

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**UMA ANÁLISE DOS CONSELHOS GESTORES COMO MECANISMO DE  
PARTICIPAÇÃO POPULAR NO MUNICÍPIO DE ACEGUÁ**

**Leandro Priebe Hellwig<sup>1</sup>**  
**Márcio Leal Bauer<sup>2</sup>**

**Resumo**

Este trabalho tem o propósito de proporcionar informações básicas tanto a gestores quanto à sociedade em geral, procurando identificar como os gestores públicos e os demais cidadãos estão atuando diante dos mecanismos de participação popular atuantes no município de Aceguá, em especial, nos conselhos gestores municipais. O método investigativo utilizado deu-se, principalmente, pela análise de documentos oficiais e entrevistas aplicadas aos conselheiros municipais e aos gestores públicos do município. Conclui-se que os mecanismos de participação popular atuantes no município estão restritos à participação do cidadão nas audiências públicas e também como representantes nos conselhos gestores municipais. Constata-se que é necessário o suporte do poder executivo para o fortalecimento da institucionalização dos conselhos municipais, bem como para incentivar a população a participarem das audiências públicas como fonte de informação e espaço para críticas e opiniões. Contudo, a participação cidadã ainda precisa ser aprimorada para o cumprimento de sua efetiva contribuição como ferramenta de gestão participativa junto ao poder público local.

**Palavras-chave:** conselhos gestores; mecanismos de participação popular; Aceguá.

**Abstract**

This work is intended to provide basic information to both managers and society in general, trying to identify how public managers and other citizens are working on the mechanisms of popular participation in the municipality of Aceguá active, especially in municipal management councils. The investigative method used was given mainly by the analysis of official documents and interviews applied to municipal councilors and public officials of the municipality. We conclude that the mechanisms of active popular participation in the county are restricted to citizen participation in public hearings as well as representatives in municipal councils managers. It appears that the support of the executive to strengthen the institutionalization of municipal councils, as well as to encourage people to participate in public hearings as a source of information and space for criticism and opinions is needed. However, citizen participation still needs to be improved to fulfill its effective contribution as participative management tool by the local government.

**Key words:** management councils; mechanisms of popular participation; Aceguá.

---

<sup>1</sup> Aluno do Curso de Pós-Graduação em Administração - Gestão Pública Municipal.

<sup>2</sup> Orientador do TCC.

## INTRODUÇÃO

Os mecanismos de participação popular, instituídos a partir da Constituição Federal de 1988, são apontados como importantes meios de inclusão da sociedade no cenário de discussão das políticas públicas, contribuindo para o fortalecimento de uma gestão pública voltada mais para o interesse social.

É neste contexto participativo que se manifestam os interesses particulares, individuais, coletivos ou corporativos dos seus integrantes, podendo estes interesses influenciarem muito na condução das políticas públicas.

Considerando as possíveis desigualdades de participação e representação destes atores sociais, buscou-se como objetivo geral deste estudo, analisar a participação da sociedade nos mecanismos de gestão participativa do município de Aceguá. Para o alcance do objetivo, procurou-se: identificar os conselhos gestores ativos no município e suas origens; analisar a participação da sociedade nos conselhos gestores existentes no município; e também analisar o posicionamento do Executivo Municipal perante os mecanismos de gestão participativa atuantes no município.

Assim, faz-se necessário um estudo mais aprofundado a respeito do conteúdo pelo fato de ser um assunto de extrema importância e de estar sempre em evidência quando se trata de administração pública e gestão participativa.

## 1 PARTICIPAÇÃO POPULAR

Para Tenório (2005, p. 14), a participação deriva do procedimento prático da cidadania deliberativa na esfera pública. É apresentado como “autopromoção de uma conquista processual [...] [...] é um processo de conquista [...]” e que “[...] a cidadania e a participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino”.

Assim, se uma sociedade for organizada, terá muito a contribuir para o fortalecimento da democracia, conforme salienta Vilela (2005):

A capacidade conferida à sociedade organizada (movimentos sociais, organizações sindicais e profissionais, militância política etc) de interagir com o Estado na definição de prioridades e na elaboração de políticas públicas constitui uma forma democrática de controle social. (VILELA, 2005, p. 3).

