



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA BAHIA (UNEB)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – CAMPUS I
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão do
Conhecimento e Desenvolvimento Regional – PGDR

MÁRCIA APARECIDA PIMENTEL LEAL

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS
LIMITES E CONSTRANGIMENTOS NA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE RECIFE

SALVADOR
2011

MARCIA APARECIDA PIMENTEL LEAL

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS
LIMITES E CONSTRANGIMENTOS NA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE RECIFE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) do Departamento de Ciências Humanas – Campus I da Universidade do Estado da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Eliziário Souza Andrade

SALVADOR
2011

FICHA CATALOGRÁFICA
Sistema de Bibliotecas da UNEB

Leal, Márcia Aparecida Pimentel

Descentralização e participação nas políticas públicas : limites e constrangimentos na atuação dos conselhos municipais de Recife / Márcia Aparecida Pimentel Leal. – Salvador, 2011.

123f.

Orientador: Prof. Dr. Elizário Souza Andrade.

Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Ciências Humanas. Campus I. 2011.

Contém referências.

1. Descentralização na administração pública. 2. Administração local - Recife -Participação do cidadão. 3. Política pública. 4. Brasil - Política e governo. I. Andrade, Elizário Souza. II. Universidade do Estado da Bahia.

CDD: 361.61098134

MARCIA APARECIDA PIMENTEL LEAL

Dissertação apresentada à Universidade do Estado da Bahia- (UNEB).
Departamento de Ciências Humanas- Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do
Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PDGR) como parte dos requisitos para
a obtenção do grau de mestre.

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS **LIMITES E CONSTRANGIMENTOS NA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE RECIFE**

Banca Examinadora:

PROF. DR. Eliziário Sousa Andrade – Orientador
Universidade do Estado da Bahia (UNEB) – Salvador

PROF. DR. Franklin de Carvalho Oliveira Junior – (Examinador externo)
Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC)– Salvador

PROF. DR. ALFREDO EURICO RODRIGUES MATTA – (Examinador interno)
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)– Salvador

Salvador, ____/____/____

Dedico este trabalho à minha família,

ao meu filho, João Victor, que trouxe felicidade a minha vida, pela companhia em todas as horas, compreendendo os momentos que lhe neguei devido a essa pesquisa, me ensinando coisas maravilhosas que só a convivência e o amor são capazes de proporcionar.

aos meus pais, Clovis e Elza, que através de seus exemplos de vida e caráter me ensinaram as lições mais preciosas da minha vida, sempre acreditando que sou capaz.

aos meus irmãos Márcio, Sandra e Christiane, minha cunhada Jeane e meus sobrinhos e sobrinhas, que me apoiaram, cada um do seu jeito, dando força nos momentos difíceis (que não foram poucos).

AGRADECIMENTOS

Ao término deste trabalho, é importante registrar meus sinceros agradecimentos a todos que, no longo e difícil caminho percorrido, contribuíram para sua construção

a Deus pela presença constante em minha vida, me auxiliando na superação das dificuldades, dando coragem para enfrentar os desafios e me ensinando as mais difíceis lições. Obrigada, Senhor!

ao meu orientador Prof. Dr. Eliziário Souza Andrade, em especial, pelo seu compromisso, respeito e paciência a mim dedicados, e pelas contribuições na elaboração dessa pesquisa que tiveram um caráter singular no resultado final;

ao Professor Frank Oliveira pela sua cuidadosa leitura na fase de qualificação, fazendo sugestões pertinentes e coerentes acerca do conteúdo que foram muito importantes para a qualidade final do trabalho;

aos professores da banca examinadora pelas horas dedicadas à leitura deste trabalho, contribuindo com valiosos comentários e sugestões para a sua melhoria e aprimoramento científico;

aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco Dr. Severino Otávio (presidente à época) , Dr. Valdecir Pascoal, Dr. Marcos Loreto, Dr. Romário Dias, Dra. Tereza Duere, bem como os auditores substitutos de conselheiros Dr. Ricardo Rios e Dr. Marcos Nóbrega que aprovaram o meu afastamento, em 2009 para a realização do curso em outro Estado da Federação;

a André Brito, companheiro presente nesta jornada todo o tempo ajudando, incentivando e torcendo;

à Gleici, Marlúcia, Inês e Andrea, minhas amigas queridas, pelas confidências e transmissão de otimismo, obrigada pela convivência;

à Edjanice, pela amizade construída nessa caminhada, pelo aprendizado e perseverança de termos conseguido superar o desafio na elaboração de um trabalho intelectual, valeu amiga;

às colegas Maria do Socorro Félix e Sandra Maia, servidoras da biblioteca do TCE/PE, pela busca incansável das referências solicitadas, atendendo com prontidão, simpatia e eficiência;

à Lidia Lopes, na condição de gerente da Gerência de Avaliação de Programas do TCE/PE e, à Gloria Fraga como chefe da Divisão de Acompanhamento da Gestão Estadual, pela compreensão todas as vezes que me ausentei devido as atividades do mestrado;

aos colegas e amigos Osvaldo Gouveia, enquanto diretor geral, e Isaac Seabra como gerente da Coordenadoria de Administração Geral do TCE/PE em 2009, que autorizaram meu afastamento da assessoria técnica para fins de qualificação profissional;

à Ana Carolina, pela gentileza em revisar o abstract, thanks;

ao corpo docente deste programa de pós-graduação que contribuiu significativamente para minha formação acadêmica em especial à coordenadora Prof. Dr^a Ana Menezes pelo empenho constante no aperfeiçoamento do curso;

às funcionárias da secretaria deste programa de pós-graduação pela disponibilidade no atendimento das minhas solicitações;

aos colegas do Mestrado, pelo convívio que tantas alegrias me proporcionou, pelas descobertas conjuntas e amizades conquistadas;

a todos aqueles que os nomes não foram citados mas estiveram presentes em alguns dos diversos momentos vividos neste trabalho.

O sucesso nasce do querer, da determinação e persistência em se chegar a um objetivo. Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos, no mínimo fará coisas admiráveis.

José de Alencar

RESUMO

Esta pesquisa investiga se os conselhos gestores de políticas públicas, instituídos a partir de 1988, no contexto das políticas públicas, asseguram efetivamente os objetivos para os quais foram criados quanto à descentralização e participação. Em linhas gerais busca-se verificar, a partir das experiências dos conselhos municipais de Recife, quais os limites e constrangimentos institucionais, políticos e sociais enfrentados. Como desdobramentos da questão central, examina-se os nexos possíveis e existentes entre os conselhos fundados nos princípios da democracia, descentralização e participação com os fundamentos neoliberais e, analisa-se a relação entre o contexto político do município e a criação dos conselhos. O estudo parte da premissa que a partir da Constituição Federal de 1988 a participação institucionalizada da sociedade civil nas esferas públicas tem contribuído para a descentralização da gestão local. Outra hipótese foi que o Estado não prescinde de mecanismos de participação popular, a exemplo dos conselhos gestores os quais tem um papel importante na formulação e implementação de políticas públicas e na ampliação do controle social sobre as ações do Poder Público. Para a concretização dos objetivos propostos utiliza-se como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica de estudos de casos realizados com conselhos municipais de educação, saúde e assistência social no período compreendido entre 1993 a 2007, tendo como recorte geográfico a cidade de Recife. A análise dos trabalhos empíricos coletados revela como confluência entre eles o interesse em investigar a participação dos conselhos na esfera pública, assim como identifica inúmeros limites e constrangimentos enfrentados na atuação dos conselhos que interferem na descentralização e participação das políticas públicas, dificultando a efetividade desses processos. Conclui-se que os conselhos municipais não tem ainda conseguido alcançar os objetivos para os quais foram concebidos, assim como não vem funcionando como instrumentos eficazes de descentralização da gestão e, mecanismos de participação popular capazes de expressar-se como um espaço democrático efetivo na negociação de interesses coletivos.

Palavras-chaves: Descentralização. Participação. Conselhos gestores de políticas públicas. Estado. Sociedade civil.

ABSTRACT

This research investigated whether the public policy managers councils, from 1988, in the context of public policies, ensure effectively the goals for which it was created on the decentralization and participation. In general lines sought to verify, from the experiences of the municipal councils of Recife, what the limits and institutional, political and social constraints. As developments of the central question were examined the possible nexus between existing and advice founded on the principles of democracy, decentralization and participation with the fundamentals and neoliberal, was analyzed the relationship between the political context of the municipality and the creation of the Councils, identifying which constituted the representativeness of civil society and as advisers realize their role. The study came from the premise that the institutionalized participation of civil society in public spheres from the Federal Constitution of 1988 has contributed to the decentralization of local management in search of greater efficiency and effectiveness in the implementation of public resources and meet the social demands. Had as second assumption that the decentralization of State not without mechanisms for popular participation, the example of the Councils managers. Established as third assumption that the Councils are spaces of representation of collective interests and negotiation of conflicts between the State and civil society have an important role in the formulation and implementation of public policies and in the expansion of social control over the actions of public authorities. Search guided the two issues: the first verified the existence of an effective decentralization of public policies based on the praxis of the municipal councils of Recife; the second examined the extent to which participating councils of drawing up the local public policy. To achieve the proposed objectives used as methodological resource bibliography searches of case studies carried out with the municipal councils of education, health and social assistance in the period from 1993 to 2007, having as clipping the geographic city of Recife. The analysis of empirical work collected revealed how confluence between them the interest to investigate the participation of the Councils in the public sphere, as well as identified numerous limits and constraints faced in the performance of the councils that interfere in decentralization and participation of public policies, hindering the effectiveness of these processes. It is concluded that the municipal councils has not yet achieved the goals for which it was designed so as not functioning as effective instruments of decentralization of management and public participation mechanisms, able to express itself as a democratic space effective in negotiating collective interests.

Keywords: Decentralization. Participation. Public policy managers councils . State. Civil society

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Conselhos de Políticas Sociais segundo grandes áreas da política social e afins	48
Figura 2	Esquema de controle social na Administração Pública	50
Figura 3	Localização de Recife na região Nordeste	59
Figura 4	Limites do município de Recife	61
Figura 5	Distribuição dos municípios da Região Metropolitana do Recife por área	62
Figura 6	Recife: evolução do Índice de Desenvolvimento Humano e seus subíndices - 1970 a 2000	63
Figura 7	Mapa das regiões político-administrativas de Recife	68
Figura 8	Frequência dos conselheiros do CD-III - out. 2003 a jul.2005	92
Figura 9	Relação de frequência e participação da sociedade civil do CMAS/Recife	96
Figura 10	Frequência dos membros do CD-III (titulares e suplentes)	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Fases da evolução do Estado no Brasil	24
Quadro 2	Distribuição populacional de Região Metropolitana do Recife	60
Quadro 3	Prefeitos de Recife x formas de gestão - 1985 a 2008	65
Quadro 4	Síntese das características dos conselhos	85
Quadro 5	Intervenções dos conselheiros do CMAS/Recife por categoria – gestão 1998/2000	93
Quadro 6	Informes e pontos de pauta tratados pelo CD-III – fev. a jul/2005	94
Quadro 7	Evolução das intervenções dos conselheiros do CMAS/Recife - Biênios 1998/2000 e 2000/2002	95
Quadro 8	Questões tratadas pelos conselheiros no CMS/Recife	100

LISTA DE SIGLAS

BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
CACS	- Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAE	- Conselho de Alimentação Escolar
CD-III	- Conselho do Distrito Sanitário III do Recife
CDR	- Conselho de Desenvolvimento Rural
CDU	- Conselho de Desenvolvimento Urbano
CMAS/Recife	- Conselho Municipal de Assistência Social de Recife
CME/Recife	- Conselho Municipal de Educação de Recife
CMS/Recife	- Conselho Municipal de Saúde de Recife
CNE	- Conselho Nacional de Educação
ECPBG	- Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
FMAS	- Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNS	- Fundo Nacional de Saúde
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
LDBN	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
LOMR	- Lei Orgânica do Município do Recife
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	- Ministério da Educação
PCR	- Prefeitura da Cidade do Recife
PIB	- Produto Interno Bruto
PNAE	- Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPB	- Programa Prefeitura nos Bairros
PREZEIS	- Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PRONAF	- Programa Nacional da Agricultura Familiar
RMR	- Região Metropolitana do Recife
RPA	- Região Político-administrativa
SMER	- Sistema Municipal de Ensino do Recife
SUS	- Sistema Único de Saúde
TCE/PE	- Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA	20
1.1 O contexto histórico da descentralização e participação no Brasil	20
1.2 Dimensão conceitual de descentralização e participação	25
1.3 Enfoque neoliberal de descentralização e participação nas políticas públicas	37
1.4 O controle social e os conselhos gestores	40
CAPÍTULO 2 RECIFE E OS CONSELHOS MUNICIPAIS	59
2.1 A gestão pública em Recife: uma breve análise do período entre 1986 a 2007	59
2.2 A institucionalização dos conselhos municipais de Recife	70
2.3 Estrutura jurídico-normativa dos conselhos	73
2.4 Caracterização dos conselhos: composição, funcionamento e competências	80
CAPÍTULO 3 AS EXPERIÊNCIAS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL DE RECIFE	87
3.1 As práticas de participação e descentralização de Recife nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social	87
3.2 Limites institucionais e constrangimentos político-sociais dos conselhos municipais de Educação, Saúde e Assistência Social de Recife	105
CONCLUSÃO	109
REFERÊNCIAS	116

INTRODUÇÃO

A partir das mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a fazer parte do grupo de países avançados em termos de descentralização tributária e de poder político. O processo descentralizador começou a ser efetivado por meio da distribuição de competências entre as esferas governamentais e do estabelecimento de formas de cooperação entre Estado e sociedade.

