

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS – 2

Sandra Cristina dos SANTOS – RA - 19308

**ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NO PROCESSO DA GESTÃO
DEMOCRÁTICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE CORDEIRÓPOLIS**

CORDEIRÓPOLIS
2014

Sandra Cristina Dos Santos

Atuação dos Conselhos Municipais da Gestão Democrática na Administração Pública de Cordeirópolis

Conceito:

Banca Examinadora:

Professor(a)

Assinatura:

Professor(a)

Assinatura:

Professor(a)

Assinatura:

Data de Aprovação ____/____/____

Fundação Perseu Abramo
Especialização em Gestão e Políticas Públicas -2

Sandra Cristina dos Santos

**ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NO PROCESSO DA GESTÃO
DEMOCRÁTICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE CORDEIRÓPOLIS**

Projeto Final apresentado para avaliação de
Pós Graduação - Nível Especialização - em
Gestão e Políticas Públicas, da Fundação
Perseu Abramo.
Profª. Esp. Orientadora: Alessandra

CORDEIRÓPOLIS
2014

DEDICATÓRIA

Este trabalho dedica, aos meus familiares,
colegas de curso e professores.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a professora especialista orientadora Alessandra Atti e a todos aqueles que de certa forma contribuíram para a realização deste trabalho, em especial aos AMIGOS: Joaquim Dutra Furtado Filho e Marcia da Silva.

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar o processo democrático da administração pública na atuação dos Conselhos Gestores de políticas públicas da cidade de Cordeirópolis avaliando suas institucionalidades e eficiências por meio de controle social. O foco deste trabalho está precisamente nas dimensões representativas e deliberativas de democracia que permeiam os conselhos, nas possibilidades de controle sobre os governantes, sobre a política em si e os resultados, bem como no processo de formação desses conselheiros. Através de pesquisas realizadas nos Conselhos, foram encontrados problemas conjunturais que aliados às questões estruturais da sociedade organizadas dificultam que os conselhos sejam efetivamente um instrumento de democracia, distanciando-os da relação entre sociedade e estado. Destaca-se, ainda, a burocracia como entrave no desenvolvimento de políticas públicas municipais e os desafios a serem enfrentados para inclusão efetiva do processo democrático através dos conselhos municipais. Os encaminhamentos metodológicos baseiam-se artigos científicos, entrevistas e textos com ênfase nos autores e professores do Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas da Fundação Perseu Abramo.

PALAVRAS-CHAVRES: Conselho, Democracia Deliberativa, Representação, Controle Social e Instituição

ABSTRACT

This article is an analysis of the democratic process of government in the performance of the Management Councils (“Conselhos Gestores”) for public policy in Cordeirópolis, checking their institutionalities and efficiencies by means of social control. The focus of this work is precisely in representative democracy and deliberative dimensions that permeate the Councils, the possibilities for control over government, over the policy itself and its results, as well as in the training process of these advisors.

Through research conducted in the Councils, economic cyclical problems were found. These problems allied with structural organized society issues hinder the Councils being effectively an instrument of democracy, distancing them from relationship between society and government. Also, the bureaucracy is seen as an obstacle to the development of municipal policies and the challenges faced for effective inclusion of the democratic process by the Councils. Methodological referrals are based on scientific articles, interviews and texts with emphasis on authors and teachers, Specialization in Management and Public Policy Perseus Abramo Foundation.

KEYWORDS: Council, Deliberative Democracy, Representation, Social Control and Institution

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1 . CONSELHOS GESTORES DO MUNICÍPIO DE CORDEIRÓPOLIS.....	12
1.2 . TABELAS DE LEIS DOS CONSELHOS NO MUNICÍPIO DE CORDEIRÓPOLIS – SP.....	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
3. METODOLOGIA.....	16
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	17
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	18
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	19

1- INTRODUÇÃO

As reformas e o papel do estado no Brasil passaram por um processo de reestruturação do capitalismo, com o fim da ditadura militar e os movimentos que surgiram nesse período, queriam uma sociedade sem as amarras dos ditadores abrindo espaço para uma nova forma de governar com a participação da sociedade na gestão pública, o que não aconteceu de forma efetiva na época.