No que se refere à gestão pública, Bordenave (1983, p. 13) afirma que: “[...] a participação garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e à malversação de fundos”. Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade. Nesta mesma linha de raciocínio, Salles (2010, p. 81) complementa que: “[...] quando a participação social for efetiva, é capaz de elevar a governabilidade, pois tende a impactar a máquina administrativa promovendo maior transparência, agilidade e flexibilidade, garantindo a adaptabilidade de longo prazo das políticas públicas”.

A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 48, parágrafo único, refere que:

A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2000).

Assim, a transparência na condução da gestão pública está diretamente relacionada à participação popular. Além disso, Lock (2004) chama a atenção para o fato que:

[...] a participação popular é princípio constitucional e condição obrigatória nos processos de elaboração e discussão das Leis Orçamentárias e Planos, nulificando o processo que não observar minimamente o dever de ouvir a sociedade. (LOCK, 2004, p. 130).

O mesmo autor ainda destaca:

É no município que o cidadão pode exercer plenamente a sua cidadania, no seu local de moradia é que poderá se iniciar um grande processo de transformação, através da participação nas decisões que lhe afetam diretamente e da fiscalização das ações administrativas dos governantes locais. (LOCK, 2004, p. 129).

Percebe-se então, que a oportunidade de participação popular está tão próxima do cidadão, a partir do lugar onde mora. Dombrowski (2008, p. 272) complementa que: “Também se dirá que o cidadão reúne mais condições de participar no nível municipal, ou local, porque é neste nível que são tratadas aquelas coisas que lhes dizem respeito diretamente: asfalto, transporte, escola, posto de saúde, etc.”.

Para isto, cabe ao cidadão estar bem informado acerca da legislação pertinente na qual está inserido. Como ponto de partida, Salles (2010, p. 75) observa que: “Conhecer a Lei Orgânica do município é o primeiro passo para se habilitar à participação nos mecanismos que a lei disponibiliza ao cidadão”.

A mesma autora ainda elenca alguns instrumentos criados pela Constituição Federal de 1988, nos três níveis de governo, garantindo a participação direta do cidadão nas deliberações: “[...] o plebiscito, o referendo e as leis de iniciativa popular”, afirma Salles (2010, p. 42). Com este mesmo intuito de fortalecer a democracia, é que foram criados os conselhos municipais.

Já os estudos de Avritzer (2008, p. 2) abordam como instituições participativas: orçamentos participativos; conselhos de políticas e planos diretores municipais, ao que denomina “uma infra-estrutura [sic] da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desempenho”, que percebem desenhos institucionais diferenciados considerando o contexto em que são implantadas (cultura, localização, e outros).

Os conselhos de políticas públicas, também chamados de conselhos gestores de políticas setoriais ou conselhos de direitos, são instituídos no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios. Pela capacidade de interferir nas políticas públicas e por estarem mais próximos dos interesses da comunidade é que os conselhos de âmbito municipal ganham visibilidade no processo de formação, controle e avaliação dessas políticas, aponta Vilela (2005).

Avritzer (2008) propõe uma categoria denominada de desenho participativo interativo, onde os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política:

Neste caso, o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos. (AVRITZER, 2008, p. 47).

Neste estudo, é dado aos conselhos municipais o enfoque como mecanismo de participação.

## **1.1 OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Estudos indicam que já se tornou comum referir-se aos conselhos municipais como uma das grandes novidades do cenário político brasileiro das últimas décadas. Entender a origem legal destas instituições, as áreas de atuação à que se destinam e a forma como interagem no contexto participativo são sempre merecedoras de maiores estudos a respeito.

Conforme Gomes (2003), foi a partir da Constituição de 1988 que “[...] os conselhos gestores tornaram-se instituições importantes no âmbito das políticas públicas” e são resultantes “[...] dos princípios constitucionais que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas”.

Salles (2010) conceitua os conselhos municipais de “[...] órgãos públicos do Poder Executivo local” e, conseqüentemente, “[...] suas deliberações, que expressam as demandas produzidas por seus integrantes, passariam a ser a vontade do próprio Estado”. Também os define como “[...] órgãos públicos dotados de natureza peculiar, sobretudo os que têm função deliberativa, pois não estão sujeitos hierarquicamente ao governo local”.

Segundo Souza (2004) a constituição desses conselhos poderá ser “[...] em torno de políticas específicas”, no caso da saúde, educação, assistência social, emprego e renda, meio ambiente, desenvolvimento urbano, combate às drogas e à pobreza, etc., “[...] ou em torno da defesa de direitos individuais ou coletivos”, em se tratando de crianças, adolescentes, idosos, negros, deficientes, etc.