Essa cooperação por sua vez, também foi institucionalizada na Carta Magna que inseriu mecanismos de participação da população, através de organizações representativas, na formulação das políticas sociais e no controle da gestão em todos os níveis de governo.

A gestão participativa na esfera pública é um processo lento e conflituoso, pois associa as relações de poder do Estado e construção das políticas públicas ao compartilhamento desse poder com a sociedade. Assim, diante de um Estado como o Brasil que é histórica e culturalmente clientelista e autoritário, é comum o aparecimento de interesses opostos entre a sociedade e os detentores do poder, resultando em constantes conflitos ideológicos que serviram e servirão para aperfeiçoar a participação democrática.

Analisar as novas experiências de interferência nas decisões do poder público é fundamental para que se possa entender a dinâmica do diálogo entre o governo e o cidadão, em busca de uma administração efetiva e de resultados concretos voltados para o interesse público, proposta a qual se remete os denominados conselhos gestores.

O interesse por esse tema surgiu da minha experiência como instrutora do curso de Capacitação para Conselheiros Municipais de Pernambuco junto à Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães (ECPBG), instituição vinculada ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) do qual sou servidora, ambos localizados em Recife.

Outro motivo que também influenciou na escolha da temática, foram os trabalhos de fiscalização que realizei na Administração Estadual e Municipal de Pernambuco enquanto auditora das contas públicas do TCE/PE. O TCE/PE fiscaliza 185 municípios de Pernambuco por meio de nove Inspetorias Regionais denominadas: Inspetoria Regional Metropolitana Norte, Inspetoria Regional

Metropolitana Sul, Inspecoria Regional de Arcoverde, Inspecoria Regional de Salgueiro, Inspecoria Regional de Petrolina, Inspecoria Regional de Bezerros, Inspecoria Regional de Palmares, Inspecoria Regional de Surubim, Inspecoria Regional de Garanhuns.

Atuei entre 1998 a 2003, nas Inspecorias Regionais de Arcoverde e Petrolina com auditoria de financeira que verifica aspectos legais e contábeis e, no período de 2003 a 2006, na auditoria operacional fazendo parte do Grupo de Trabalho de Auditoria de Natureza Operacional da Coordenadoria de Controle Externo do TCE/PE que avalia programas governamentais.

Embora em ambos os trabalhos, o tema conselhos não estivesse entre o escopo principal das auditorias, as análises das contas municipais (auditoria financeira) em alguns momentos e, o cumprimento das metas dos programas em outros (auditoria operacional), conduziam sempre para a necessidade de verificação de aspectos nessa temática a exemplo do funcionamento, composição e dinâmica de participação dos conselhos. Desse modo, tive contato com conselheiros de alguns municípios, analisei atas de reuniões e me inquietava a forma de atuação dos conselhos gestores diante das ações da gestão pública local.

Assim, essas experiências despertaram a possibilidade de promover um estudo para investigar os limites e constrangimentos legais, políticos e sociais a partir das experiências dos conselhos municipais de Educação, Saúde e Assistência Social de Recife na descentralização e participação das políticas públicas.

A questão de pesquisa trabalhada foi a seguinte: se os conselhos gestores instituídos a partir de 1988, no contexto das políticas públicas, efetivamente asseguram os objetivos para os quais foram criados quanto à descentralização e participação.

A pesquisa parte do pressuposto que a participação institucionalizada da sociedade civil nas esferas públicas a partir da Constituição Federal de 1988 tem contribuído para a descentralização da gestão local em busca de maior eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos e atendimento das demandas sociais. Uma segunda premissa foi que a descentralização do Estado não prescinde de mecanismos de participação popular, a exemplo dos conselhos gestores. Como terceira suposição prévia tem-se que os conselhos são espaços de representação dos interesses coletivos e de negociação dos conflitos entre o Estado e a sociedade civil tendo um papel importante na formulação e implementação de políticas públicas

e na ampliação do controle social sobre as ações do poder público.

Duas questões de pesquisa nortearam a investigação: a primeira verificou a existência de uma efetiva descentralização das políticas públicas com base nas práticas dos conselhos municipais de Recife; a segunda examinou em que medida se dá a participação dos conselhos na elaboração das políticas públicas local.

Para tanto, foram definidos como objetivos específicos: examinar os nexos possíveis e existentes entre os conselhos fundados nas premissas - democracia, descentralização e participação - com os fundamentos neoliberais; analisar a relação entre o contexto político do município e a criação dos conselhos, identificando na sua composição qual a representatividade da sociedade civil e como os conselheiros percebem o seu papel; identificar em que medida ocorre a autonomia dos conselhos em relação ao poder público municipal.

Para a concretização dos objetivos propostos utilizou-se como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica de estudos de casos realizados com conselhos municipais de Educação, Saúde e Assistência Social no período compreendido entre 1993 a 2007, tendo como recorte geográfico a cidade de Recife.

É importante esclarecer que a pesquisa bibliográfica aqui realizada não pretende dar conta do conjunto dos trabalhos produzidos sobre o tema dos conselhos gestores em geral e dos conselhos municipais em particular, o que seria uma tarefa, se não impossível, extremamente exaustiva. Assim, os trabalhos empíricos aqui referidos devem ser vistos como ilustrações do debate em torno da descentralização e participação das políticas públicas, cujo objetivo foi tão somente utilizá-los como um exercício prático de forma que fosse possível fazer o cotejo dos problemas teóricos levantados com essas experiências. Logo, não há a pretensão de configurar estas escolhas em amostras, a partir das quais seriam feitas generalizações.

A parte inicial do trabalho consistiu na revisão da literatura sobre o tema, através da revisão bibliográfica em livros, dissertações de mestrado, teses de doutorado, artigos científicos, publicações em periódicos e jornais especializados, além de pesquisas em sites que tratam da temática.

Na segunda etapa, realizou-se a análise dos trabalhos empíricos. Na área de Saúde foram examinados dois estudos de casos: o primeiro enfoca a representação, participação e defesa de interesses na política municipal de saúde através do Conselho Municipal de Saúde de Recife (CMS/Recife) desenvolvida no

período de 1993 a 1996; o segundo avaliou a disponibilidade de informações para controle social e o seu aproveitamento no Conselho do Distrito Sanitário III (CD-III) do Recife com a coleta dos dados realizada entre fevereiro e julho de 2005.

No campo da Educação duas pesquisas foram selecionadas: uma dissertação de mestrado e uma tese de doutorado, ambas estudaram a participação e a representatividade do Conselho Municipal de Educação de Recife (CME/Recife) na política educacional do município e quanto o conselho contribuiu para ampliar o direito à educação no período de 2001 a 2007.

Na área de Assistência Social o estudo examinado trata de uma dissertação de mestrado que buscou conhecer a dinâmica de participação de cada segmento de representação que compõe do Conselho Municipal de Assistência Social de Recife (CMAS/Recife) no âmbito do exercício dos elementos constitutivos da esfera pública diante da ofensiva neoliberal entre 1998 e 2002.

A relevância da pesquisa levada a termo nesta dissertação é justificada pela contribuição para o TCE/PE no controle social uma vez que servirá como instrumento de identificação das forças e fraquezas dos conselhos municipais, acompanhando-os no exercício desse controle; pela contribuição que pode oferecer aos conselhos municipais no sentido de orientá-los quanto às possibilidades de atuação e participação na gestão pública local e a importância do seu papel junto à sociedade; pela oportunidade de gerar conhecimento científico acerca das limitações enfrentadas pelos conselhos municipais enquanto instrumentos de descentralização e participação das políticas públicas.

Observou-se para delimitação espacial a importância de Recife visto que o município é uma das maiores aglomerações urbanas da região Nordeste ocupando uma posição estratégica de grande influência regional pelo fato de estar localizada em uma posição central do mapa. Além disso, no que tange à participação popular Recife se destaca pelas lutas históricas, em busca de melhoria para a infra-estrutura e serviços urbanos, tendo como atores principais a população mais carente. Outra característica marcante da cidade é o seu poder de organização, de reivindicação e de negociação, com grande número de organizações e movimentos populares que se fazem presentes nas várias instâncias de poder, procurando influenciar na concepção, formulação, implementação, monitoração e controle das políticas públicas (PERNAMBUCO, 2009).

Um critério levado em consideração para escolha de Recife foi o fato de o município ter sido o primeiro do Estado de Pernambuco a institucionalizar os conselhos municipais.

Este trabalho está estruturado em três capítulos, além desta primeira parte que é a Introdução e, da Conclusão. O capítulo um traz inicialmente a revisão da literatura discorrendo sobre a contextualização histórica da política no Brasil, bem como a evolução da descentralização do Estado e da participação popular nas questões políticas assinalando a influência do neoliberalismo nesses processos. Em seguida é feita uma abordagem conceitual sobre descentralização e participação numa tentativa de evidenciar as distintas dimensões da definição, bem como tipologias e princípios, ampliando a compreensão sobre o tema. Apresenta ainda o controle social como forma de controle das ações do Estado pelos mecanismos de participação popular institucionalizados a exemplo dos conselhos gestores.

O segundo capítulo traz aspectos importantes da criação dos conselhos municipais de Recife. Logo de início são apresentados dados geográficos, demográficos e econômicos do município e sua formação político-social. Na sequência é elencada a estrutura jurídico-normativa dos conselhos, enumerando os instrumentos legais nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social bem como suas características.

No capítulo três são descritas as práticas de participação e descentralização nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social em Recife, segundo os estudos de casos selecionados, apresentando as convergências encontradas e os limites e constrangimentos revelados com as análises dessas experiências.

A conclusão se dedica a apresentar os resultados das análises crítica dos trabalhos empíricos selecionados, examinando a questão central colocada para investigação, resgatando os pressupostos iniciais e confrontando-os com as interpretações realizadas. São ainda propostas algumas orientações a serem encaminhadas tanto à ECPBG buscando aperfeiçoar a capacitação promovida para os conselheiros, quanto aos conselhos municipais visando orientá-los nas suas atuações na respectiva área de atuação.

CAPÍTULO 1 - DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA

É preciso opor-nos [...] ao pragmatismo político que procura subtrair das ações políticas qualquer avaliação moral, em nome da legitimidade dos fins e da objetividade.
(ANDRADE, 1991, p.115)

A descentralização das políticas públicas no Brasil bem como a participação popular nessas políticas tem seu marco na Constituição Federal de 1988, contudo o processo descentralizador começou antes da publicação da Carta Magna. Este capítulo, de início, trata da evolução histórica da descentralização do Estado e da participação popular nas questões políticas no Brasil. No segundo momento, apresenta as linhas de abordagens possíveis de se encontrar na literatura sobre descentralização e participação numa tentativa de evidenciar as distintas dimensões dos conceitos, bem como tipologias e princípios, contribuindo para uma maior compreensão sobre o tema. Em terceiro lugar, comenta como o ideário neoliberal influenciou no processo descentralizador e participativo das políticas públicas. Por fim, apresenta o controle social como forma de controle das ações do Estado pelos mecanismos de participação popular institucionalizados a exemplo dos conselhos gestores.

1.1. O contexto histórico da descentralização e participação no Brasil

A história da formação do Estado brasileiro é de centralização administrativa e política. O início do processo centralizador se dá com a formação da administração da Colônia (1500-1822) através do Governo Geral do Brasil que perdurou por um longo período. Em seguida à Independência (1822), foi um movimento muito mais das elites brasileiras, que descontentes com a metrópole, buscou assegurar seus privilégios econômicos, sociais e políticos, não tendo havido participação popular e tampouco mudanças na ordem política, permanecendo a monarquia.

Já no Império (1822–1889) diante de uma economia escravagista, agroexportadora e apoiada nos latifundiários, centralizar as decisões era uma necessidade para a permanência do próprio regime, não houve mudanças com relação à participação da população com as questões políticas (LIMANA, 1999).

Com as transformações econômicas, sociais, tecnológicas e políticas ocorridas nos países europeus na segunda metade do século XIX, o pensamento político da sociedade brasileira sofre mudanças e as críticas ao sistema monárquico crescem ao mesmo tempo em que eram difundidas as idéias republicanas.

Assim, diante dessa situação conflituosa a República é proclamada (1889) porém, não foi um movimento popular e, a elite agrária continuou no comando do país sem grandes alterações nas estruturas políticas, sociais e econômicas.

O projeto republicano reuniu latifundiários, militares e intelectuais que divergiam entre si quanto à organização do aparato estatal e da sociedade com um todo. De um lado os militares pressionavam pela continuidade do Estado forte e centralizado e do outro os intelectuais e fazendeiros queriam mais liberdade para as províncias que eram dominadas pelas elites locais. Essas divergências resultaram no início do processo federativo, através da Constituição de 1891. Mesmo com a inserção do federalismo¹ e a mudança para uma República presidencialista o centralismo ainda dominou a esfera pública brasileira.

