar a fala de um dos conselheiros, ao comentar a importância das ações de capacitação para o desempenho do papel de fiscalização da aplicação dos recursos pelo conselho.

“Ajudou mas agora assim... teve uma coisa que você falou que nunca foi citado que é a questão da licitação... em todas as capacitações que nos foram trazidas, até agora, eu não vi nada a questão da licitação... da conciliação da questão da licitação com a análise das contas... foi útil porque a gente ampliou a questão do tempo que a gente nem colocava nos ofícios (prazo de resposta)... a gente aprendeu que você precisa estar determinando tempo para as respostas...”(informação verbal)

De fato, como o nível de atuação dos conselhos em geral é muito incipiente, as capacitações acabam abordando temas mais básicos na tentativa de fazer com que os conselheiros assimilem e coloquem em prática passos básicos como a verificação

da compatibilidade entre os comprovantes da aplicação dos recursos e os valores debitados na conta corrente que os movimentam.

Na medida em que os conselheiros forem assimilando e aplicando esses procedimentos mais básicos, outros conhecimentos passarão a ser demandados e haverá condições para que o trabalho de fiscalização vá incorporando outras verificações mais complexas.

Como resultado da análise da atuação dos três conselhos é possível apontar diversos limites e possibilidades do exercício do controle social, identificados no referencial teórico que embasou o presente trabalho.

Há dificuldades relacionadas às restrições impostas ao exercício da contestação pública pelos conselhos, como as relativas ao acesso integral à documentação por parte dos três conselhos, sendo que o caso do conselho do FUNDEB demonstrou que uma maior articulação por parte dos segmentos da sociedade civil organizada representa uma maior possibilidade de avanço, como sugerido por teóricos como Weber (2006, p. 98) ao defenderem o fortalecimento da vida associativa local.

Há outros limites impostos ao funcionamento desses importantes espaços de exercício do controle social relacionados ao nível de inclusividade dos diversos segmentos da sociedade nesses espaços, como as questões relativas à representatividade. Em muitos casos, como visto em relação ao conselho de assistência social, são nomeados representantes do poder público que sequer são reconhecidos pelos colegas da secretaria onde trabalham e, portanto, não funcionam como elos capazes de dar maior efetividade às decisões do conselho. De uma forma geral, há problemas de comunicação entre os conselheiros e o segmento que representam nos três conselhos estudados. Ficou evidenciado ainda que os conselhos de saúde e assistência social não são suficientemente autônomos e independentes em relação ao poder público, como admitido pelos próprios conselheiros que chegaram a reconhecer que muitos tinham ligações com a administração municipal.

Importante ainda destacar como a falta de uma cultura de participação afeta o desempenho dos conselhos em relação às duas categorias analisadas: Contestação Pública e Inclusividade. Os diversos conselheiros apontaram como uma das principais dificuldades a falta de tempo já que acumulam suas atividades diárias cotidianas com o exercício das suas funções no conselho. Muitos assumiram que poderiam por em prática o que aprenderam mas não estavam dispostos a pagar o preço por passarem a incomodar os gestores públicos com a sua atuação. Uma possível explicação para o melhor desempenho do conselho do FUNDEB é também cultural na medida em que poderia estar centrada na existência de um auto-interesse por parte da representação dos professores no conselho. A atuação desse conselho que, como foi visto, é em grande parte embasada na representação sindical dos professores, poderia ser movida mais por questões relacionadas ao interesse da categoria propriamente do que pelo interesse da coletividade.

Na revisão da literatura sobre o exercício do controle social pelos conselhos no Brasil, um dos limites apontados de forma recorrente é o baixo nível de educação dos conselheiros. No caso estudado, isto não se confirmou na medida em que os 3 (três) conselhos estudados apresentam um nível de escolarização relativamente alto, com cerca de 95% dos membros com ensino médio completo ou ensino superior concluído ou incompleto.

Outros limites identificados na literatura foram também encontrados na análise da atuação dos três conselhos do município de Presidente Tancredo Neves com destaque para a questão da representatividade, da influência do poder público na composição dos conselhos e da falta de capacitação.

Por outro lado, há possibilidades de avanço a serem exploradas que dependem da configuração de questões como a capacitação, a mobilização e a articulação da sociedade civil organizada em cada contexto.