Sinteticamente falando, Salles (2010) destaca a existência de três tipos de conselhos: de programas, de políticas e os temáticos, com os dois primeiros vinculados à legislação pertinente e o último vinculado à legislação local específica. Nesta estrutura: “Destacam-se os conselhos de gestão de políticas sociais, alguns dos quais tornados obrigatórios do ponto de vista legal e a cuja existência está condicionado o repasse de recursos públicos”, conforme levantamento de Menicucci e Machado (2009, p. 33).

Contudo, na observação de Tatagiba (2002) apud Cunha (2008, p. 69), os conselhos possuem três características inovadoras: são espaços de composição plural e paritária, são públicos e dialógicos e com capacidade deliberativa. Tradicionalmente, são ambientes de debates entre os representantes do Estado, sociedade e as entidades que o integram.

### **1.1.1 DIFICULDADES E POTENCIALIDADES PRESENTES NOS CONSELHOS MUNICIPAIS**

Em um ambiente participativo, é comum a presença de variáveis positivas e negativas que influenciam na condução de suas rotinas e na própria essência de sua existência.

Quando se trata de participação democrática, não é só por causa da existência de distorções e de problemas de representação que estes precisam ser conhecidos e debatidos, para que a democracia seja aprimorada. “A participação das organizações da sociedade importa porque ela complementa a representação, ainda que ela funcione satisfatoriamente”, argumenta Salles (2010, p. 40).

Dombrowski (2008) evidencia que a institucionalização dos conselhos como instância de deliberação ou de controle público não sejam capazes de bloquear definitivamente as práticas clientelistas amplamente difundidas na sociedade brasileira.

Da intrincada e complexa relação dos conselhos com o Executivo municipal, Carneiro (2002, p. 287) constata que: “A eficácia dos conselhos depende das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado, e da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos”.

Tatagiba (2002) apud Silveira (2009) elenca um amplo panorama das limitações, virtudes e contradições desse arranjo institucional:

[...] a simetria das relações entre sociedade e Estado nos conselhos é limitada: pela dificuldade dos conselheiros em admitir os vários interesses e a legitimidade dos conflitos; pela imposição dos interesses temáticos do poder público e sua resistência em compartilhar o poder decisório; pela utilização de estratégias como boicote, esvaziamento, cooptação e manipulação diante da não-constituição, por parte do governo, de um conselho de aliados; pela carência de infraestrutura e recursos para o bom funcionamento os conselhos; pelo controle de recursos por parte do poder público, causando a dependência dos demais segmentos; pela insuficiência de recursos financeiros voltados aos fundos municipais; pela precariedade da relação entre os conselheiros e as entidades representadas; pela falta de preparo dos conselheiros para o exercício de suas funções; pelo protagonismo estatal na elaboração das pautas; pela preservação de relações patrimonialistas e clientelistas entre Estado e sociedade e pela fragilidade deliberativa dos conselhos. (TATAGIBA, 2002, p. 75 apud SILVEIRA, 2009, p. 51).

Em comunidades pequenas e pobres, é comum a prática “[...] em que muitas vezes os membros do conselho são indicados pelos dirigentes locais, principalmente o prefeito, e seu papel é o de ratificar as decisões tomadas pelo Executivo local”, conforme Souza (2004, p. 39). Neste sentido, “[...] a prerrogativa de escolher seus próprios presidentes”, juntamente com “[...] a determinação da periodicidade de reuniões, estabelecida em lei ou em regimento interno, pode ser um importante instrumento para evitar que o conselho seja convocado a deliberar apenas de acordo com a conveniência do poder Executivo”, observa Dombrowski (2008, p. 278). Sugere que a atuação dos conselheiros está fortemente direcionada aos interesses das instituições e organizações às quais eles representam.

Como aponta Tatagiba (2002) apud Cunha (2008), a maior parte dos estudos indica que os conselhos possuem uma baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, sugerindo que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos.

Esta tendência pode estar atrelada à assiduidade e à representatividade de seus componentes, como apontam os estudos de Carneiro (2002):

O índice de frequência às reuniões é um dado relevante, na medida em que pode sugerir o grau de comprometimento e a prioridade concebida à participação dos conselhos por parte das entidades não-governamentais e das próprias secretarias de instâncias governamentais. (CARNEIRO, 2002, p. 283).