O domínio da elite na política nacional passa sofrer alterações a partir de 1920 com a revolução de 1930 e a chegada de Vargas ao poder finalizando o período chamado de Primeira República. Inicia-se então a Segunda República, que irá até 1964 com o golpe dos militares ascendendo ao poder, pondo fim a um pequeno espaço democrático conquistado até então. O golpe pode ser considerado o período mais difícil da vida política nacional que só virá a ser encerrado com o processo constituinte e a promulgação da Constituição Federal de 1988 tida como democrática (LIMANA, 1999)

A trajetória percorrida pela descentralização no Brasil se assenta nos fatos históricos da política nacional e, conforme a interpretação de alguns autores se organiza de formas diferentes.

Alves (2003) estrutura esse percurso histórico em décadas, relacionando-as com aspectos políticos, ideológicos, econômicos e com a influência da economia internacional nesse processo. Segundo ele, na década de 70 a descentralização apresenta um aspecto econômico significando transferência das responsabilidades

¹ A questão federativa perpassa a descentralização, entretanto, essa pesquisa não fará um estudo aprofundado do tema Federalismo o qual poderá ser consultado em : ARRETCHE, Marta T. S .**Relações federativas nas políticas sociais.** Educação & Sociedade.Educ. Soc.vol.23, no.80, Campinas, Set.2002; AFFONSO, Rui. **A crise da federação no Brasil.**Ensaio, FEE , Porto Alegre , 1994, 321-337. <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1704/2071>

da União com as políticas públicas para os entes subnacionais. Esse aspecto teve a influência da crise financeira do Estado e a conseqüente estagnação no desempenho econômico nacional no final dessa década e início da década de 80. Como fatores desencadeantes da crise ele cita: desequilíbrio orçamentário do governo federal, crises do petróleo, recessão externa e interna, elevação das taxas de juros internacionais e fim do modelo econômico de industrialização, via substituição de exportações.

O objetivo da descentralização nessa fase ia além do repasse do comando das políticas públicas em áreas estratégicas (Saúde, Educação, Assistência Social) para os entes subnacionais visava, sobretudo, desonerar o orçamento da União dos encargos oriundos dessas políticas.

Na década de 80 predomina a natureza política da descentralização que é compreendida como um instrumento político de avanço da democracia onde a gestão pública e o poder decisório passam a ser compartilhados com a sociedade local. Com o início da Nova República em 1985, os Estados e Municípios ampliam a participação na operacionalização das políticas sociais

A descentralização na década de 90 traz um aspecto ideológico com a chegada do neoliberalismo que modifica os rumos da economia e o papel do Estado. O governo de Fernando Henrique Cardoso buscou reduzir a atuação do Estado na área econômica e social implantando os princípios do pensamento neoliberal dentre os quais vale destacar: o Estado Mínimo, a privatização das empresas estatais, a globalização e a defesa do capitalismo.

Affonso (2000) descreve os caminhos da descentralização no Brasil por meio de três características de acordo com cada período. Como primeira característica o autor explica que o processo descentralizador em 1980 não foi desencadeado por um movimento isolado do governo federal, mas foi um movimento de todas as unidades da federação, diferindo assim de outros países latino-americanos, como a Bolívia, a Colômbia ou a Venezuela. Nessa época, a hiperinflação dominava o cenário econômico o que prejudicava a governabilidade em todas as áreas e, diante dessa perspectiva a descentralização ao invés de contribuir para solucionar os problemas do governo servia para agravá-los.

Essa característica é contraposta por Lobo (1990), pois para ela muitos autores viam na descentralização a solução que o Estado encontrou para resolver

os problemas político-institucionais face a sua ineficiência diante das demandas sociais do momento.

A segunda característica, conforme Affonso (2000), tem por base a redemocratização e a abertura política. Ao longo da década de 80, ganha força a descentralização tributária iniciada no final da década de 70 e, as esferas estaduais e municipais tornam-se protagonistas da federação brasileira diante da crise financeira do Estado e da redemocratização em curso no País. Com as eleições estaduais e municipais ocorridas no início de anos 80, a abertura democrática chegou primeiro a essas estâncias de governo para depois acontecer no âmbito federal com a Constituinte em 1988 e a eleição direta para a presidente da República em 1989.

A evolução simultânea de ambos os processos – redemocratizar ou descentralizar - provocou conflitos quanto ao apoio em um ou outro processo o que trouxe desvantagens para a descentralização sendo operacionalizada de modo desplanejado e descoordenado (AFFONSO, 2000). Esse ponto de vista é compartilhado por outros autores a exemplo de Alves (2000) que fazendo uma análise crítica do fenômeno descentralizador ele conclui que não foi “uma política planejada e bem executada” que viabilizasse a democracia através da participação popular nas decisões do poder público, a descentralização não passou de uma simples transferência de responsabilidades do governo central para as suas estâncias periféricas.

Ainda nesse sentido Oliveira (1999) expõe que a descentralização foi um processo desordenado, sobretudo no que tange à distribuição dos encargos sociais aos entes subnacionais, pois, esses encargos se tornaram crescentes diante da tentativa da União em equilibrar suas receitas e despesas face aos desajustes financeiros provocados pelos aumentos na arrecadação dos Estados e Municípios.

Por fim, Affonso (2000) destaca como terceira característica do processo descentralizante brasileiro, a descentralização fiscal que diz respeito a tendência à federalização. Com o retorno de eleições diretas para presidente e governador e a promulgação da Constituição de 1988, se acentua o processo de descentralização tributária e, a arrecadação de receitas da União é reduzida em favor dos entes subnacionais.

Os ganhos fiscais obtidos, contudo vieram acompanhados de novas atribuições, sobretudo no campo de políticas sociais e, apesar do significativo

incremento nas receitas estaduais e municipais isso não foi suficiente para que essas esferas assumissem sem dificuldades as novas competências.

Affonso (2000) atribui as dificuldades à falta de equilíbrio entre encargos e receitas além do que, a descentralização nesse período foi um processo descoordenado e obscuro quanto à definição das novas competências, que não levou em conta as desigualdades geográficas, econômicas, fiscais, sociais, e populacional. Segundo o autor a “nova institucionalidade democrática do país” se fazia presente nas esferas subnacionais enquanto o governo central passou a ser sinônimo de autoritarismo e decadência.

Para Saldanha (2009 apud RÉGIS, 2009) a evolução do Estado no Brasil foi marcada pela ocorrência de oscilações entre longas fases ditatoriais, onde prevaleceu a centralização e, curtos períodos democráticos onde predominou a descentralização numa espécie de movimento pendular provocado pelas contendas entre o poder central e as oligarquias regionais. O Quadro 1 a seguir demonstra cronologicamente essas fases:

Quadro 1 – Fases da evolução do Estado no Brasil

Intervalo	Período histórico	Centralização/Descentralização
1822-1889	Império	Centralização
1889-1930	República Velha	Descentralização
1930-1945	Era Vargas	Centralização
1945-1964	Redemocratização	Descentralização
1964-1984	Regime Militar	Centralização
1984-1994	Redemocratização	Descentralização
1994-2002	Plano Real	Descentralização
2002-2010	Governo Lula	Descentralização

Fonte : SALDANHA, 2009.

No período entre o final do século XX e o início do século XXI duas escalas entram em evidência : a global e a local .Acontece simultaneamente o avanço da globalização e ampliam-se os interesses pelo desenvolvimento local. Ganham força os debates sobre descentralização das políticas públicas, e fica evidente o esgotamento do modelo centralizador diante dos novos paradigmas do setor privado, voltados agora para a produção, tecnologia e organização e, diante do setor

público com novos papéis a desempenhar face às demandas sociais, ainda que o neoliberalismo buscasse promover sua redução (ARAUJO, 2009).

Para Araujo (2009, p.3) o “movimento de descentralização no Brasil foi marcado pela tentativa de transferir encargos e responsabilidades do Governo central para os governos locais”. Segundo a autora não houve subsídios técnicos e financeiros suficientes para que os municípios pudessem assumir as novas atribuições sem sofrer grandes impactos.

Segundo Saldanha (2009), desde a Independência do Brasil em 1822, até o final do governo Lula em 2010, o Estado brasileiro passou noventa e quatro anos de governo centralizado e noventa anos de governo descentralizado.

Diante da heterogeneidade e desigualdades existentes no imenso território brasileiro, descentralizar a elaboração das políticas públicas de modo partilhado entre o setor público e a sociedade civil é um dos caminhos para a participação democrática dos cidadãos no poder e, que se apresenta como um dos desafios do Brasil contemporâneo. Com isso se faz necessário discutir o conceito de descentralização em diferentes perspectivas bem como de participação uma vez que é conexo com o primeiro.

1.2. Dimensão conceitual de descentralização e participação

A descentralização para muitos foi vista como um processo que poderia solucionar os problemas de ordem político-institucional do Estado, uma vez que este não conseguia atender de forma satisfatória às necessidades básicas da população e, não caberia mais utilizar a escassez de receitas e a urgência do crescimento econômico como justificativa para o não atendimento às demandas sociais. A ineficiência das ações governamentais estaria em questões estruturais internas do Estado que, conjuntamente com a centralização de poder da União, colocou a descentralização como a melhor ou mesmo a única alternativa para resolver esses problemas (LOBO,1990).

As discussões sobre a descentralização das políticas públicas não são recentes no âmbito acadêmico e político. Paralelamente a estes debates foi surgindo uma grande variedade de interpretações acerca do referido vocábulo que por vezes são antagônicas outras convergentes. Nessa polarização conceitual situam-se inúmeros autores – ABRUCCIO, 2006; ARRETCHE,1996; FELICISSIMO, 1991;

GUIMARÃES, 2002; LOBO, 1990; MEDINA, 1987; SOUZA, 1996; TOBAR, 1991; - que intensificaram seus interesses e preocupações em torno do assunto.

Alguns autores convergem para o conceito mais político de descentralização definindo-a como o deslocamento e a distribuição do poder decisório através de mudanças no centro desse poder para a periferia. Significa, portanto, transferências entre as esferas governamentais, sejam de poderes, de funções ou de responsabilidades (GUIMARÃES, 2002; LOBO, 1990; MEDINA, 1987; TOBAR, 1991).

Outros como Felicíssimo (1992) traz uma perspectiva mais social do processo de descentralização quando define que “descentralizar consiste em dar às coletividades o poder de gerir de forma autônoma seus próprios assuntos.” Acrescenta que descentralizar a administração pública é uma forma de aproximar os problemas das soluções e com isso proporcionar benefícios para o governo local e possibilitar o controle social da aplicação dos recursos públicos pelos cidadãos. Segundo ele, a diversidade conceitual encontrada na literatura sobre a temática evidencia a concentração dos interessados entre duas dicotomias - descentralização *versus* centralização e estatização *versus* privatização.

Nas constatações de Souza (1996) e Arretche (2009) o conceito de descentralização não é claro e pouco conciso, pois tenta abranger situações empíricas bastante diferenciadas. Arretche (1996) acrescenta ainda que a descentralização sempre trouxe a idéia de transferência significando “genericamente a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais.”

Tobar (1991), em consonância com Souza (1996), aponta que há um modismo em torno do vocábulo promovido pela idéia de solução imediata dos problemas o que faz a teoria avançar mais do que a prática, ou seja, fala-se mais das ações descentralizadoras do que de fato se pode verificar em ações concretas. Segundo ambos os autores outro fator que contribui para essa popularidade da descentralização são as críticas à centralização do poder. Nessa direção Abrucio (2006) comenta que o destaque dado à descentralização não vem apenas do esgotamento do modelo centralizador e das mudanças no cenário político, mas, sobretudo, da importância que os elementos contidos em sua definição trazem, a exemplo de compartilhamento do poder e eficácia da gestão pública.

Democratizar o poder e conseqüentemente a gestão pública, ampliar a participação popular através da descentralização estabelecendo um elo entre

descentralização, liberdade e democracia é o que preconizam os apologistas do assunto. Na contramão dessas propostas estão os críticos/opositores da temática que aparecem em numero bem menor tendo em vista a tendência de combate aos governos centralizadores que foram tão freqüentes ao longo da historia política no Brasil.

Numa visão crítica Alves (2003) resume que na verdade o que há é uma idéia falsa de que descentralização nada mais é do que:

um processo de transferência de atribuições e desoneração do governo da União, em detrimento dos entes sub-nacionais², que nos parece mais afeto e determinado pelas condições conjunturais de cada agente e fenômeno descentralizador, do que uma política planejada e bem executada no sentido de dar maior participação democrática nas decisões sobre os gastos públicos sociais, combater as significativas desigualdades regionais e dar melhor e mais adequada alocação às dotações de recursos públicos (ALVES, 2003, p.03).

Se por um lado alguns autores tratam a descentralização apenas pelo viés político cujo foco é na delegação de poder para outras instâncias públicas ou segmentos da sociedade, por outro há aqueles que se detém no aspecto administrativo da descentralização também conhecido como desconcentração.