Essa participação popular na construção de uma gestão participativa foi regulamentada a partir da Constituição de 1988, criando diversos mecanismos que possibilitaram o exercício da democracia direta e participativa, permitindo acesso dos cidadãos ao poder público governamental e a participação nas decisões de interesse local, por representantes de seguimentos da sociedade, influenciando a formulação e implementação de políticas públicas locais, criando um elo entre a sociedade e o poder público governamental. Portando essas práticas participativas e de controle social sobre ação estatal seriam mais transparentes, o que resultaria numa gestão mais eficiente, com abertura de novos canais de diálogo entre a sociedade civil e poder público - instrumento fundamental da gestão pública. Pode-se dizer, que abrir esses canais de comunicação não seria suficiente, é preciso criar condições para capacitação dos atores da Sociedade Civil e Estado para o exercício de uma nova prática de gestão pública democrática. Só assim teremos uma atuação mais efetiva por todas as partes. Desta forma, poderemos compreender o papel das práticas institucional como controle da participação popular sem que a realize efetivamente, sem suprimir práticas espontâneas sociais.

Portanto, objetivo desta pesquisa é compreender o funcionamento desse processo e avaliar quais instrumentos e diretrizes utilizados na formação e no desenvolvimento dos Conselhos Municipais da cidade de Cordeirópolis, Estado de São Paulo, focalizando as dimensões representativas e deliberativas de democracia que permeiam os Conselhos como Controle Social. O estudo se baseia na implementação e ampliação dos Conselhos Municipais nas secretárias da Prefeitura de Cordeirópolis, na formação desses Conselhos, se estão ou não orientados pela paridade na sua composição e se possuem poderes deliberativos ou apenas consultores do órgão público e suas estruturas. Apesar de grandes avanços foram analisados alguns problemas conjunturais enfrentados por esses conselhos

que, aliados às questões estruturais da sociedade organizada em classes sociais, impossibilitam os conselhos serem efetivamente um instrumento de democracia e de estreitamento da relação Estado e sociedade, com influência na formulação e implementação das políticas públicas.

Justifica-se a escolha do tema pela importância da participação popular nas administrações públicas como forma de democratização das decisões de governo. Os conselhos funcionam como ferramenta de controle social e através deles, tanto a sociedade civil organizada quanto as representações de classes se fazem presentes e podem contrapor uma decisão que não aponta como base o favorecimento da classe menos favorecidas ou que favorecem uns em detrimento de outros.

As administrações públicas, tanto nas esferas Federal, Estadual e Municipal não tem atribuído atenção especial aos Conselhos e, com isso, muitos Conselhos deixam de existir por falta de apoio administrativo. Algumas administrações não conhecem ou não querem conhecer a verdadeira importância de se firmar políticas públicas por meio dos Conselhos nas áreas social, educacional, esporte, lazer, saúde e ambiental. Os Conselhos quando pensado através de uma base sólida podem oferecer ao poder público apoio nas tomadas de decisões.

O presente trabalho de conclusão de curso visa, ainda, estudar os espaços democráticos utilizados pelos conselhos, seus avanços e suas deficiências dentro do Município de Cordeirópolis, tendo com base a compreensão do processo de formação dos conselheiros e apoio institucional e administrativo pelo município em questão. Estudar os conselhos e compreender o seu processo de formação e os que impulsionam os conselheiros a um trabalho idealista e modificador pode contribuir com o desenvolvimento das políticas públicas municipais. Os Conselhos, em uma perspectiva de participação social e democrática, podem oferecer as administrações públicas transparência de gestão e melhor desempenho técnico.

Tanto os Conselhos quanto as Conferências Públicas são instrumentos garantidos pela Constituição Federal Brasileira que funcionam como mecanismo de participação popular e que, com eles, a sociedade poderá promover o controle social na administração pública. Para analisar a real situação, foi realizada pesquisa da documentação como, atas, Regimentos Internos, Leis de criação e decretos de nomeação dos membros dos Conselhos

inseridos nas seguintes secretarias: Secretária da mulher e desenvolvimento: Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescentes – CMDCA, Conselho do Idoso e Conselho da mulher. Secretaria da Educação: Conselho da Educação, Conselho de Alimentação Escolar – CAE e Fundeb. Secretaria da Saúde: Conselho Municipal da Saúde – CMS. Secretaria de Meio Ambiente e Agricultura: Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA. Secretaria de Planejamento: Conselho Municipal de planejamento de Cordeirópolis – CONDECOR. Secretaria de Segurança: Conselho de Segurança – CONSEG e o Conselho Municipal de Combate as Drogas.

Os Conselhos Gestores se constituem com um novo formato institucional previsto na Constituição Federal de 1988, estabelece a participação em diversas áreas: saúde, educação, assistência social. Contudo surgem novas iniciativas de gestão democrática das políticas públicas, com a introdução de reformas institucionais que visam ao fortalecimento da autonomia dos municípios e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores organizados da sociedade civil. Convém, por isso, analisar esse processo de redefinição da gestão pública brasileira, com a institucionalização dos Conselhos Gestores, associados a dois mecanismos que lhes constituem condição : a descentralização e a participação, tendo em vista os impactos que incidirem diretamente na configuração desse novo formato da gestão das políticas públicas.