Ainda se referindo à importância da periodicidade das reuniões, quanto mais elas ocorrerem, mais subsídios gerarão em prol da capacitação e experiência dos conselheiros. É o que Dombrowski (2008) também ressalta:

[...] na grande maioria dos conselhos o mandato dos conselheiros é de apenas dois anos, o que implica pouco tempo para eles poderem inteirar-se da dinâmica das reuniões, dos processos de construção da agenda, das disputas abertas e veladas no interior do conselho, etc., o que torna cada reunião um momento privilegiado de aprendizado. (DOMBROWSKI, 2008, p. 279).

Já a coexistência de diversos conselhos setoriais em um mesmo município pode dificultar a articulação das políticas locais, criando dificuldades de participação devido à “[...] não existência de pessoas, quadros e entidades em número suficiente para uma representação qualificada em várias instâncias de deliberação” afirma Carneiro (2002, p. 289-290). É o caso de fragmentação dos conselhos, ainda mais visível na realidade de pequenos municípios.

Diante deste cenário complexo, Silva e Oliveira, Pereira e Oliveira (2007) apud Silveira (2009), abordam algumas potencialidades dos conselhos gestores municipais:

[...] a heterogeneidade de sua composição; o respeito às diferenças e ao confronto de argumento; a possível construção de adesões em torno de projetos ou temas pontuais; a legitimidade da pactuação e descaracterização do Estado como um ator monolítico; a luta constante pelo repasse regular de recursos públicos para os fundos; a publicação dos espaços de debate, negociação e deliberação; o papel pedagógico da participação; a extensão dos consensos para fora dos conselhos; a possibilidade de acesso às informações e a compreensão do funcionamento da máquina administrativa pública. (SILVA e OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2007 apud SILVEIRA, 2009, p. 52).

Todas estas potencialidades mencionadas, se aplicadas satisfatoriamente, tendem a contribuir para o fortalecimento deste mecanismo de participação da sociedade no âmbito da gestão pública, de forma mais democrática, equitativa e eficaz.

## 2 METODOLOGIA APLICADA

A metodologia utilizada neste trabalho caracterizou-se por um estudo documental, descritivo-exploratório e qualitativo, que recebeu o apoio de um suporte bibliográfico.

A investigação ocorreu por meio da análise de documentos oficiais, a partir de consulta ao ementário de leis e portarias. Também foram consultadas atas de reuniões dos conselhos e aplicadas entrevistas semiestruturadas aos conselheiros e aos gestores do Poder Executivo Municipal. Empregando-se a técnica de amostragem por acessibilidade, foram selecionados 7 conselheiros e 5 gestores públicos para serem entrevistados, totalizando o universo de 12 pessoas entrevistadas. As entrevistas foram realizadas de forma verbal, como também por meio de correio eletrônico.

Os dados coletados foram organizados e sumarizados de forma a possibilitarem o fornecimento de respostas ao problema proposto pela investigação, bem como a interpretação dos dados em sentido mais amplo.

Principais fontes de dados utilizadas:

Leis consultadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Municipal nº 017/2001, de 28 fevereiro de 2001 – Cria o Conselho Municipal de Saúde.</li> <li>• Lei Municipal nº 040/2001, de 12 de julho de 2001 – Dispõe sobre a Política de Assistência Social no Município, cria o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal a ele vinculado e dá outras providências.</li> <li>• Lei Municipal nº 022/2001, de 05 de abril de 2001 – Cria o Conselho Municipal de Educação de Aceguá.</li> <li>• Lei Ordinária nº 748/2009, de 09 de dezembro de 2009 – Cria o Conselho da Alimentação Escolar do Município de Aceguá e dá outras providências.</li> <li>• Lei Ordinária nº 517/2007, de 21 de março de 2007 – Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério.</li> <li>• Lei Ordinária nº 362/2005, de 27 de junho de 2005 – Institui o Conselho Municipal de Controle e Participação do Programa Bolsa Família.</li> <li>• Lei Ordinária nº 187/2003, de 03 de outubro de 2003 –</li> </ul>
------------------	--