O termo desconcentração tem sido objeto de impasses encontrados facilmente nos estudos sobre descentralização, sobretudo quanto à sinonímia. Os autores, apesar de reconhecerem a diferença conceitual entre os verbetes, na prática fazem uso como se fossem sinônimos. Lobo (1990) explica que é comum esse tipo de uso nos programas e discursos de governo, o que leva a entendimentos equivocados de determinadas ações denominadas descentralizadoras, quando na verdade, elas se revestem de caráter desconcentrador.

O significado de desconcentração não é consensual entre os estudiosos, enquanto Lobo (1990) enfatiza aspectos espaciais quando diz que desconcentrar é realizar “mudanças que levam em conta uma dispersão físico-territorial”, Tobar (1991) opta pelos aspectos administrativos quando define que desconcentrar é delegar competências sem deslocar o poder decisório. Ambos os autores colocam que desconcentrar pode ser um processo coadjuvante da descentralização, porém utilizar o primeiro como substituto do segundo tem como propósito omitir os

² Entende-se por entes subnacionais as outras esferas de governo compreendendo os Estados e municípios

obstáculos que levam a uma descentralização uma vez que concretizá-la implica em ameaças à força dos poderes centralizadores ou escamotear a permanência da centralização, dando novas feições à desconcentração.

Motta (1991) apresenta um conceito mais amplo de desconcentração uma vez que contempla os dois aspectos. Segundo ele é um processo de caráter administrativo que consiste na distribuição de tarefas seja por critérios espaciais para que os serviços públicos extrapolem a sede do Governo, seja por critérios funcionais ampliando a estrutura administrativa através da criação de órgãos autônomos.

Para Guimarães (2002 apud PENFOLD-BECERRA,1998) desconcentração é um processo de diluição da responsabilidade administrativa do gestor público acerca dos serviços públicos prestados à população passando do âmbito federal para estadual e municipal .

A grande diferença da desconcentração para a descentralização é que na primeira não há autonomia legal, pois todas as tarefas descentralizadas estarão subordinadas às leis da entidade política descentralizadora ao passo que na segunda por se tratar de um processo político que envolve os níveis de autonomia prevalecerá a legislação do ente federado descentralizado.

Percebe-se então na visão dos autores que desconcentração não é um processo dissociado ou distinto da descentralização, mas que esta contido neste, onde se conclui que desconcentrar é umas das formas de descentralizar tarefas de cunho administrativo.

Ainda em um esforço para ampliar a compreensão do conceito de descentralização se faz necessário explicitar suas vertentes, como o faz alguns autores, a exemplo de Guimarães (2002) e Lobo (1990).

A primeira vertente segue um plano horizontal e aborda o deslocamento das atribuições da administração direta para indireta, ou seja, algumas atividades da administração pública passaram a ser executadas por entidades indiretas, a exemplo das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista. Esse formato de descentralização, segundo Lobo (1990), apresentou aspectos negativos, pois, criou estruturas paralelas poderosas que trouxeram prejuízos à avaliação da capacidade operacional do Estado, assim como, enfraqueceu o controle do poder central.

A segunda vertente opta pela verticalização e está relacionada com o pacto federativo tratando das relações entre as três esferas de governo ou entes

subnacionais. Neste sentido, os entes subnacionais vêm na descentralização de recursos financeiros, pelo governo federal, a saída para o fim da dependência técnica, política e, especialmente, financeira. Porém o problema não é apenas distribuir receitas, mas definir as competências para que as responsabilidades possam ser atribuídas a cada esfera de governo.

A terceira vertente analisa a transferência das funções do Estado para o setor privado, que engloba empresas particulares e sociedade civil. Sendo assim, a descentralização poderia ocorrer através da privatização³ das atividades econômicas, bem como, através das parcerias e cooperação entre Estado e organizações civis no que tange a elaboração e execução de programas sociais nas áreas prioritárias. Essa última forma de descentralizar visava atender às novas exigências constitucionais quanto à participação da sociedade na gestão pública - agora representada pelas organizações - buscando garantir os direitos dos indivíduos através das políticas públicas.

Essa pesquisa trabalhará com a terceira vertente da descentralização que dá ênfase à transferência e/ou compartilha responsabilidades do poder municipal para a sociedade civil organizada, aqui representada pelos conselhos municipais de Educação.

Além da organização em vertentes, outro recurso utilizado para ampliar a compreensão do conceito de descentralização é a taxonomia em tipos. Essa classificação varia conforme a visão de cada autor sobre o tema.

Felicissimo (1992) classifica a descentralização conforme o processo de operacionalização em dois tipos: intragovernamental – quando é realizada dentro da mesma esfera governamental através da criação de novas estruturas administrativas autônomas a qual se denomina de administração indireta e, interinstitucional - quando ocorre o repasse seja de poder, responsabilidades ou recursos para outras esferas de governo. Ele destaca que apesar desse último tipo ter a participação popular como cópartcipe do poder, na prática isso é mais fictício do que real (1992 apud JOBIM, 1991) pois o compartilhamento do processo decisório se verifica com muito mais intensidade entre os níveis de governo.

³ Destaca-se aqui o papel das privatizações que poderia ter sido uma boa alternativa para alcançar a eficiência de alguns serviços públicos se tivesse sido realizada no sentido de desonerar o Estado das atividades econômicas, liberando-o para o atendimento às demandas sociais. Entretanto, uma rápida análise da grande onda de privatizações, ocorridas a partir de 1990, observa-se que a celeridade com que se deu a venda de empresas públicas para o mercado teve muito mais um caráter político e clientelista do que como objetivo trazer fluidez e eficácia as atividades estatais.

Medina (1987) por sua vez categoriza a descentralização em administrativa e política. A primeira objetiva delegar funções ou tarefas a níveis subordinados visando reduzir a burocracia e aumentar a eficiência e economia de escala. A segunda busca transferir a autoridade para outras instâncias tais como o governo local, conselhos ou colegiados comunitários, possibilitando uma maior participação do cidadão no sistema político, viabilizando a inclusão social e mudanças institucionais. Segundo ele a crítica à primeira categoria vem da dificuldade em acompanhar, horizontalmente, a execução de tarefas em várias unidades com distancias geográficas significativas fragilizando o foco nos programas sociais concluindo por centralizar o poder nos níveis hierárquicos superiores. Quanto a segunda, os prejuízos vêm da verticalização do processo que permite a sobrevivência do clientelismo tão arraigado no país, o que impede construção de políticas nacionais.

Falleti (2006) organiza a descentralização em três categorias baseadas no tipo da autoridade transferida para os entes subnacionais. Na descentralização administrativa é transferida a administração e a provisão de serviços sociais como Educação, Saúde, Assistência Social e moradia. Já a descentralização fiscal engloba o conjunto de políticas que objetivam a majoração de receitas e autonomia fiscal dos governos subnacionais. A descentralização política transfere autoridade política ou capacidades eleitorais para esses entes.

Enquanto Guimarães (2002) critica as tipologias existentes na literatura sobre descentralização alegando que a contribuição é muito pequena para que se compreenda do processo descentralizador em toda sua extensão, para Falleti (2006) esse exercício praticado por alguns autores ajuda no estudo da redistribuição de autoridade entre os entes federados.

A discussão conceitual acerca da descentralização compreende outra etapa importante para a efetividade do processo que é a construção dos seus objetivos. Essa construção é mais passível de consenso entre os autores que os define de no âmbito geral e também de modo específico. No sentido lato podem ser enumerados: democratizar o Estado colocá-lo ao alcance da sociedade civil e promover um equilíbrio social. Já no sentido estrito competiria a descentralização o aperfeiçoamento da articulação entre as esferas governamentais, sobretudo no que tange a repartição de competências e responsabilidades dos projetos e atividades,

assim como viabilizar o controle social pela sociedade civil organizada sobre a gestão pública.

Para orientar esses objetivos, segundo Lobo (1990) é necessário a determinação de cinco princípios descentralizadores quais sejam: flexibilidade, gradualismo, progressividade, transparência e controle social.

É necessária uma flexibilidade inter e intra-regional nas ações de descentralização a fim de se considerar as heterogeneidades dos entes governamentais devido às diversas realidades econômicas, sociais e políticas encontradas no espaço nacional. O gradualismo e a progressividade estão intrinsecamente associados uma vez que o processo descentralizador deve acontecer de modo gradual e progressivo. É preciso uma adequação das novas funções governamentais no tempo e espaço, mas sem deixar de ser *continuum*.

Souza (1990) salienta que

em alguns setores e regiões, o processo poderá se dar de forma mais rápida e abrangente; em outros, de forma mais lenta e limitada; em alguns, não se dará de forma alguma, mantendo-se a centralização como mais eficaz. Mais do que um projeto de governo, a descentralização deveria ser vista como uma política de Estado (SOUZA, 1990, p.9).

Desse modo para uma efetividade da descentralização é preciso que a repartição das competências seja flexível observando as individualidades das instâncias de governo, acontecendo gradualmente conforme o local e o momento oportuno, sem, contudo perder a dinâmica do processo.

Outros dois princípios igualmente importantes para o processo de descentralização é a transparência das decisões governamentais e os mecanismos de controle social. É necessário que a discussão, a divulgação e a participação no processo decisório, tanto no que diz respeito ao uso dos recursos públicos quanto à delegação de responsabilidades, seja acessível a toda sociedade.

O controle social por sua vez é uma evolução dos tipos tradicionais de controle da gestão pública. Diferentemente dos controles formais que se revestem de um caráter burocrático, o controle social é um mecanismo que permite à população, através da sociedade civil organizada, acompanhar, supervisionar e avaliar as ações governamentais. Desse modo, a implementação de instrumentos que instiguem a sociedade a fiscalizar o poder público em conjunto com a

transparência dos atos desse poder possibilitará o desenvolvimento de um senso de responsabilidade cívica⁴.

Em síntese, por um lado os princípios da flexibilidade, gradualismo, progressividade, estariam correlacionados aos objetivos específicos no sentido de reconhecer as disparidades regionais e locais tornando a intervenção do poder público mais equânime enquanto a transparência no processo decisório e a exigência de mecanismos de controle social estão diretamente ligados aos objetivos gerais de compartilhamento de poder e gestão do Estado.

Dentre as inúmeras metas que descentralização visou alcançar pode-se salientar a busca pela autonomia dos entes federados, a desoneração das contas de esferas superiores tais como União e Estados e uma gestão pública compartilhada com a sociedade civil ampliando o exercício da democracia.

Observa-se, portanto que o processo da descentralização passava em algum momento pela participação popular.

A história de uma participação popular no Brasil, apesar de estar associada à civilização ocidental, possui características e contornos próprios. Mesmo diante de sucessivos regimes burocráticos e ditadores que se observou ao longo dos tempos, com a predominância de um poder antidemocrático e centralizador, os cidadãos brasileiros sempre estiveram próximos das lutas por seus ideais junto ao poder público.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representa o marco democrático sob o ponto de vista da institucionalização da participação popular na gestão pública. A Carta Magna inseriu instrumentos que passaram a exigir do cidadão uma posição pró-ativa passando a ser um co-gestor das ações governamentais. As perspectivas que se abriram para a integração entre a sociedade civil e o governo nas discussões políticas acerca da escolha das políticas públicas prioritárias significaram um grande avanço no processo de democratização política.

Santos (2006) associa os desafios atuais da democracia às condições da participação democrática dos cidadãos, dentre as quais ele destaca: garantia da sobrevivência; garantia da liberdade não vivendo ameaçado pela violência; disponibilidade de informações necessárias a uma participação esclarecida.

⁴ Responsabilidade cívica -o cidadão só tem direito ao gozo de uma política pública caso cumpra a contraprestação.

Etimologicamente, participação significa ter ou fazer parte de alguma coisa, partilhar algo. Porém, a participação faz parte do cotidiano e é parte constitutiva da vida em sociedade e, seus objetivos são diversificados de acordo com os interesses e motivações que levam as pessoas a se articularem politicamente. Em sentido lato, a participação política compreende o envolvimento de seja individual ou coletivo de em atividades políticas, tendo-se como exemplo destas atividades, os movimentos sociais, partidos políticos, dentre outros.

A participação também pode ser entendida como um processo de socialização da política cujos meios e processos de governar são compartilhados através da ampla incorporação da sociedade nas várias instâncias do Estado implicando na tomada de decisões por um número maior de cidadãos dando mais visibilidade às políticas governamentais.

Nas últimas décadas, a palavra participação tem sido empregada constantemente, para não dizer banalizada, em discursos de gestores públicos, políticos dos mais diferentes partidos de modo a assegurar apoio popular. Importa ressaltar que a concepção do conceito de participação e, especialmente, de participação popular diferem substancialmente.

Para Cohen (2007)

participar é atuar de forma intencional, buscando objetivos e utilizando meios, o que supõe uma estratégia que exige organização, recursos e alguma noção a respeito das ações necessárias para transformar tais insumos em resultados que levam a consecução dos objetivos propostos (COHEN, 2007, p. 75)

Segundo Gohn (2007, p.50) a participação popular foi definida como “esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade”. Esse tipo de participação estaria centrada nas classes populares que por sua vez remetia ao povo.