O caso do conselho do FUNDEB demonstrou que quanto maior for a articulação e a mobilização, maiores são as chances de uma partilha efetiva de poder por intermédio desses canais de participação da sociedade.

Os depoimentos dos conselheiros atestaram que capacitações como as desenvolvidas no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, da Controladoria-Geral da União, são um importante caminho rumo à preparação e o fortalecimento desses espaços institucionais.

A própria existência desses espaços representa um importante avanço rumo à democratização das políticas públicas. O próprio esforço das administrações municipais para manter os conselhos sob o seu controle sinaliza o potencial democratizante dessas iniciativas como instrumentos de exercício do controle social sobre as políticas públicas.

Importante aqui destacar as recomendações feitas por Dagnino (2002, p. 296) para que aqueles que se dedicam à tarefa de analisar experiências de exercício do controle social tenham sempre em conta a complexidade dos limites e diferentes contextos, para que o resultado não aponte, inexoravelmente, para o fracasso das experiências analisadas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes da apresentação das considerações finais, é importante lembrar em que consiste a essência desta dissertação. O objetivo é analisar os limites e possibilidades de atuação dos conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Tancredo Neves/BA na fiscalização da aplicação dos recursos públicos sob sua jurisdição a partir da ação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público na qualificação dos conselheiros municipais.

Para o alcance desse objetivo, partiu-se da seguinte questão: quais são os limites e possibilidades de atuação dos conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Tancredo Neves/BA na fiscalização da aplicação dos recursos públicos sob sua jurisdição?

Após o exame das origens e conseqüências do patrimonialismo e a sua influência no contexto de atuação dos conselhos, da revisão da literatura sobre o exercício do controle social das políticas públicas no Brasil, além de uma pesquisa exploratória sobre os conselhos objeto deste estudo, foi possível construir os pressupostos que orientaram a pesquisa com a indicação de respostas provisórias à questão de partida.

A seguir, será feito o confronto desses pressupostos com os resultados da pesquisa realizada, com as conclusões acerca da sua aderência à realidade estudada com outras considerações sobre os achados que não haviam sido previstos originalmente.

Pressuposto 1: “Os conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Tancredo Neves enfrentam resistências por parte da Administração Pública Municipal para o acesso integral aos documentos relativos às prestações de contas dos recursos objeto do seu trabalho de fiscalização”.

Da análise dos resultados, ficou evidenciado que, de fato, vários entraves dificultam o acesso à documentação relativa às prestações de contas pelos três conselhos estudados. Aquele que conseguiu acessar uma parte maior da documentação foi o conselho do FUNDEB mas após todo um processo de enfrentamento da administração pública municipal, como relatado pelos conselheiros. Ainda assim, continuaram sem acesso aos processos licitatórios e outros documentos relativos à execução dos contratos de obras e serviços de engenharia nas escolas do município. Já os conselhos de saúde e assistência social não tiveram acesso à documentos básicos, como notas fiscais, recibos de pagamento e extratos bancários no período estudado, compreendido entre janeiro de 2008 e dezembro de 2009.

Pressuposto 2: “Os conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Tancredo Neves não são dotados da infra-estrutura necessária para a fiscalização das políticas públicas pela administração pública municipal.”

Importante aqui considerar que a infra-estrutura necessária para a fiscalização das políticas públicas representa os meios colocados à disposição dos conselhos para o exercício das suas prerrogativas. Isso inclui a disponibilização de espaço adequado para realização das reuniões, bem como linha telefônica, computador com impressora e acesso a internet, além da viabilização de transporte aos conselheiros para realização das inspeções físicas para fiscalização das políticas públicas e visitas aos locais de atendimento da população.

Pode-se dizer que o pressuposto não foi confirmado na medida em que, à exceção do conselho de assistência social, os conselheiros consideraram satisfatório o espaço disponibilizado para as reuniões e relataram que, sempre que demandaram, foram atendidos pela administração municipal em relação à realização de ligações telefônicas, consultas à internet e impressões.

Ocorre que nenhum dos conselhos vem realizando visitas regulares aos locais de atendimento, bem como inspeções físicas para verificação de estoques de materiais de consumo, da execução de serviços contratados e pagos, bem como da existência e compatibilidade de equipamentos adquiridos com os recursos públicos que deveriam ser por eles fiscalizados.