	<p>Dispõe sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente em Aceguá e dá outras providências.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Ordinária nº 257/2004, de 11 de maio de 2004 – Dispõe sobre o Sistema Municipal de Habitação e dá outras providências.</li> <li>• Lei Municipal nº 044/2001, de 19 de julho de 2001 – Cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente.</li> <li>• Lei Ordinária nº 614/2008, de 26 de junho de 2008 – Cria o Conselho, o Fundo e a Conferência Municipal dos Direitos do Idoso.</li> </ul>
<p>Portarias consultadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria GAB/PM/Aceguá nº 424/2013, de 06 de março de 2013 – Nomeia membro do Conselho Municipal de Saúde.</li> <li>• Portaria GAB/PM/Aceguá nº 434/2013, de 20 de março de 2013 – Nomeia membro do Conselho Municipal de Assistência Social de Aceguá - CMAS.</li> <li>• Portaria GAB/PM/Aceguá nº 451/2013, de 20 de março de 2013 – Nomeia membro do Conselho Municipal de Meio Ambiente.</li> <li>• Portaria GAB/PM/Aceguá nº 535/2014, de 24 de março de 2014 – Nomeia membro do Conselho de Acompanhamento do FUNDEB.</li> <li>• Portaria GAB/PM/Aceguá nº 233/2010, de 08 de janeiro de 2010 – Nomeia membro do Conselho de Alimentação Escolar - CAE.</li> <li>• Portaria GAB/PM/Aceguá nº 281/2010, de 11 de maio de 2010 – Nomeia membro do Conselho Municipal de Habitação.</li> <li>• Portaria GAB/PM/Aceguá nº 404/2012, de 08 de novembro de 2012 – Nomeia membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.</li> </ul>
<p>Atas e listas de presenças das reuniões dos Conselhos Gestores consultados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ata nº 05/2014, de 14 de maio de 2014, do Conselho Municipal de Saúde.</li> <li>• Ata nº 08/2014, de 1º de agosto de 2014, do Conselho Municipal de Saúde.</li> <li>• Ata nº 05/2014, de 14 de março de 2014, do Conselho Municipal de Assistência Social.</li> <li>• Ata nº 06/2014, de 19 de maio de 2014, do Conselho Municipal de Assistência Social.</li> <li>• Ata nº 17/2010, de 11 de março de 2010, do Conselho Municipal de Habitação.</li> <li>• Ata nº 21/2012, de 19 de outubro de 2012, do Conselho Municipal de Habitação.</li> <li>• Ata nº 50/2014, de 19 de maio de 2014, do Conselho Municipal de Meio Ambiente.</li> <li>• Ata nº 51/2014, de 23 de maio de 2014, do Conselho Municipal de Meio Ambiente.</li> <li>• Ata nº 02/2013, de 07 de fevereiro de 2013, do</li> </ul>

	<p>Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ata nº 05/2014, de 1º de julho de 2014, do Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB).</li> <li>• Ata nº 10/2008, de 27 de outubro de 2008, do Conselho Municipal de Educação.</li> <li>• Ata nº 12/2014, de 16 de julho de 2014, do Conselho Municipal de Educação.</li> </ul>
Representação dos Conselheiros entrevistados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder Executivo – presidente, secretário e outros conselheiros, porém, todos sendo titulares.</li> <li>• Entidades Cíveis – presidente e outros conselheiros, porém, todos sendo titulares.</li> </ul>
Vinculação dos Conselheiros entrevistados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho Municipal de Saúde.</li> <li>• Conselho Municipal de Assistência Social.</li> <li>• Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB).</li> <li>• Conselho Municipal de Educação.</li> <li>• Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA).</li> <li>• Conselho Municipal de Controle e Participação do Programa Bolsa Família;</li> <li>• Conselho Municipal de Meio Ambiente.</li> </ul>
Gestores do Poder Executivo entrevistados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretário de Administração e Fazenda</li> <li>• Secretário de Planejamento e Meio Ambiente</li> <li>• Secretária de Educação, Cultura, Esporte e Lazer</li> <li>• Secretária de Saúde e Assistência Social</li> <li>• Vice-prefeita</li> </ul>

**Quadro 1:** Relação de fontes primárias e secundárias.

### 3 ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS

Através de análise documental, identificou-se no município a presença de diversos conselhos gestores, atuantes em variadas áreas. Há alguns de caráter consultivo e deliberativo, como também de cooptação, cooperação técnica e de fiscalização das ações de políticas públicas.