Mas se tratando da descentralização Carvalho (2005) nos faz uma alerta para a mera formalização institucional como exigência desse processo porque a sociedade está distanciada do discurso ideológico da descentralização enquanto sinônimo de democracia. Temos uma população que não tem a cultura de participar e que não irá fazer do dia para noite.

Analisando a participação popular na gestão pública municipal perceberemos que estamos distantes de um bom desempenho da gestão devido ao processo burocrático e obrigatório da participação popular nos Conselhos Gestores. A descentralização intergovernamental, e entre o Estado e a sociedade, acompanhada do discurso desse processo enquanto solução para a democratização das tomadas de decisões ainda está a

caminho para uma participação efetiva da população na gestão pública governamental, pois enfrenta diversos problemas conjunturais e estruturais, mesmo cidades menores, onde o controle maior por ter uma menor abrangência governamental.

1.1 - CONSELHOS GESTORES DO MUNICÍPIO DE CORDEIRÓPOLIS/SP

O Município de Cordeirópolis, emancipado pela Lei Estadual nº 233, de 24 de dezembro de 1948, com aproximadamente 22.601 habitante, segundo dados do SEADE: Fundação Sistema de Análise de Dados, uma cidade em processo de desenvolvimento. Com a vinda de novas grandes empresas para cidade garantiu maior arrecadação para o município. O processo de desenvolvimento de Cordeirópolis está inteiramente ligado a sua localização, pois encontra-se no entroncamento rodoferroviário – Washington Luis, Anhanguera, Bandeirante e ferrovia Fepasa. Com uma arrecadação de, aproximadamente, cem milhões anual, Cordeirópolis ainda não dispõe de investimento financeiro e pessoal na formação de Conselhos Municipais.

Considerando que tivemos oito anos no período de 2004 a 2012, vice-prefeito do Partido dos Trabalhadores, representação no legislativo com dois vereadores que estão no seu terceiro e quarto mandato e duas secretarias da educação e meio ambiente fez avançar na cidade a garantia de direitos a população fazendo perceber o jeito petista de governar implementando canais institucionais de participação popular, introduzindo novas formas de relação entre governo e sociedade ao adotar a prática de diálogo com os movimentos sociais, historicamente excluídos pelos governos nos processos de tomada de decisões.

O Município de Cordeirópolis possui treze Conselhos, com poderes Consultivos e Deliberativos, a depender do assunto, o que se conclui que nos períodos de 2004 a 2012 o avanço foi expressivo, conforme segue tabela abaixo:

1.2 - TABELAS DE LEIS DOS CONSELHOS NO MUNICÍPIO DE CORDEIRÓPOLIS – SP

Conselho	Lei de Criação	Data
Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS	1854	06/03/1996
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA	1856	08/05/1996
Conselho do Idoso	2191	10/05/2004
Conselho da Mulher	2250	19/04/2005
Conselho de Pessoas com deficiência	2471	21/12/2007
Conselho Municipal de Educação – CME 03/10/2005	2289/ 1903	03/06/1997
Conselho do Fundeb	2387	16/04/2007
Conselho de Alimentação Escolar – CAE	3.984	16/04/2013
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA	0009/2001	27/03/2001
Conselho de Segurança Pública – CONSEG	2384/2006	10/05/2006
Conselho Municipal da Juventude	2635	13/11/2009
Conselho Municipal Combate a Drogas	2110	11/09/2002
Conselho Municipal de Saúde – CMS 579	01671	13/08/1991

Analisando a formação desses Conselhos observa-se que o processo de formação é feito por indicação tanto do poder executivo e legislativo, quanto pela sociedade civil organizada. Outro ponto observado nos conselhos de Cordeirópolis é a paridade exigida por lei, porém, em muitos, há discrepância na formação, ou seja, a participação do poder público é maior do que a sociedade civil.

Quanto às funções e objetivos dos Conselhos da cidade, com pesquisa feita no dia 03 de maio de 2014, no Cantinho dos Conselhos, não obtive nenhuma resposta por parte da secretária que argumentou a falta de tempo e conhecimento sobre o assunto por estar no

cargo somente ha dois meses.