A análise da confirmação desse pressuposto fica prejudicada em função disso, já que a infra-estrutura completa, necessária a atuação dos conselhos, sequer foi demandada pelos conselheiros à administração pública municipal.

Pressuposto 3: “Mesmo quando conseguem acessar a documentação relativa à prestação de contas dos recursos, os Conselhos Municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Tancredo Neves não conseguem identificar irregularidades ainda que elas existam”.

Conforme demonstrado da análise dos resultados da pesquisa, nenhum dos conselhos identificou irregularidades na aplicação dos recursos públicos sob a sua jurisdição, sendo que os conselhos de saúde e assistência social sequer fiscalizaram aplicação dos recursos na medida em que não conseguiram ter acesso à documentação relativa à prestação de contas dos recursos, tendo obtido apenas relatórios sobre as despesas realizadas.

Já o conselho do Fundeb, mesmo tendo acesso aos processos de pagamento com notas fiscais, extratos bancários e recibos de pagamento, não identificou irregularidades. Importante destacar que os conselheiros não tiveram acesso aos processos licitatórios e outros documentos relativos às obras e serviços de engenharia, tais como boletins de medição.

Ocorre que a Controladoria-Geral da União (CGU) fiscalizou as políticas públicas custeadas com recursos federais no município no período de 25/05/2009 a 29/05/2009, tendo examinado os programas federais em execução desde o

exercício de 2008, sendo que o relatório com os resultados da fiscalização encontra-se disponível na página da CGU na internet.¹²

Foram identificadas irregularidades na aplicação dos recursos do FUNDEB pela CGU, tais como: Simulação de Processos Licitatórios, Inexecução de parte dos serviços de reforma contratados e pagos e desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Fundo.

Assim, ao menos em relação ao desvio de finalidade na aplicação dos recursos, o conselho do FUNDEB teve acesso à documentação necessária à identificação dos problemas apontados pela CGU, não tendo sido possível a identificação da irregularidade pelos conselheiros, o que confirma o pressuposto apontado.

Pressuposto 4: “Os conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social melhoraram a sua atuação na fiscalização da aplicação dos recursos a partir dos conhecimentos obtidos na capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público”.

De acordo com a fala dos conselheiros, ficou evidenciado que a capacitação realizada pela CGU no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público propiciou uma maior conscientização sobre o papel dos conselhos e sobre os documentos e procedimentos que devem ser executados no cumprimento da missão de fiscalização da aplicação dos recursos.

Isso ajudou os conselheiros na compreensão do trabalho que devem realizar mas não repercutiu diretamente na melhoria da atuação dos conselhos na medida em que ficou comprovado que havia irregularidades na aplicação dos recursos que não foram identificadas pelos conselheiros.

Pressuposto 5: “Os Conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Tancredo Neves atuam como intermediários dos beneficiários das políticas públicas no encaminhamento de demandas junto a administração pública municipal”.

¹² Para acessar o relatório, consultar a página <http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp>. Consulta feita em 14/04/2010.

Os conselheiros da saúde e da assistência social relataram que tem atuado na apresentação de demandas à administração pública trazidas pela sociedade, tais como falta de atendimento médico e de visitas de agentes comunitários de saúde a determinadas localidades e solicitação de benefícios como o BPC (Benefício de Prestação Continuada) e o Bolsa-Família.

Já o conselho do FUNDEB não tem tido muita interlocução com a sociedade o que pode ser uma explicação para o fato de não ter sido apontada a sua atuação na intermediação de demandas entre a sociedade e a administração pública municipal.

Ficou evidenciado que os conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Tancredo Neves enfrentam resistências por parte da Administração Pública Municipal no exercício do controle social sobre as políticas públicas sob sua jurisdição.

Há ainda outras dificuldades enfrentadas pelos conselhos relacionadas à falta de preparo e capacitação dos seus membros para o exercício das suas funções, com destaque especial para o despreparo dos representantes da sociedade civil nos conselhos.