Art. 3º - Fica criado o conselho Municipal dos Direitos do Idoso – COMDI, órgão colegiado de caráter consultivo deliberativo, controlador e fiscalizador da política de defesa do idoso, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social. (ACEGUÁ, 2008, p. 2)

Dentre eles, destacam-se os conselhos que tem a sua origem vinculada à obrigação legal para o recebimento de recursos públicos. Abaixo, relação dos 10 conselhos municipais identificados:

- Conselho Municipal de Saúde;
- Conselho Municipal de Assistência Social;
- Conselho Municipal de Educação;
- Conselho da Alimentação Escolar;
- Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB);
- Conselho Municipal de Controle e Participação do Programa Bolsa Família;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA);
- Conselho Municipal de Habitação;
- Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (COMDI).

Embora compostos de formação paritária, na maioria das listas de presenças às reuniões destes conselhos, constata-se a supremacia da presença de conselheiros vinculados ao Poder Executivo em relação aos demais conselheiros, representantes de outras entidades:

Art. 1º - Fica instituído o Conselho Municipal de Controle e Participação Social do Programa Bolsa Família, respeitada a paridade entre Poder Público e sociedade civil. (ACEGUÁ, 2005, p. 1)

A análise de documentos oficiais comprova que a indicação dos representantes dos conselhos está a cargo do prefeito:

Art. 1º - Fica nomeada a Srª. [...], como membro titular do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, como representante do Poder Executivo, indicada por este Gabinete, para um mandato de 4 (quatro) anos, a contar de 08 de janeiro de 2010, sendo que o mandato será exercido gratuitamente e sem qualquer ônus para o Município. (ACEGUÁ, 2010, p. 1)

As reuniões geralmente ocorrem por convocação ordinária e são realizadas mensalmente ou até bimestralmente, dependendo do assunto a ser tratado:

Art. 7º - As reuniões ordinárias do Conselho serão realizadas mensalmente, podendo haver convocação extraordinária, através de comunicação escrita, por qualquer de seus membros ou pelo Prefeito. (ACEGUÁ, 2007, p. 3)

Eventualmente, observa-se a presença de pessoas que não fazem parte dos conselhos, às quais são convidadas para agregarem maiores informações aos conselheiros.

A maioria dos conselheiros entrevistados aponta que a elaboração das pautas das reuniões está direcionada ao interesse do Poder Executivo, para o cumprimento de formalidades e exigências legais. Este direcionamento também é constatado em análise de ata:

[...] para a reunião ordinária com a seguinte pauta: leitura da ata anterior; apresentação dos planos de trabalho: criação do NASF (Núcleo de Apoio à Saúde da Família), conclusão da Unidade Básica de Saúde de Aceguá, construção de uma Unidade Básica de Saúde na localidade de Três Bocas, aquisição de um veículo Van para transporte de pacientes em tratamento de hemodiálise e oncologia; prestação de

contas do convênio da Prefeitura Municipal de Aceguá x [...]; apresentação do Relatório de Gestão do 1º quadrimestre da Secretaria de Saúde de 2014 e assuntos gerais. (ACEGUÁ, 2014, p. 1).

Raramente as entidades solicitam a inclusão de assuntos de seu interesse. Dentre os conselhos de caráter também deliberativo, prevalece este caráter em debate. Certa conselheira entrevistada também salienta que:

[...] as pautas são elaboradas de acordo com a demanda e, às vezes, ficam assuntos pendentes de uma reunião para outra. Neste intervalo, podem acontecer denúncias, fatos novos, solicitações, etc. a serem abordados nas próximas reuniões.

Nas reuniões, embora a participação dos conselheiros se manifeste de forma democrática, geralmente o interesse parte do próprio Executivo, enfatizam os conselheiros. Um dos conselheiros ainda revela que: “[...] a maioria ouve ou vota a favor e não para contrariar, sem a intenção de desagradar o proponente interessado”.

Para os conselheiros que representam o Poder Executivo, muitos destacam que os trâmites burocráticos dificultam a operacionalização dos conselhos. Já para a maioria dos demais conselheiros, indicam a falta de diálogo e a oportunidade de serem ouvidos nas suas sugestões. Estes também salientam que existe grande dificuldade para o conhecimento técnico dos assuntos tratados, os quais deveriam ser melhor explicados para uma compreensão mais ampla entre todos os conselheiros.