No que diz respeito às informações sobre leis, alterações, suas funções, poderes e formação estão disponível pela internet através do site da Câmara Municipal "<http://www.camaracordeiropolis.sp.gov.br>". Quanto ao acesso a consulta de atas e entrevistas, foram feitas em quatro Conselhos Municipais: Conselho Municipal de Assistência – CMAS, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Do Adolescentes - CMDCA, Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, Conselho Municipal da Educação – CME. Os membros entrevistados foram das seguintes entidades: Patrulha Mirim e COMDEMA. Quanto aos demais Conselhos, não obtivemos informações por estarem ligados diretamente ao Prefeito. Portanto a atual administração local não tem interesse numa gestão democrática participativa, muito menos em capacitação desses Gestores com a finalidade em aperfeiçoar seus conhecimentos, a falta de apoio e envolvimento governamental resulta na falta de argumentos. Assim, muitos membros são nomeados sem que haja uma compreensão mais global do funcionamento desses mecanismos de participação.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma maior descentralização política, econômica e administrativa para o governo e assegura dentre seus princípios e diretrizes a formulação de políticas públicas e controle das ações em todos os níveis e como eixo principal, a participação social na gestão e no controle das ações do governo que regulamentada e com mecanismos jurídicos legais, abriu espaços para as organizações representativas, o que para Andrade (2001), a participação popular institucionalizada pela Constituição permite às mais diversas representações de segmento sociais o acesso ao governo, influenciando na ação dos governantes e participando das tomadas de decisões, formulando e implementando políticas públicas nos locais. A partir daí, com esse novo acesso de interação governo e sociedade através dos canais e estratégias de participação social surgem os Conselhos Gestores sinalizando desta forma, a emergência de novos padrões de governo com bases numa gestão democrática centrada em três eixos fundamentais, “a maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às

demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 228).

O presente capítulo trata do referencial teórico que servirá de embasamento para o trabalho em questão e fundamental para maior compreensão sobre a atuação dos conselhos municipais no processo da gestão democrática da administração pública de Cordeirópolis, partindo de um conceito geral e, posterior, específico. A gestão participativa é uma gestão compartilhada com estrutura de ouvidoria e de participação na elaboração e acompanhamento das diversas políticas públicas e os Conselhos é a forma fundamental de assegurar isso (TADEU EDUARDO, 2013). Considerando que no Município de Cordeirópolis fomos representados, por oito anos, por gestores filiados ao partido dos trabalhadores, entre eles, um vice-prefeito, dois vereadores e duas secretarias: meio ambiente e educação, o que proporcionaram avanços consideráveis na implementação e ampliação dos Conselhos, que focado no modo petista de governar teve início de uma gestão participativa, aumentando mecanismos e canais de participação. Contudo, após término do mandato dos cargos comissionados e eletivos acima mencionados, o que deveria estar em processo de evolução, acabou-se estagnado e os canais de participação popular foram prejudicados por outro modelo, o conservador.

Desta forma para que o objetivo desse trabalho seja alcançado, o referencial teórico partirá dos Conceitos da Construção de uma Gestão Participativa e na capacitação desses Gestores. Por isso trataremos dos Conselhos Gestores, que para (GOHN, 2006),

Um fenômeno recente e que precisa de mais estudos principalmente na área operacional para diagnosticar e analisar impactos das ações sobre os conselhos e sobre a sociedade e sobre o próprio estado, para desta forma, compreender o processo de cidadania e na avaliação das possibilidades e aprofundamento do processo de democratização da sociedade brasileira. E para melhor compreensão e para garantir um bom empenho desses Conselheiros Gestores é seguir a proposta de gestão de pessoas conforme destaca o professor José Antonio da Costa no texto Ação Institucional e Governo.

3. METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos e as técnicas adotadas para compor o presente trabalho de conclusão de curso são: 1 – Pesquisa empírica envolvendo os conselhos Municipais e suas documentações: Regimentos internos, Estatutos e Atas; 2 – Análise de todos os conselhos existentes e atuantes, entre eles, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, Conselho do Idoso, Conselho da Criança e do Adolescente e o Conselho da Educação e Saúde; Conselho da Cultura entre outros conselhos; 3 – Entrevistas com os presidentes dos conselhos com o objetivo de adquirir informações referentes as dificuldades e perspectivas para o futuro; 4 – Levantamento dos resultados obtidos com a participação dos conselhos nas decisões de Governo; 5 – Levantamento referente a independência financeira disponibilizada pelo Poder Público.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Município de Cordeirópolis construiu um espaço chamado “Cantinho dos Conselhos” onde possui: local de arquivamento dos processos administrativos e jurídicos; secretária responsável pela articulação entre os conselhos e; aparelho telefônico e internet para serem usados em benefício dos conselhos, o que tornou mais viável a tramitação de informações entre os conselhos, porém não diminuiu a burocracia existente para se colocar em prática as decisões extraídas em reunião.