Dias (2007) apresenta um conceito que compreende o sentido jurídico e político da participação popular segundo o qual significa

um processo político concreto que se produz na dinâmica da sociedade, mediante a intervenção quotidiana e consciente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em grupos ou associações,

com vistas à elaboração, à implementação ou à fiscalização das atividades do poder público (DIAS, 2007, p. 46).

A participação popular não é algo estanque cujo conceito se encerra em si mesmo, mas dinâmico e contínuo, é um movimento que acompanha não só a história política do Brasil, mas a história da vida em sociedade. Nesse sentido vale acrescentar a definição de Bava (1994, p.9) onde “a participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas”.

As relações do Estado com a sociedade e suas diversas possibilidades de estreitamento bem como a democratização da gestão pública tem sido objeto constante nos debates contemporâneos acerca da participação nas políticas públicas⁵.

Para Santos (2009) o ideal em uma democracia para garantir a participação popular é combinar o modelo representativo com mecanismos participativos tais como: os referendos, as consultas, o orçamento participativo e os conselhos populares. O sociólogo cita o caso dos conselhos municipais de Saúde do Brasil que funcionam de modo independente, com poder deliberativo e participação dos cidadãos.

Embora haja divergências entre os estudiosos quanto à participação popular na esfera pública pode-se observar que a maioria consensual da importância dos instrumentos da participação democrática a exemplo dos conselhos gestores na construção e execução das políticas públicas.

Gohn (2001) afirma que

podemos ter três formas de participação política a presencial – forma menos intensa e marginal, comportamentos representativos ou passivos, a ativação - na qual o indivíduo desenvolve uma série de atividades a eles delegadas de forma permanente; participação propriamente dita o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política (GOHN, 2001, p. 26).

⁵ Diversas são as acepções sobre políticas públicas e esse artigo trouxe de forma sintética três conceitos que valorizam o poder da decisão sendo, dois mais voltados para o aspecto político e um para o aspecto técnico. Rua (1997) faz uma distinção entre política e decisão política, onde política pública envolve, além das decisões, as ações necessárias para sua implementação, enquanto que decisão política corresponde a uma escolha adequada para atingir os fins pretendidos através dos meios disponíveis. Nessa linha Azevedo (2005) traz um significado associado ao poder de escolha do governo na busca pela realização das ações voltadas ao atendimento da coesão social que se resume nas chamadas necessidades públicas. Observa-se que ambas as definições focam no poder de escolha que por sua vez estão nas mãos dos governantes. Já Fleury (2003) embora inclua o termo decisão em seu conceito o faz associando ao caráter técnico colocando a política pública como um sentido restrito de política social que pode ser entendida como um “processo de tomada de decisões técnicas em relação à definição de prioridades e alocação de recursos para atingir certos fins.” Diferindo um pouco dos conceitos citados pode-se definir política pública com o foco no resultado de ações planejadas pelo governo nas diversas áreas que influenciam a vida de um conjunto de cidadãos na busca pela resposta mais adequada a uma necessidade existente.

No caso dos conselhos a prática adotada é da participação na perspectiva da ativação em que os indivíduos ao indicar e escolher os seus representantes delegam a eles o poder para representá-los no exercício de suas atribuições neste órgão.

Os conselhos inseridos na Constituição de 1988, através da participação institucionalizada, tiveram com o objetivo auxiliar na democratização da gestão pública historicamente marcada pela centralização em poder das elites e dominada pelo autoritarismo e práticas antidemocráticas. Os novos mecanismos possibilitaram a sociedade compartilhar essa gestão por meio de diversas ações tais como intervenções em projetos de lei, fiscalização dos atos governamentais, acompanhamento da aplicação dos recursos públicos ao mesmo tempo em que realiza o controle social.

Gomes (2003) acrescenta outros objetivos ao processo participativo como a inclusão de mais teor democrático nas decisões políticas, a busca pela otimização no uso dos recursos públicos, a contribuição para o desenvolvimento da cidadania, a construção de espaços de diálogos entre Estado e sociedade civil viabilizando uma convivência harmônica e pacífica entre ambos.

Para Fonseca (2007) diante de longos períodos de ditadura, centralismo político e uma democracia inconstante conforme remonta a história brasileira pode-se afirmar que foram muitas as inovações trazidas pela Carta Magna de 1988 em todas as áreas. Todavia, esse processo não está concluído, pois vários dispositivos constitucionais ainda carecem de regulamentação o que o torna inacabado e em constante construção sem, contudo diminuir a magnitude das mudanças inseridas, sendo assim ele resume:

as palavras-chave que sintetizam a Constituição, no espírito de uma verdadeira (refundação da República, são descentralização; participação popular; incorporação na vida política das associações civis; revalorização da ação política; e cidadania (FONSECA, 2007, p.247).

Dentre as novas formas de participação estabelecidas constitucionalmente pode-se enumerar os referendos, plebiscito, leis de iniciativa popular, audiências públicas para discutir os projetos sociais, as ouvidorias que funcionam para os registros dos cidadãos quanto ao funcionamento dos serviços públicos, os conselhos municipais que incorporam atores estatais e não-estatais, estes últimos provenientes da sociedade e do mercado, dentre outras.

Gohn (2001) em consonância com Gomes (2003) colocam a participação como um instrumento para a boa governança⁶ contemplando as dimensões políticas, sociais e econômicas. A população ao participar da gestão pública tem acesso a informações que permitem conhecer os problemas e as dificuldades do governo podendo interferir para corrigir falhas, aumentar a eficiência na alocação dos recursos e a eficácia das políticas públicas.

Para Duriguetto (2007, p.428) não há como dissociar o tema participação dos debates em torno dos processos de descentralização e da ampliação democrática do Estado, sobretudo em nível local. Segundo a autora existem contradições de ordem teórica e ideológica nessa práxis que a faz ter mais de um significado assim, participação popular “tanto pode significar processos e ações permeados por uma noção de conflito quanto permeados por uma noção de consertação⁷, parceria, não-conflito com a gestão municipal e de integração ao sistema social vigente”.

Esse processo, todavia enfrenta inúmeros desafios, pois a abertura de canais de participação é muito mais do que a institucionalização legal, mas precisa contar com a vontade política dos governantes de deflagrar, fortalecer e ampliar a democracia.

Os mecanismos democráticos de participação por sua vez, também tem que cumprir sua parte nesse processo e para tanto possui diversos objetivos a serem atendidos tais como identificar as demandas sociais, fomentar a cidadania, fiscalizar e acompanhar os programas e projetos sociais assim como realizar o controle continuado sobre os gestores públicos denominado de controle social.

Contudo na década de 90, a participação assim como a descentralização sofreu novos rumos com as mudanças no cenário econômico decorrentes da doutrina econômica que se instalava no Brasil, o neoliberalismo.

⁶ A governança compreende processo, mecanismos e instituições através do quais os cidadãos e os grupos manifestam seus interesses, exercem seus direitos e deveres e conciliam suas divergências (GOMES , 2003).

⁷ Consertação - A governança compreende processo, mecanismos e instituições através do quais os cidadãos e os grupos manifestam seus interesses, exercem seus direitos e deveres e conciliam suas divergências (GOMES , 2003).

1.3 O enfoque neoliberal de descentralização e participação nas políticas públicas

Após a segunda guerra mundial, o capitalismo dominava a Europa e a América do Norte. O Estado vigente é aquele que promove o bem estar (Welfare State) protegendo a sociedade em sua coletividade e buscando a igualdade, intervindo nas atividades econômicas e regulando o mercado (SADER et al., 1998) .

Nesse cenário surgem as idéias neoliberais com Hayek em 1944 que atribuía ao Estado do bem estar a perda das liberdades individuais criticando a política de intervenção e a volta da liberdade de mercado. Alertava que o Estado regulatório limitava a economia e prejudicava a concorrência bem acomodação dos indivíduos ao conforto proporcionado por este. Para seu principal seguidor Milton Friedman a liberdade é a essência da vida humana e das instituições ao Estado só cabe garanti-la . O neoliberalismo começa a se fortalecer nos anos 80 com a crise do Welfare State provocada pela falência do Estado como promotor de crescimento econômico e de bem estar.

Araujo (2009) cita que a rigidez do governo centralizador no período de auge do Welfare State seria uma de suas dificuldades e, considera que o viés de flexibilidade da descentralização estaria mais compatível com as tendências mundiais.

Assim a descentralização serviu de impulso para as políticas neoliberais, pois os governos adeptos dessa teoria apresentam-na como solução para combater a centralização do poder - o princípio norteador dos governos conservadores - propondo a retirada do Estado das atividades econômicas e produtivas.

Para Duriguetto (2007)

a descentralização passa a constituir mecanismo político-institucional enquadrado na perspectiva neoliberal que vêm expressar o desmonte do Estado através da redução de sua atividade regulatória e produtiva e a ampliação do espaço privado no campo dos direitos sociais conquistados na Carta de 1988 (DURIGUETO, 2007, p.27).

Felicíssimo (1994) faz um contraponto entre o modelo neoliberal e o democratizante de descentralização. O projeto neoliberal conduziu os rumos da descentralização a partir de 1990. As políticas nacionais foram condicionadas e direcionadas pelo pensamento neoliberalizante em função do apoio fornecido pelos

organismos internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial - durante as crises financeiras. A globalização acirrou a competição entre o mercado nacional e o internacional com grande desvantagem para o primeiro que teve como saldo seu enfraquecimento. Outras conseqüências desse modelo foi o desemprego massivo de varias categorias inclusive do servidor público e redução das políticas sociais. A modernização do setor público também aconteceu concomitante a evolução do pensamento neoliberal, porém o objetivo era tornar o setor lucrativo para facilitar a privatização.

Em síntese para o autor a liberdade proposta pelo ideário neoliberal viabilizada pela descentralização era uma camuflagem do centralismo capitalista nacional e internacional que reúne poder econômico e poder político. E como para manter a concentração e acúmulo do capital era preciso também concentrar o poder do Estado instala-se aí um paradoxo, pois não teria como devolver a soberania popular diante de políticas repressivas praticadas direta e imediatamente sobre a maioria.

Dando continuidade ao confronto dos modelos para Felicissimo (1994) a descentralização segundo o projeto democratizante tem como proposta uma resignificação das funções estatais e dos conceitos políticos junto à sociedade. Contudo sua execução implica em realizar metas tais como: abolir o clientelismo, fomentar à soberania popular, controlar o Estado pela sociedade de forma direta ou indireta e evitar a privatização da coisa pública através da auto-gestão ou gestões coletivas.

Na segunda metade da década de 90 começam a diminuir as resistências ao modelo democratizante, mas para sua consolidação e expansão enquanto alternativa ao projeto neoliberal era preciso responder aos problemas da atualidade. Na busca pelas respostas há que abandonar a idéia de escolha entre Estado e sociedade, pois na nova ordem esses elementos devem ser conciliados para que convivam em harmonia, compartilhando o poder através de diferentes arranjos, ou articulações, ou combinações definindo que posição cada um deve ocupar. O desafio desse projeto segundo Felicissimo (1994) é tornar a sociedade agente da reforma do Estado que modifica suas relações com as elites oligárquicas, descentraliza distribuindo autonomia entre as esferas de governo e compartilha o poder proporcionando a ampliação e recriação da cidadania.

Porém a prevalência do modelo neoliberal foi inevitável face as inúmeras contradições entre o Estado a sociedade para equacionar as crises de diversas naturezas que emergiram em 1990 tais como crise econômica onde o Estado se depara com escassez de recursos diante de uma população ansiosa pela satisfação de suas demandas; crise de paradigmas com a diminuição das expectativas de ascensão social face ao modelo de desenvolvimento proposto pelo Estado; crise de legitimidade do sistema político que alimenta o clientelismo em busca do imediatismo das relações .

A América Latina é invadida pelo ideário neoliberal e o Brasil se destaca a partir de 1992, no governo de Fernando Collor, com a abertura da economia para o capital multinacional na chamada globalização.

No governo de Fernando Henrique Cardoso a economia dá continuidade ao fundamento do “Estado mínimo” da escola neoclássica. As instituições internacionais passam a ditar a agenda nacional e com isso são implementadas algumas medidas a exemplo da desconcentração de programas, descentralização de políticas, desestruturação de organismos de planejamento, pesquisa e fomento tecnológico, que passam a excluir o papel do Estado das atividades econômicas assim como do comando das políticas públicas (ALVES, 2003).

A proposta dos grandes blocos da economia mundial era desonerar o Estado central transferindo para outras instâncias de governo suas funções. E assim se processou nos últimos anos a descentralização das políticas públicas no Brasil onde a União repassou para os entes subnacionais suas atribuições, em alguns momentos sem planejamento ou apoio técnico-financeiro (ALVES, 2003).

Diante, sobretudo, do quadro de escassez de recursos públicos a inserção dos grandes conglomerados capitalistas internacionais na economia nacional foi facilitada devido a proposta de ajuda financeira que permitiu por em prática as idéias neoliberais que tornaram exequível o avanço do capitalismo. Embora as propostas neoliberais se respaldem na força imposta pelo domínio do capital sua fragilidade na resolução de problemas na área social é evidente.