Na visão do Executivo Municipal, os gestores entrevistados acenam para os conselhos municipais como as principais instâncias de participação popular no município, embora os conselhos também sejam criados por força de normatizações externas e que devem reunirem-se, obrigatoriamente, para analisar a gestão pública nas suas áreas específicas de atuação. Também há menção às audiências públicas e conferências municipais, só que em menor relevância como instâncias de participação popular. Um dos secretários entrevistados destaca que: “[...] o interesse em participar impõe-se muito mais em razão das obrigações legais do que por interesse particular”.

Assim, as formas com que o Executivo Municipal corrobora para uma gestão participativa com os seus cidadãos são apenas aquelas cuja realização se faz necessária em razão dos imperativos legais, tais como as audiências públicas para verificação do atingimento das metas fiscais de arrecadação conforme determina a LRF<sup>3</sup>, que devem ser feitas quadrimestralmente, além das audiências públicas durante os processos de elaboração das leis de orçamento e diretrizes orçamentárias, também previstas na LRF, combinada com a Constituição da República<sup>4</sup>. Fora estas audiências, cuja participação popular se impõe em razão de obrigações legais, são poucas as outras formas de participação, à exceção de assuntos específicos que dizem respeito ao interesse direto das comunidades específicas. “Pode-se dizer que o Executivo Municipal poderia fomentar muito mais a participação popular e cidadã, sendo que medidas nesse sentido são ainda muito incipientes e desarticuladas”, afirma o gestor entrevistado.

Quanto ao grau de participação popular nestas audiências públicas, destacam sê-lo muito baixo, praticamente nulo, e que isso se deve, fundamentalmente, por duas razões: a primeira, devido à elevada complexidade técnica que envolve os temas, o que acaba tornando o conteúdo das apresentações totalmente incompreensíveis para os leigos que, por comporem a maior parcela da população, acabam desmotivando-se em participar e até mesmo

<sup>3</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal, denominação amplamente atribuída à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

<sup>4</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988.

constrangendo-se face à sua impossibilidade de compreensão dos assuntos apresentados. A segunda razão é a falta de percepção da administração em identificar as causas do desinteresse da população e criar mecanismos criativos para a atração das pessoas.

Na avaliação dos gestores se os critérios de transparência previstos na LRF são suficientes para o alcance do controle popular das ações governamentais, há o consenso de que os mecanismos previstos inicialmente na LRF, combinados com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 131/2009<sup>5</sup>, conhecida como a lei da transparência, são importantes meios de controle popular, entretanto, não são suficientes. Um gestor acredita que “[...] o conjunto de instâncias criadas com o objetivo de promover o controle externo nas mais diferentes áreas, constituem-se em importantes ferramentas de participação popular, tais como: o Ministério Público, o Tribunal de Contas, a Câmara de Vereadores, etc.” Mesmo sabendo utilizar estes órgãos para o exercício do controle social, salienta que a participação popular depende muito da informação do cidadão a respeito de suas prerrogativas enquanto agente de mudança e capaz de influenciar nas decisões tomadas pelos administradores públicos, o que infelizmente, se verifica em grau muito baixo no Brasil.

#### **4 CONCLUSÃO**

Conclui-se que os mecanismos de participação popular atuantes no município estão restritos à participação do cidadão nas audiências públicas e também como representantes nos conselhos gestores municipais.

Dentre os diversos conselhos gestores identificados no município, destacam-se os conselhos que tem a sua origem vinculada à obrigação legal para o recebimento de recursos públicos.

Quando são confrontadas as opiniões dos conselheiros representantes do Poder Executivo com as opiniões dos demais conselheiros, percebe-se uma grande diferença no ponto de vista dos entrevistados, revelando uma certa disparidade no poder de representatividade de suas classes.

Constata-se que é necessário o suporte do poder executivo para o fortalecimento da institucionalização dos conselhos municipais, bem como para incentivar a população a participarem das audiências públicas como fonte de informação e espaço para críticas e opiniões, embora o incentivo à participação cidadã já esteja assegurado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contudo, a participação cidadã ainda precisa ser aprimorada para o cumprimento de sua efetiva contribuição como ferramenta de gestão participativa junto ao poder público local.

#### **REFERÊNCIAS**

ACEGUÁ. Lei Ordinária nº 362/2005, de 27 de junho de 2005. Institui o Conselho Municipal de Controle e Participação do Programa Bolsa Família. Publicada em: 27 de junho de 2005.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 517/2007, de 21 de março de 2007. Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério. Publicada em: 21 de março de 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 614/2008, de 26 de junho de 2008. Cria o Conselho, o Fundo e a Conferência Municipal dos Direitos do Idoso. Publicada em: 26 de junho de 2008.