O método utilizado pelo município de Cordeirópolis para apreciação dos processos administrativos por meio de consultas e/ou deliberação aos conselhos não foi informado pela administração pública municipal.

A importância dos conselhos para Município é fundamental para composição do equilíbrio entre o Poder Público e a sociedade Civil Organizada na tomada de decisões, o que se faz através do controle social. A participação popular além de ser uma garantia constitucional e um instrumento da democracia, o que deve ser reconhecido através dos conselhos com poderes deliberativos.

A maioria dos Conselhos foi criada pelo poder público por exigência legal e alguns deixaram de existir por falta de incentivo e formação dos conselheiros, ou seja, os envolvidos não sabiam qual era a função dentro dos conselhos.

A “conscientização” política da população sobre a importância da participação popular deve-se acontecer por meio de mecanismos como reuniões, meios de comunicação, escolas, no sentido de que a população deve fiscalizar e opinar sobre o processo de gestão, o que não acontece no Município de Cordeirópolis. Os conselhos têm servido para justificar as práticas do poder executivo e garantir o repasse de recursos e também para manter sob controle a classe trabalhadora, ausente do processo, ou presente de forma subordinada, não autônoma.

A autonomia desses conselhos é bastante limitada, primeiro porque as reuniões são realizadas na secretaria a que estão vinculados, impedindo assim, discussões mais aprofundadas, além das possibilidades de crítica a esse mesmo espaço e às ações daqueles que fazem parte do poder executivo deste setor. Além disso, o registro do conselho é também vinculado à secretaria e às exigências para que seja formado, como: ter uma conta

aberta e um fundo, mas essas não são respeitadas, pois apenas um conselho possui fundo próprio e nenhum tipo de recurso para as suas atividades, nem mesmo um local específico e equipamentos necessários. Toda essa dependência do poder público traz como consequência uma limitação da autonomia dos conselhos.

Muito tem feito o governo federal na criação de leis como recentemente Decreto nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social e regula essa atividade juntamente com a implantação do Sistema Nacional de Participação Social que fortalece e articula mecanismos e as instâncias democráticas definindo o necessário diálogo entre administração pública e sociedade civil.

5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES FINAIS

Ao analisar os Conselhos Gestores Municipais de Cordeirópolis, foi possível identificar práticas centralizadoras Municipais. Os conselhos têm pouca ou nenhuma autonomia, sua fiscalização se dá praticamente pelas formas burocráticas, quando essa é possível. Os conselheiros não são capacitados e são, na maioria absoluta das vezes, indicados, e não, escolhidos. A ideologia é a de que se vive em uma democracia e de que se participa da gestão pública, fazendo, dessa forma, o controle social e dando transparência aos governos. A realidade, porém, se distancia do discurso, e mostra o fetichismo a que se submetem os sujeitos, à medida que são levados a acreditar em uma verdade pronta, forjada no interior do Estado, que representa a sociedade capitalista, sem considerar os conflitos sociais.

As administrações públicas, em especial o Município de Cordeirópolis, devem desenvolver um papel fundamental na formação e qualificação dos gestores, técnicos das secretarias municipais, representantes da sociedade civil, técnicos das secretarias municipais representantes da sociedade civil, porque só assim exerceriam o papel de mediadores das demandas junto aos gestores municipais e desempenhariam funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora.

Em decorrência da falta de motivação política, em especial pelas promessas não cumpridas pelos gestores, houve um esvaziamento da participação popular por meio do terceiro setor, a falta de representação acaba não tendo debate coletivo. Em se tratando do

município em questão ainda precisamos de mais avanços, na criação de mais Conselhos, consolidação dos existentes e fortalecendo o seu papel de fiscalizar e de propor políticas públicas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GOHN, Maria da Glória.
<http://www.plataformademocratica.org/publicações/26068.pdf>. Conselhos Gestores e Gestão Pública: 2006

ANDRADE, Ilza Araújo Leão. Participação Política não eleitoral ou partidária: Associações, Conselhos e Orçamento Participativo. In: MARTINS, Carlos Benedito e LESSA, Renato. Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política. São Paulo: ANPOCS, 2001.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais São Paulo, v.14 n.40, 1999.

BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 01 de jul. 2014.

FONSECA, Antônio Ângelo M. Instituição e desenvolvimento territorial: o desempenho municipal após a descentralização. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2005.