Por outro lado, a pesquisa demonstrou que, em que pese todos os limites impostos ao exercício do controle social pelos conselhos, há possibilidades de superação desses obstáculos como ficou demonstrado na análise do caso do Conselho do FUNDEB. Mesmo diante de todos os entraves citados, a partir da articulação e resistência dos conselheiros, suportados pelo apoio do sindicato dos professores, foi possível passar a exercer a fiscalização das políticas públicas relacionadas à educação básica, o que representa avanços significativos no processo de democratização dessas políticas. Ficou evidenciado que o grau de contestação pública exercida pelo conselho é elevado, sendo também alto o nível de inclusividade na medida em que há uma ampla representação da sociedade civil no conselho.

Uma das possíveis explicações para os resultados alcançados por esse conselho é o engajamento do segmento dos professores que tem um interesse direto na vigilância sobre os recursos públicos do FUNDEB na medida em que a correta aplicação desses recursos se reverte em benefício da categoria. Essa motivação, por si só, não teria sido capaz de superar as barreiras e entraves impostos pela administração pública municipal se não fosse a articulação da categoria, traduzida na institucionalização do sindicato.

Como resultado deste trabalho é possível apontar que a criação e institucionalização dos conselhos não pode ser considerada uma condição suficiente para produzir avanços significativos no processo de democratização das políticas públicas, mas a existência dessas instâncias de exercício do controle social em um contexto no qual haja uma articulação dos segmentos da sociedade civil pode sim ajudar a encurtar o caminho rumo aos ideais democráticos. Por outro lado, a análise dos depoimentos dos conselheiros que foram capacitados no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, desenvolvido pela CGU, demonstrou que eles se sentiram mais preparados e seguros para o exercício das suas funções, o que coloca em evidência os méritos dessa iniciativa e a sua contribuição para o aperfeiçoamento da democracia. Porém, é necessário se levar em conta os limites decorrentes dos processos históricos complexos, cristalizados no seio da nossa sociedade ao longo de décadas e séculos. É possível concluir apontando para as possibilidades de democratização das políticas públicas no país a partir da contribuição de iniciativas como as da CGU, mas é necessário reconhecer que, diante dos diversos limites a serem enfrentados, as mudanças serão construídas a médio e longo prazos.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Lúcio. **Controle Social**: o caso da saúde. Brasília: Senado Federal, 2000.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais**: Pesquisa Quantitativa e Qualitativa. São Paulo: Editora Pioneira, 1998.
- ALVES, M. F.; SODRÉ, A. C. Transferências Intergovernamentais Voluntárias: Relação entre emendas parlamentares e corrupção no Brasil. **2º Concurso de Monografias da Controladoria Geral da União**, 2007.
- ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. In: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, Setembro de 2002.
- AVRITZER, Leonardo. A participação Social no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação Social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- BIGNOTTO, Newton. Corrupção e Estado de Direito. In: **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- BRINKERHOFF, Derick W; GOLDSMITH, Arthur A. **Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance**: An Overview and Framework for Assessment and Programming. U.S. Agency for International Development, 2002. Disponível em http://www.abtassociates.com/reports/2002601089183_30950.pdf. Consulta feita em 14/04/2010.
- CARVALHO, A. I. Conselhos de Saúde, responsabilidade pública e cidadania. In: **Conselhos Municipais e Políticas Sociais**. IBAM, IPEA, Comunidade Solidária (orgs): Rio de Janeiro, 1997.
- CARVALHO, Jose Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CASTRO, Rocío (Org.). **Participação cidadã no meio rural**: análise dos Conselhos Municipais no âmbito do Projeto Prorenda/DLS Bahia. Salvador: GTZ, CIAGS/UFBA. 2006.
- CUNHA, Sheila Santos. **O perfil da participação nos conselhos municipais de assistência social (CMAS) e de Saúde (CMS) em Camaçari (BA)**: Uma análise sobre quem e como participa. Dissertação de Mestrado, Escola de Administração, UFBA, 2008.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAHL, Robert. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DEMO, Pedro. **Cidadania pequena: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção polêmicas do nosso tempo; 80).

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Globo, 1992.

FERRAZ, F.; FINAN, F. Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazilian Audit Reports. **University of California at Berkeley, working paper**, 2005.

FUKUYAMA, Francis. **Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade**. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: Como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Record, 9ª ed., 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: Idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PATTON, M. Q. **Qualitative evaluation and research methods**. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990.