---

<sup>5</sup> Lei da Transparência, denominação amplamente atribuída à Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

\_\_\_\_\_. Ata nº 05/2014, de 14 de maio de 2014, do Conselho Municipal de Saúde.

\_\_\_\_\_. Gabinete do Prefeito. Nomeia membro do Conselho de Alimentação Escolar – CAE. Portaria GAB/PM Aceguá nº 233/2010, de 08 de janeiro de 2010. Publicada em: 08 de janeiro de 2010.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional:** algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 4, n. 1, Junho de 2008, p. 43-64. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 21 Ago. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade social na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 05 de maio de 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/Lei%20Complementar%20no%20131%20de%202009%20-%20Lei%20Capiberibe.pdf/view>>. Acesso em: 28 Ago. 2014.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação.** 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORTOLETTO, Celso Emílio. **O papel do cidadão na gestão Pública:** uma questão de responsabilidade social. 2011. 45 f. Trabalho de Conclusão de Curso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública. Departamento de Administração/Universidade Estadual de Maringá. Disponível em: <[www.dad.uem.br/especs/monosemad/trabalhos/\\_1320423881.doc](http://www.dad.uem.br/especs/monosemad/trabalhos/_1320423881.doc)>. Acesso em: 06 Jul. 2014.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Conselhos de Políticas Públicas:** Desafios para sua Institucionalização. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002, v. 36, p. 277-292, Março/Abril, 2002.

CUNHA, Sheila Santos. **O perfil da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e de Saúde (SMS) em Camaçari (BA):** uma análise sobre quem e como participa. 2008. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração Pública/Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em: <[http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/sheila\\_santos\\_cunha.pdf](http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/sheila_santos_cunha.pdf)>. Acesso em: 22 Ago. 2014.

DOMBROWSKI, Osmir. **Poder local, hegemonia e disputa:** os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. Revista de Sociologia e Política, vol. 16, n. 30, p. 269-282, Curitiba, Junho 2008.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições.** 2003. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil. Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2003. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segues/EPPGG/producaoAcademica/dissertacao\\_EduardoGranha.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segues/EPPGG/producaoAcademica/dissertacao_EduardoGranha.pdf)>. Acesso em: 17 Ago. 2014.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação Popular no Controle da Administração Pública: Um Estudo Exploratório.** Revista Eletrônica de Contabilidade, vol. 1, n. 1, setembro/novembro 2004. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/viewFile/122/3530>>. Acesso em: 22 Jul. 2014.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves e MACHADO, Moisés. **Participação da sociedade na política municipal de segurança alimentar de Belo Horizonte.** Pensar BH/Política Social, nº 24, p. 33-37, Novembro 2009. Belo Horizonte. Disponível em: <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/pensar\\_bh\\_24.pdf#page=38](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/pensar_bh_24.pdf#page=38)>. Acesso em: 18 Ago. 2014.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, p. 551-579, maio/junho 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf/>>. Acesso em: 18 Ago. 2014.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010. Disponível em: <[http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub\\_1291086813.pdf](http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291086813.pdf)>. Acesso em: 06 Jun. 2014.

SILVEIRA, Junior, Olney Bruna da. **O fortalecimento da democracia deliberativa por meio dos conselhos gestores: O caso do Conselho Municipal de Educação no município de Poços de Caldas.** 2009. 180 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Área de Concentração: Desenvolvimento e Sustentabilidade Organizacional. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96132/tde-06052009-175604/pt-br.php>>. Acesso em: 22 Ago. 2014.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais.** Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 18, n. 2, p. 27-41, São Paulo, Abril/Junho 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200004)>. Acesso em: 16 Ago. 2014.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **(Re) Visitando o conceito de Gestão Social. Ensaios: Desenvolvimento em questão.** Editora Inijuí. Ano 3, n. 5, p. 101-124. Janeiro/Junho de 2005.

VILELA, Maria Diogenilda de Almeida. **Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas tanto na esfera federal quanto nas esferas estaduais e municipais.** Câmara dos Deputados, Estudo Março de 2005, Brasília. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/2005\\_740.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/2005_740.pdf)>. Acesso em: 18 Ago. 2014.