Isto porque a solução dos problemas econômicos segundo as idéias neoliberais era a estabilidade da moeda como prioridade em detrimento da redução com gastos sociais. (SADER et al., 1998).

Assim observou-se uma diminuição das funções do Estado nas políticas sociais e os princípios norteadores passam a ser a privatização e a

desconcentração. Ambos são formas de transferências de ações estatais onde o último o Estado transfere responsabilidades para a sociedade civil, ou de um nível central para um nível periférico, enquanto no primeiro transfere a produção de bens e serviços para o setor privado que trabalha pela lógica do ganho sobre o capital. Desse modo as medidas neoliberais tendem a aumentar as desigualdades sociais

Para Duriguetto (2007) a implementação de políticas descentralizadoras como alternativas de melhoria da gestão das demandas sociais não obteve a hegemonia no contexto local conforme a direção seguida pelo processo de descentralização no âmbito federal nos anos 90. Pelo contrário oscilou entre a defesa do Estado mínimo e assunção do papel empresarial do governo local e a prevalência do fortalecimento de uma democracia inclusiva que busca reduzir a exclusão social.

Apesar do imperativo do contexto neoliberal, cabe compreender que o Estado, enquanto governo e sociedade civil e, segundo a concepção de Raichelis (1998) se fundamenta nas sociedades modernas unicamente pela sua divisão em classes sociais que por sua vez possuem interesses opostos conduzindo os agentes sociais a uma luta contraditória que venha a demonstrar qual a sua posição no processo produtivo. Sendo assim traz em seu bojo as contradições geradas pelo capitalismo, que também foi forçado à responder às demandas da sociedade civil por maior participação social nas decisões afetas, sobretudo às políticas públicas. Resulta daí a criação dos conselhos municipais, destacando o pioneirismo dos Conselhos de Saúde, de Assistência Social e de Educação, implementados no início da década de 90.

Nesse enfoque salienta-se ainda que a criação dos conselhos gestores, como espaços democráticos, participativos e contraditórios na condução das políticas públicas, representa um avanço na sociedade brasileira. Entretanto, esse potencial político dos conselhos está ameaçado em frente às novas transformações do capitalismo contemporâneo, que submete tudo e todos à sua lógica destrutiva e incontrolável (MÉSZAROS, 1987).

1.4 O controle social e os conselhos gestores de políticas públicas

Com o processo de descentralização das políticas públicas amplia-se a participação popular trazendo como perspectiva a possibilidade de efetivação do controle social no uso dos recursos públicos.

Enquanto a participação popular no Brasil torna-se protagonista do cenário de redemocratização em 1970, o controle social começou a ter notabilidade em 1980 com a abertura democrática, se firmando definitivamente com a Constituição Federal de 1988 que institucionalizou os mecanismos de participação da sociedade nas políticas públicas. Posteriormente outros instrumentos normativos – como as Leis Orgânicas - foram inserindo dispositivos legais que colocaram os cidadãos como copartícipe dos processos decisórios da gestão pública (CORREIA, 2004).

Contudo os conselhos não é uma invenção tão recente, segundo Gohn (2007, p. 65) “a forma conselho utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil não é algo novo na história [...] invenção tão antiga que se confunde com a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos.”

Arendt (1988) em consonância com Gohn (2007) exemplificam como primeira aparição dos conselhos na história, a Comuna de Paris⁸. Ambas as autoras destacam essa experiência enquanto marco histórico dos movimentos sociais pelo ineditismo de suas ações, pois, inaugura o exercício da liberdade política dos cidadãos através da possibilidade de participação direta da população na gestão da coisa pública. Outras experiências de conselhos operários que mereceram destaque das autoras nos últimos dois séculos foram: os Conselhos dos *Soviets* Russos (1905-1917), os Conselhos Operários de Turim (1919-1920), os conselhos na Alemanha (1918-1919), na Espanha (1934-1937) e na Hungria (1956).

Os conselhos começaram a surgir no Brasil no final de 1970 e ao longo da década de 80, resultante da luta dos movimentos sociais urbanos e em paralelo ao avanço do processo de descentralização que se instalava no país.

Inicialmente surgem os conselhos comunitários que, na maioria das vezes eram institucionalizados, criados por iniciativa do Poder Executivo para interceder nas suas relações com as organizações e movimentos populares. Na década de 80 essa iniciativa passa a ser dos movimentos populares e dos setores organizados da sociedade civil que criam os conselhos populares com autonomia em relação ao poder público reivindicando um diálogo constante acerca das demandas sociais. Nesses dois tipos prevalece a negociação em busca do atendimento das necessidades das comunidades locais.

⁸ A Comuna de Paris foi um governo de trabalhadores por dois meses na França, em 1871, organizados em comitês que fixavam salários, jornada de trabalho e serviram de modelos para uma democracia popular (GOHN, 2007, p.66.)

Posteriormente, com a grande pressão da sociedade civil por espaços que viabilizassem a participação na gestão pública foram criados os conselhos institucionalizados a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas⁹ que predominam atualmente (GOHN, 2007; SANTOS, 2008). Nessa pesquisa serão focalizados os conselhos municipais de políticas públicas que fazem parte desse último tipo.

Na década de 90 ocorreu uma proliferação dos conselhos em todas as esferas da federação. Sobre essa multiplicação, Santos (2008) e Tatagiba (2002, p.50) concordam que em grande parte ela está apoiada na condição estabelecida pela União de criação de conselhos para a transferência de verbas aos entes subnacionais.

Santos (2008, p.04) acrescenta que “a maioria dos municípios não instituiu os conselhos por iniciativa própria, como mecanismo de fortalecimento da participação da sociedade, mas pela quase obrigatoriedade”. Continuando ele coloca que a sedimentação dos conselhos considerados obrigatórios proporcionou visibilidade às demandas de outros conselhos tais como os ligados a grupos específicos de defesa dos direitos (idosos, pessoas portadoras de deficiência), aqueles voltados exclusivamente para programas sociais (Bolsa Escola e Alimentação Escolar) e, também os associados à problemas específicos (Conselho Antidroga).

Para Tatagiba (2002, p.50), além dessa condição há um vínculo entre processo descentralizador e os conselhos que

tornados obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e Municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais (TATAGIBA, 2002, p.50).

Por outro lado, Azevedo (2004, p.11) ao fazer um balanço das experiências dos conselhos no Brasil atribuiu a disseminação conselhistas às novas perspectivas trazidas por esses espaços públicos implantando a seguinte idéia:

⁹Na literatura há uma variação, entre os autores, quanto à nomenclatura dos conselhos gestores de políticas públicas. Na revisão bibliográfica desta pesquisa foram encontradas as seguintes denominações: conselhos de políticas públicas (RAICHELES, 2006) conselhos de gestores de políticas públicas (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002) conselhos setoriais (CARNEIRO, 2006; GOHN, 2007) conselhos de políticas sociais (DRAIBE, 1998). Essa pesquisa adotou o termo conselhos gestores de políticas públicas ou abreviadamente conselhos gestores. Os conselhos municipais enquanto objeto de análise desse estudo é um exemplo desse tipo de conselho.

consolidou-se na sociedade brasileira a percepção de que os conselhos municipais constituem instrumentos de democratização da gestão pública local e de aumento da eficiência e da efetividade das políticas sociais setoriais (AZEVEDO, 2004, p.11).

Além dos debates em torno da disseminação dos conselhos outras controvérsias são postas constantemente em discussão como pode ser citado o motivo da sua criação. O mote da criação dos conselhos divide os estudiosos onde parte deles alega que o Estado utiliza os conselhos para legitimar suas ações e por isso incentivou e promoveu a criação desses mecanismos participatórios. Contrapondo esse ponto de vista outro grupo argumenta que a construção desses mecanismos é resultado de demandas e conquistas dos movimentos sociais organizados e da sociedade civil (AZEVEDO, 2004).

Para Gohn (2007) a polêmica acerca dos conselhos surge a partir dos seguintes problemas:

[...] de um lado, eles são formas de descentralização do poder – demandada pela população –, mas de outro eles são fruto da crise das instituições públicas e parte constitutiva das reformas estatais que implicam diminuição de custos e transferências de responsabilidade na solução dos problemas locais para os cidadãos [...] são iniciativas para o desenvolvimento local sustentável e, para tal, implicam a existência uma sociedade civil organizada [...] os conselhos não substituem o poder legislativo, porque eles se situam em áreas específicas e não tem poderes sobre as questões gerais (GOHN, 2007, p. 94).

De qualquer modo os dilemas que envolvem essa temática contribuem para o aperfeiçoamento dos conselhos como, por exemplo, a diversidade de conceitos que foram surgindo ao longo dessa evolução.

As definições sobre conselhos gestores de políticas públicas foram surgindo conforme o momento da história democrática do Brasil e, muito embora sejam semelhantes em sua essência, diferem quanto ao enfoque, adquirindo contornos políticos, jurídicos ou sociais.

Carneiro (2006, p.151) privilegia o tônico político dos conselhos e os define como "espaços públicos (não estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política" [...] "são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e publicização das ações do governo".

Assim como Carneiro (2006), para Gonh (2007, p. 85) o aspecto preponderante dos conselhos é o contorno político que os reveste, atribuindo-lhes caráter inovador enquanto instrumento representativo e participativo da sociedade, além do que são “dotados de potencial de transformação política”.

Azevedo (2004) atribui um viés jurídico aos conselhos ao descrevê-los como forma de se institucionalizar os artigos da Constituição que tratam da participação da sociedade na gestão e controle das políticas públicas.

Raichelis (2006) vai além de colocar os conselhos como espaços públicos legalizados, mas caracteriza-os como arranjos institucionais utilizados pela sociedade civil para interferir no processo de democratização das políticas públicas, servindo como canal coletivo de participação.

Uma abordagem social é feita por Guimarães (2007) e Tatajiba (2002) segundo a qual os conselhos são espaços de composição plural e paritária que funcionam como interlocutor entre Estado e sociedade civil, tendo caráter consultivo ou deliberativo cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas.

Independente do contorno conceitual que os conselhos venham a adquirir, a criação desses instrumentos de participação popular nos municípios vem sendo crescente e em Recife não é diferente. Inúmeros conselhos foram instituídos em diversas áreas e, as definições constam em normas específicas.

O Conselho Municipal de Educação de Recife (CME/Recife) teve o conceito inscrito no seu regimento interno que o definiu como uma instância representativa da sociedade com caráter legal para atuar no aperfeiçoamento da educação da cidade de Recife (RECIFE, 1999).

O Conselho Municipal de Saúde de Recife (CMS/Recife) foi instituído pela Lei Municipal nº 15.773/93 que o definiu como órgão permanente de caráter deliberativo e de composição paritária, integrante da estrutura básica da Secretaria de Saúde. O CMS/Recife é o principal colegiado, mas o município possui também conselhos distritais criados em 2003 por ocasião da 6ª Conferência Municipal de Saúde do Recife, com caráter paritário, permanente e deliberativo. Apesar de existirem na prática e estarem previstos na resolução CNS nº 333/2004, os conselhos distritais ainda não estavam respaldados por Lei em 2004 quando realizou a pesquisa sobre o Conselho do Distrito Sanitário III (WOLMER, 2005).

O Conselho Municipal de Assistência Social de Recife (CMAS/Recife) segundo a Lei Municipal nº 15.783/94 é um órgão responsável pela formulação,

controle, acompanhamento e fiscalização da Política Municipal de Assistência Social, no intuito de garantir o atendimento prioritariamente por entidades públicas na qualidade de direito social.

Draibe (1998) ao fazer um mapeamento exploratório em grandes áreas de políticas sociais coloca os conselhos no topo dos instrumentos que interferem no processo das políticas sociais destacando sua derivação dos movimentos sociais:

a forma conselho está entre as mais fortes inflexões do sistema brasileiro de políticas sociais” [...] “os conselhos de política social institucionalizam, na etapa de consolidação da democracia, os novos mecanismos de expressão, representação e participação de interesses forjados pelos movimentos sociais desde a primeira hora da democratização” [...] “a forma conselho molda uma parte substancial da nova tessitura da vida em democracia, oferecendo alternativas de expressão às forças puras dos pretéritos movimentos sociais (DRAIBE, 1998, p. 01).

Ainda segundo Draibe (1998) o novo modelo adotado pelas políticas sociais, após a formalização constitucional dos instrumentos de democratização, sustenta-se e renova-se nas idéias e objetivos propostos pelos conselhos dentre as quais: expressar e articular os interesses da sociedade e inserir as demandas sociais nas decisões governamentais.

Outra perspectiva dos conselhos é apresentada por Neves et al (1997), que os coloca como agências de *accountability* - agências de controle social - pois representam instrumentos que contribuem para um bom desempenho dos governos podendo conseqüentemente direcionar as políticas públicas para os interesses da coletividade.

A *accountability* segundo Leal (2006) significa a responsabilização dos agentes políticos resultante de uma exigência crescente da sociedade por esse tipo de compromisso.

Para Araújo (2001) é um termo que vai além da responsabilidade, é muito mais amplo, pois envolve a “noção de dever, de comprometimento, de obrigatoriedade de resposta, de prestar e de render contas”.