PINHO, José Antonio Gomes de. Inovação na Gestão Municipal no Brasil: A Voz dos Gestores Municipais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, Vol. 9, nº 35, Fevereiro/2004.

_____. Reforma do aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade**. Salvador:, n.12, p. 59-79, 1998.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia – A Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradativa, 1998.

REGO, Walquiria Domingues Leão. Política Democrática e Reforma do Estado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, Vol. 14, n. 41, pp. 175-179, 1999.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**. Período de 1997 a 2000. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

RIBEIRO, César Augusto Oliveira. **Participação Social e a Gestão de Recursos Hídricos na Bahia: Estudo de Caso da Bacia Hidrográfica do Rio Itapicuru**. Dissertação de Mestrado, Escola de Administração, UFBA, 2006.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de Campanha (público *versus* privado). In: **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Lei de Responsabilidade Fiscal, *Accountability* e cultura política do patrimonialismo: um estudo exploratório em seis Municípios da região Metropolitana de Salvador.** Dissertação de Mestrado, Escola de Administração, UFBA, 2004.

SANTANA, Victor Leal. O Impacto das auditorias da CGU sobre o Desempenho Administrativo Local. **Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União.** Ano III, nº 5, Dezembro/2008, pp. 22-27. Brasília: CGU, 2008.

SANTOS, Klaus Souza; MOURA, Dácio Guimarães. Um estudo de caso aplicando a técnica de grupo focal para análise e melhoria de serviço público de emergência odontológica na região metropolitana de Belo Horizonte. **Revista Educação Tecnológica,** Belo Horizonte, v. 5, n 2, jul/dez 2000.

SANTOS, Sandra Maria Chaves. **Fome de Cidadania: O Comunidade Solidária e a Participação em Programas de Nutrição em Municípios Baianos.** Tese de Doutorado, Escola de Administração, UFBA, 2001.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro.** Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício da cidadania. **Revista da CGU/Presidência da República, Controladoria-Geral da União.** Ano III, nº 5, Dezembro/2008, pp. 28-45. Brasília: CGU, 2008.

SILVA, Francisco Carlos de. Controle Social: Reformando o Estado para a Sociedade. **Revista Organização e Sociedade,** Vol. 9, nº 24, Maio-Agosto/2002, pp 115-137.

SORJ, Bernardo. **A Nova Sociedade Brasileira.** 3. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

WEBER, L.. **Capital social e Corrupção Política nos Municípios Brasileiros.** Brasília: DF. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2006.

ZAMBONI, Y. **Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil.** Working Paper, 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Relação das Leis Municipais de institucionalização dos Conselhos

LEI	EMENTA
Lei nº 047/97	Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências
Lei nº 156/07	Reestrutura o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências
Lei nº 101/2001	Reedita e altera dispositivos da Lei Municipal nº 02/91 (cria o Conselho Municipal de Saúde) e da Lei Municipal nº 03/91 (institui o Fundo Municipal de Saúde) e dá outras providências

APÊNDICE B – Relação das Atas de Reunião dos Conselhos

CONSELHO	DATA DA REUNIÃO
Conselho Municipal de Assistência Social	24/01/2008
	03/04/2008
	29/04/2008
	15/05/2008
	17/06/2008
	17/07/2008
	11/11/2008
	17/02/2009
	18/03/2009
	23/04/2009
	05/05/2009
	26/05/2009
	14/07/2009
	21/07/2009
	11/08/2009
08/09/2009	
13/10/2009	
Conselho Municipal do FUNDEB	06/03/2008
	08/05/2008
	05/06/2008
	04/09/2008
	13/11/2008
	04/12/2008
	02/04/2009
	28/05/2009
	04/06/2009
	09/07/2009
	12/08/2009
	21/08/2009
	10/09/2009
	07/10/2009
	22/10/2009
04/11/2009	
Conselho Municipal de Saúde	30/01/2008
	23/04/2008
	04/06/2008
	17/07/2008
	14/08/2008
	25/09/2008
	03/11/2008
	17/04/2009
	22/05/2009
	27/05/2009
	29/05/2009
	09/07/2009
	16/07/2009
	24/07/2009
	27/08/2009
10/09/2009	
07/10/2009	