Para Campos (1990) *accountability* está associada à mudança de valores, de cultura e da própria concepção de serviço público, tanto por parte da administração pública quanto por parte da sociedade. É necessária a atuação conjunta tanto do governo quanto da sociedade para que o exercício da *accountability* se torne eficaz.

Nessa perspectiva, para que o controle social seja exercido é preciso que haja transparência na gestão pública aplicando o conceito de *accountability* no sentido de demonstrar que as decisões estão pautadas nos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade e eficiência.

Após a institucionalização dos conselhos foi grande a diversidade de tipos criados. Para contextualizar os conselhos municipais no conjunto dos conselhos existentes atualmente no Brasil essa pesquisa utilizará a tipologia adotada pelo pesquisa/estudo “Conselhos Municipais e Políticas Sociais IBAM/IPEA, Comunidade Solidária, 1997) que tem por objetivo compreender os conselhos como instrumentos de políticas públicas e sociais e organiza-os em três tipos: conselhos de programas, conselhos temáticos e conselhos de políticas.

Os conselhos de programas compreendem aqueles associados às ações emergenciais do governo com escopo e clientela bem delimitados, geralmente estão vinculados a programas governamentais concretos e, são compostos em sua maioria por comissões. Desempenham funções normativas ou executivas circunscritas ao âmbito do programa respectivo, e seu público alvo são os beneficiários dos programas ou a clientela específica que participa do conselho além de parceiros de caráter econômico ou político. Trabalham com metas de natureza econômica ou voltadas para a melhoria do acesso a bens e serviços básicos (IBAM-IPEA, 1997).

Como exemplos podem ser citados: Conselhos de Desenvolvimento Rural (CDR), Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), Conselhos de Emprego e do Trabalho, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) entre outros.

O CACS é uma exigência legal e é criado em cada esfera de governo para fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo. Os Conselhos de Trabalho e Emprego são igualmente obrigatórios para que os municípios recebam os recursos dos programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. O CAE é instituído em cada município como objetivo de fiscalizar e assessorar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). É um órgão deliberativo, de caráter obrigatório e deve ter em sua composição membros da comunidade, pais de alunos, professores e representantes dos Poderes Executivo e Legislativo. Já para os CDRs

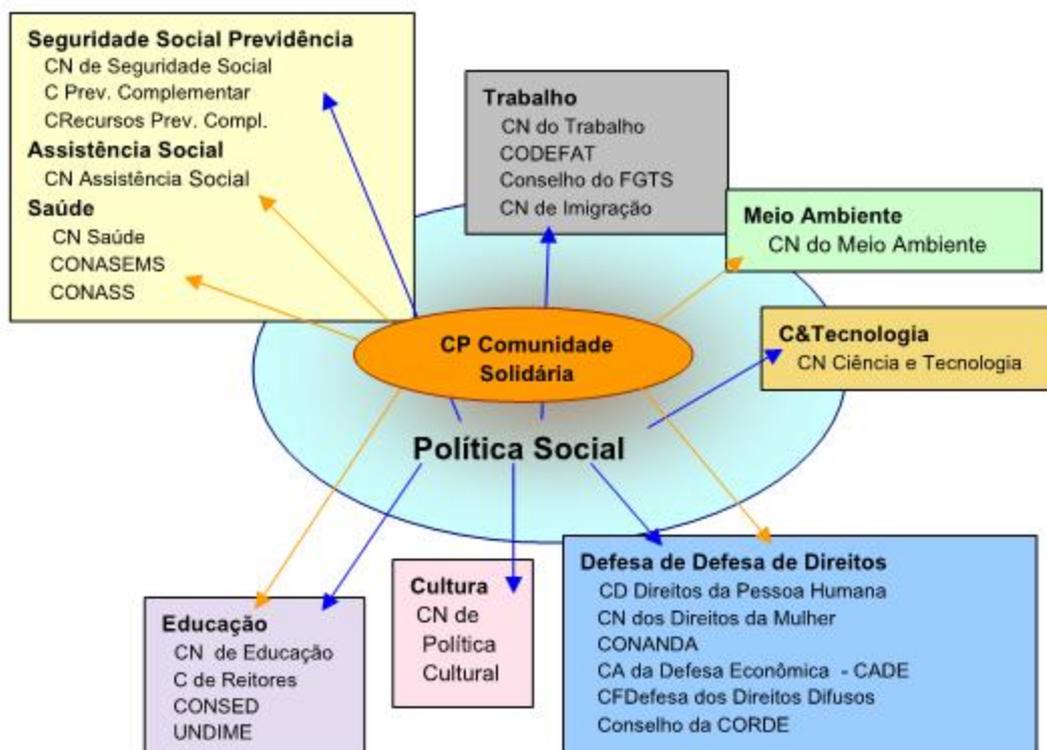
não há uma imposição legal em geral são criados para acompanhar as ações do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF).

Os conselhos temáticos abrangem os conselhos existentes nos municípios, criados pela esfera local ou motivados pelo Estado, contudo não estão submetidos a qualquer sistema ou legislação nacional. Geralmente se vinculam a temas gerais ou idéias de grande interesse local que são postos na agenda por alguma particularidade política ou social. Possuem formatos bem diversificados, são compostos por representantes da sociedade e assumem responsabilidades públicas. Fazem parte desse grupo os conselhos municipais de Direitos da Mulher, do Idoso, de Patrimônio Cultural, de Transporte (TATAGIBA, 2002). Gohn (2007) atribui aos conselhos temáticos a responsabilidade pelas recentes reformas na esfera municipal

O terceiro tipo são os conselhos de políticas ou conselhos gestores de políticas públicas, envolvem aqueles voltados para as políticas públicas concretizadas ou estruturadas em âmbito nacional. Possui previsão legal a nível nacional, sua criação tornou-se imprescindível para o repasse de recursos federais aos Estados e municípios e suas atribuições são definidas em cada esfera de governo e inseridas no planejamento das políticas públicas. Funcionam como instâncias intermediárias entre a sociedade e o Estado, garantindo o exercício dos direitos sociais e ampliando a cidadania (IBAM-IPEA, 1997). Inserem-se neste grupo os conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação dentre outros.

Draibe (1998) denominou esse terceiro tipo de conselho de políticas sociais e organizou seus exemplos em uma visão que chamou de “topográfica” conforme Figura 1 a seguir. O conselho da Comunidade Solidária mesmo sem ter sido eleito o “coordenador” dos conselhos fica num local estratégico onde é possível aglutinar ou convergir as ações inerentes a cada área especificamente das áreas de Educação, Saúde, Assistência Social, defesa dos direitos, emprego e renda.

Figura 1 – Conselhos de Políticas Sociais segundo grandes áreas da política social e afins



Fonte: (DRAIBE,1998)

Os conselhos analisados nessa pesquisa fazem parte desse último tipo quais sejam: Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Educação e Conselho Municipal de Assistência Social.

O controle social está inserido como uma das modalidades de controle sendo assim, para melhor entender o controle social faz-se necessário uma breve compreensão do que vem a ser controle.

Inicialmente controle significava verificar, confrontar com modelos e padrões previamente definidos, evoluindo para o conceito de influenciar o processo decisório no sentido de atender as necessidades da sociedade .

Na visão de Fernandes (2003, p.33) o controle se relaciona com o poder e a administração. Entretanto, a associação entre controle e poder é historicamente conflituosa pois, em alguns momentos foram vocábulos opostos onde a exacerbação do poder significava a ausência de controle. O autor resume seu entendimento entre as duas palavras na seguinte frase “limitar o poder : eis a síntese do controle” .

Di Pietro (2001) corrobora da correlação entre poder e administração estabelecida por Fernandes explicitando da seguinte forma:

pode-se definir o controle da administração pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO, 2001, p.587).

Complementando a definição acima a professora acrescenta que o controle visa garantir uma atuação da administração pública em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência .

Figueirêdo (2003) acrescenta que a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000 reforçou a prerrogativa de realização do controle da administração pública de modo concomitante e preventivo, baseado segundo ele no “pressuposto de que somente o acompanhamento, em tempo oportuno, da ação governamental será capaz de corrigir desvios e impedir a concretização de prejuízos aos cofres públicos “.

Cabe por sua vez classificar o controle para uma maior clareza do seu significado. Essa taxonomia varia conforme critérios, havendo na literatura disponível sobre esse assunto diversas modalidades entretanto, para essa pesquisa interessa classifica-lo quanto ao momento e quanto a quem realiza.

Quanto ao momento o controle pode ser prévio, concomitante ou posterior . O controle prévio ou *a priori* ocorre quando a análise dos atos da administração é feita antes da respectiva prática atuando preventivamente para evitar ou coibir de atos contrários ao interesse público. O controle concomitante é feito simultaneamente com a execução do orçamento ou com a operacionalização do programa social, às vezes denominado de monitoramento, acompanhamento ou incursão¹⁰. O controle posterior ou *a posteriori* é aquele realizado após a prática dos atos com vistas a validação, correção ou anulação (DI PIETRO , 2001).

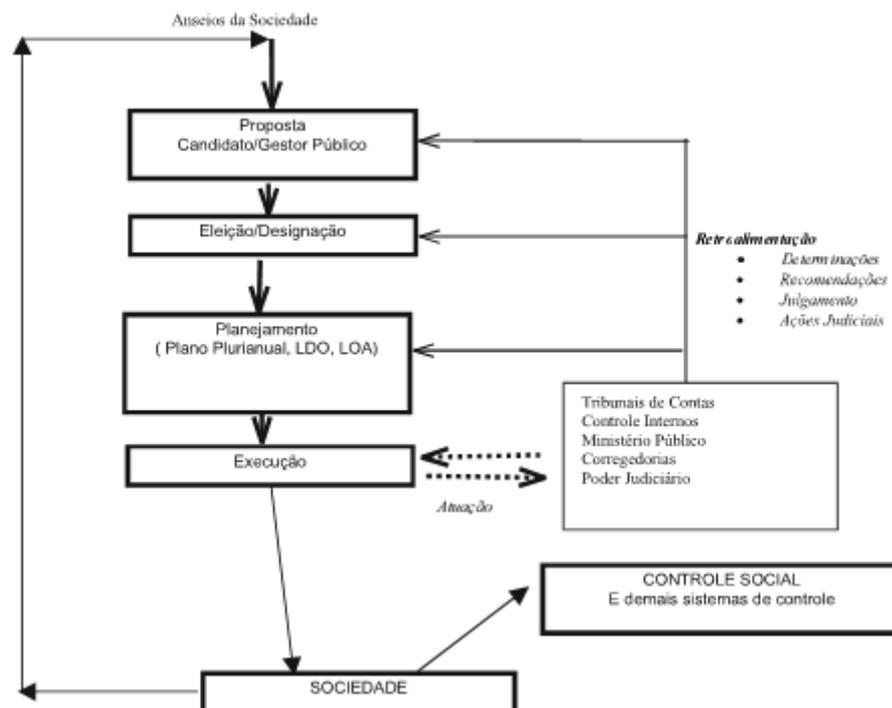
¹⁰ Em julho de 2000, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco implementou o controle concomitante durante o período eleitoral . O programa de fiscalização denominado de Operação Eleições foi pioneiro no Brasil e consistiu na realização de inspeções semanais em todos os municípios pernambucanos para averiguar a legalidade e a economicidade na aplicação dos recursos públicos . Para maiores detalhes ver **Figueirêdo, Carlos M. C.. A experiência do Tribunal de Contas de Pernambuco no estímulo à participação cidadã** VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Do ponto de vista de quem realiza o controle pode ser interno ou externo. O controle interno é aquele no âmbito da própria instituição pública exercido sobre seus atos ou dos seus agentes. O controle é externo quando é realizado por órgão estranho à estrutura do ente controlado. Ambos tem previsão na Constituição Federal de 1988 onde o primeiro é disciplinado pelos do artigos 31 *caput*, 70 e 74 parágrafo 1º, que determinam que cada poder faça o controle dos seus atos. O controle externo tem repaldo nos artigos 31 (*caput* e parágrafo 1º), 71 e 70 do referido diploma legal ficando sob a responsabilidade do Congresso Nacional auxiliado pelos Tribunais de Contas (COSTA, 2009).

No que diz respeito ao controle social a sociedade pode exercê-lo tanto previamente, concomitante ou *a posteriori* mas, do ponto de vista de onde parte o controle ele se enquadra no tipo externo uma vez que é realizado por ente fora da âmbito do poder ou da estrutura da administração pública.

Com a intenção de ampliar o entendimento dos instrumentos de controle em um ambiente democrático Silva (2002) construiu de modo esquemático uma sequencia de etapas necessárias para o controle social conforme pode ser observado na Figura 2 a seguir:

Figura 2 – Esquema de controle social na administração pública



Fonte: (SILVA, 2002)

Da análise do diagrama acima é possível depreender que a sociedade é uma retro-alimentadora do processo controlador acima podendo atuar preventivamente através da escolha do gestor público, pro - ativamente participando da elaboração dos instrumentos de planejamento para que sejam atendidas as demandas da coletividade e, de modo efetivo e contínuo no acompanhamento da execução das políticas públicas.

O controle social foi um poder conferido ao cidadão pela Constituição para que ele fiscalize os atos da administração pública com o objetivo de proteger os interesses coletivos .

A discussão conceitual em torno do termo controle social tem despertado o interesse de várias áreas das ciências sociais sendo usado por muitos segmentos da sociedade.

Conforme Fernandes (2003, p. 51) “a vida em sociedade revela a existência de um sistema de controle denominado social” com isso ele coloca o controle social na categoria dos sistemas de controle que se divide em interno e externo. O interno é formado por ações utilizadas pela sociedade para dar ciência aos indivíduos das regras, costumes e valores de ordem social. O externo diferentemente do interno diz respeito às formas que o Estado usa contra os indivíduos que não cumpre esse regramento social

Não seguindo essa divisão, mas adotando um prisma mais amplo Fonseca (2007) conceitua da seguinte forma:

por controle social entende-se a existência de mecanismos formais (consultivos e/ou deliberativos) existentes na esfera pública, cujos objetivos são, para além do momento eleitoral: fiscalizar ações governamentais nas mais diversas áreas e de formas distintas;interceder abertamente quanto à formulação e implementação de políticas públicas; e canalizar opiniões e interesses dos grupos politicamente organizados em determinado tema com o objetivo de ouvi-los quanto à execução de políticas (FONSECA, 2007, p.75).

Esse controle, segundo ele pode ser feito por grupos diversos que conflitam na sociedade com interesses distintos dentre os quais estariam inseridos os conselhos municipais.

Em outra direção Britto (1992) e Di Pietro (2001) centram suas concepções nos interesses coletivos. Segundo Di Pietro (2001) o controle popular é o tipo de controle que a Constituição, através de instrumentos específicos, concede ao

indivíduo para que ele defenda seus interesses individuais, proteja e priorize os interesses coletivos sendo este o mais eficiente dentre os controles da administração pública.

Com foco no aspecto jurídico-formal Britto (1992) denomina de “controle social do poder” ou “controle popular” a fiscalização externa que tem sua origem fora do Estado. É uma fiscalização exercida por pessoas ou por instituições da sociedade civil sobre o poder do governo a fim de verificar o cumprimento dos deveres das autoridades públicas para com a coletividade em geral.

O controle social pressupõe, portanto, a participação efetiva da sociedade civil organizada na elaboração, acompanhamento e verificação das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos.

Britto (1992) demonstra que há no regramento constitucional uma assimetria entre a soberania popular e o controle social, pois de um lado “os novos institutos da democracia direta redimensionam o princípio constitucional da soberania popular, permitindo-nos falar de uma democracia participativa” porém estes institutos são pouco representativos e por vezes ineficazes diante da imensa lacuna que se estabelece entre “as promessas de arejamento político da Carta em vigor e os efeitos práticos que ela pode deflagrar por si mesma”.

Do outro lado o controle social do poder não incorre nessa fragilidade quantitativa, pois segundo o jurista “os mecanismos são mais numerosos e dotados de maior teor de operacionalidade”, logo a discrepância existente entre dispositivos legais e a respectiva práxis coloca a liberdade e a cidadania à frente da soberania.

Partindo para uma conceituação sócio-teórica Correia (2004) utiliza a expressão controle social “para *designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais*. Segundo a autora esse conceito pode variar dependendo das diferentes concepções de Estado e de sociedade civil e das reflexões acerca da relação entre esses dois elementos.

Desse modo, para a compreensão do controle social de modo amplo é preciso adentrar pela teoria política e fazer uma incursão nos conceitos de Estado e sociedade civil a fim de que se possa entender o significado deste termo.

Nessa linha é necessário perceber a influencia dos pensadores clássicos Hobbes, Locke e Rousseau nas concepções de Estado e sociedade civil enquanto elementos conceituais do controle social que fundamentam suas idéias na razão abstrata¹¹. Para contrapor essas idéias tem-se as interpretações filosóficas dos materialistas históricos Marx e Gramsci com fundamentos guiados para a racionalidade do concreto (Correia, 2004).

A intersecção entre os teóricos contratualistas¹² Hobbes, Locke e Rousseau está na definição de sociedade civil enquanto sinônimo de sociedade política que se contrapõe ao estado de natureza¹³. Segundo os teóricos existem dois “estados” antagônicos: o estado de natureza que controla a sociedade civil através do contrato social dentro de um poder legitimado e, o estado civil que representa a sociedade e é fundada pelo Estado (CORREIA, 2004). O antagonismo está na composição desses estados onde o civil é composto por um grupo de indivíduos segregados que não se associam possuindo interesses singulares e distintos, enquanto o estado de natureza é formado pela reunião desses indivíduos num meio social guiados pela razão .

Contudo não há um consenso entre os pensadores da escola política clássica quanto à relação dicotômica entre Estado e sociedade civil e quanto aos aspectos do contrato social, resultando em diferentes modos de como seria realizado o controle social.

A idéia central de Hobbes é o absolutismo do Estado e tem como condição para a existência da sociedade civil sua submissão ao poder soberano e ilimitado do Estado colocando-a em oposição ao estado de natureza. Segundo o filósofo inglês o medo diante da eminência de guerra de uns contra outros vulnerabilizaria os indivíduos que trocam com o Estado sua liberdade pela segurança do direito a vida e da posse da propriedade o qual através do contrato social conseguiria dar essas garantias. Esse contrato social firmado entre os homens tem caráter voluntário ficando eles sujeitos ao controle total do Estado (CORREIA, 2004).

¹¹ Razão abstrata e racionalidade do concreto – há uma relação dialética ente o concreto e o abstrato. No âmbito das ciências e dos estudos científicos o abstrato abrangeria os conceitos e teorias, sujeito racional enquanto o concreto é a dimensão empírica, o objeto, o ser (Informação verbal fornecida por Elizirio Andrade em aula da disciplina Estado contemporâneo e administração política do curso de mestrado da UNEB, 2009).

¹² O contratualismo compreende todas aquelas teorias políticas que vêem a origem da sociedade e o fundamento do poder político num contrato, isto é, num acordo tácito ou expresso entre a maioria dos indivíduos, acordo que assinalaria o fim do estado natural e o início do estado social e político, seus seguidores eram chamados de contratualistas. BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. 7ª ed., Brasília, DF, Editora Universidade de Brasília, 1995.

¹³ O estado de natureza pode ser definido como o momento histórico anterior à formação de qualquer comunidade organizada, isto é, juridicamente ordenada pelo Estado. Segundo Hobbes o estado de natureza é uma análise abstrata do comportamento adquirido pelo homem no convívio com a sociedade civilizada. Correia (2004) *apud* Macpherson (1979).

A partir dessa relação entre Estado e sociedade estabelecida por Hobbes é possível concluir que o controle social é exercido pelo Estado absoluto sem o auxílio de controle externo sobre os cidadãos que o obedecem em troca da garantia de segurança e da posse da propriedade.

Contrário ao absolutismo hobbesiano Locke centra seu pensamento na limitação ao poder estatal para garantir os direitos naturais à propriedade, à liberdade e à vida. Ele entende que o estado de natureza é um estado pré-político onde o trabalho é a base de formação dos bens, denominados posteriormente de propriedade¹⁴. É a preservação dessa propriedade que origina o contrato social entre os homens estabelecido livremente ao se sentirem ameaçados pela concentração de riqueza nas mãos de poucos (CORREIA, 2004).

Locke restringe o poder do Estado ao cumprimento das leis que visem assegurar os direitos dos proprietários, entendidos assim como todos aqueles detentores de direitos políticos, que podem destituir os seus representantes no poder legislativo caso não sejam obedecidas essas leis (CARNOY, 1990).

Para Bobbio (1997, p.115) o Estado tem seu poder cerceado com o objetivo de atender aos interesses econômicos, ou seja, não obstar a capacidade dos indivíduos na expansão da sua riqueza, do seu número de bens. Ao interpretar Bodin ele conclui: “a soberania do Estado pertence ao povo, e o governo, entendido como exercício do poder executivo, ao rei.”

O controle social na perspectiva de Locke é aquele exercido pelo povo entendidos como proprietários, sobre o poder político do Estado restringindo-o apenas ao cumprimento das leis que garantam os direitos naturais do indivíduo à vida, à propriedade e à liberdade e usando de força para destituir o poder que não atenda a esses direitos. Seria um cerceamento do poder estatal para não inibir a liberdade econômica dos indivíduos (CORREIA, 2004).

Rousseau demonstra em sua obra “O contrato social” que o poder do Estado pertence ou encontra-se com o povo que lhe entregou a liberdade para que este busque o bem comum a partir da vontade de todos exercendo a soberania, o que vem a constituir o alicerce da democracia desse teórico. O governo é fiscalizado pelo

¹⁴ Com o aparecimento da moeda ocorre a instalação das práticas comerciais e surge uma nova forma de aquisição da propriedade que passa a pertencer à categoria de bens. Com isso começa a ocorrer concentração de riquezas, desigualdade social e o risco de infrações sobre esses bens.

povo a fim de que o interesse público não seja preterido em relação ao privado na esfera pública e facilite a corrupção (ROUSSEAU, 1978).

Ao confrontá-lo com Hobbes e Locke identifica-se uma discrepância quanto à concepção de sociedade civil. Para Rousseau a sociedade civil é o ambiente da guerra de uns contra os outros diferentemente de Hobbes que a colocava no estado de natureza. Locke tinha a sociedade civil como um aperfeiçoamento desse estado para garantir a propriedade, em Rousseau a sociedade civil se origina dos conflitos gerados com a divisão da riqueza que resultava em desigualdade material entre os homens e, conseqüentemente instalava a desordem entre eles surgindo o contrato social para restabelecer a ordem e assegurar a igualdade e liberdade (CORREIA, 2004).

Na linha do pensamento de Rousseau o controle social é o controle do povo sobre o Estado que o limita para que a vontade de todos seja garantida.

Desse modo os contratualistas se aproximam no que tange a sinonímia entre sociedade civil e Estado, enquanto sociedade política que equilibra as relações humanas, e se distanciam quanto ao formato do contrato social que regula a sociedade civil.

Em contraposição ao ideário do contratualismo tem-se a filosofia de Marx cujos pressupostos teóricos estão nas condições materiais de existência de uma sociedade que servirá de base para a sua estrutura social. Seu raciocínio era dialético e não dicotômico entre a produção da materialidade e a existência humana.

A partir de Marx pode-se inferir que controle social é o controle soberano do Estado sobre a sociedade em benefício dos interesses das classes que detém o capital.

A sociedade civil em Gramsci não é uma estrutura, mas sistemas superestruturais, espaço onde se forma uma concepção de Estado ampliado através da construção de um poder político que difere do poder político. Portanto, a sociedade civil se coloca como o espaço do consenso (ideologia) em contrapartida ao da força (coerção) (COUTINHO, 1989) .

Segundo Correia (2004 apud LIGUORI, 2000), muitos autores fazem inferências equivocadas sobre sociedade civil a partir de Gramsci devido à influencia das obras de Bobbio que apontam uma relação dicotômica entre Estado e sociedade civil como essência do pensamento gramsciano o que retira do eixo central das

idéias do filósofo italiano a unidade dialética entre política e sociedade assim como economia e Estado.

Essa dialética é explicada detalhadamente por Anderson (1986) em seu livro “As antinomias de Gramsci” onde aborda a construção da hegemonia sob três versões. Na primeira versão a sociedade civil é um espaço privilegiado da hegemonia¹⁵ capitalista onde o Estado ocupa uma posição marginal. Apesar do Estado não ser repressivo e estar aberto ao socialismo, via eleições democráticas, não demonstra interesse em expropriar o capital. Na segunda versão não há preponderância da sociedade civil que é vista em equilíbrio com o Estado. A hegemonia é distribuída entre ambos e construída conjuntamente pelo consenso (sociedade civil e Estado) e coerção (Estado). Na terceira versão a sociedade civil se confunde com o Estado (sociedade política) que são dissolvidos em uma unidade soberana. Nesse sentido ampliado o Estado contempla os aparelhos de coerção, enquanto sociedade política e, aparelhos de consenso (organizações privadas) enquanto sociedade civil.

Para Anderson (1986) o paradoxo em Gramsci está na não relação da sociedade civil com a base econômica tendo em vista que o filósofo tem seu pensamento fundamentado em Marx segundo o qual a sociedade civil foi estabelecida a partir da divisão social do trabalho que está no campo econômico.

Andrade (1991, p. 103) concorda com Anderson sobre a concepção de hegemonia em Gramsci ao mesmo tempo em que faz um contraponto dessa concepção com a teoria marxista segundo a qual a hegemonia “ tem uma definição que se funde numa dominação sobre a formação social e sua totalidade, ou seja que interliga e articula os elementos sociais, econômicos e ideológicos de uma determinada sociedade concreta”.

Dentro da concepção gramsciana de Estado e sociedade civil encontra-se o controle social movido pelo antagonismo das classes que compõe a estrutura social e funcionando de modo pendular na medida em que oscila entre a classe dominante e a subordinada conforme a correlação de forças entre elas.

Desse modo, apesar de Gramsci ser adepto do pensamento marxista há divergências da sua concepção de sociedade civil em relação a Marx. Para Marx

¹⁵ Hegemonia- consenso de ideologia política, aspectos econômicos e culturais. Subordinação ideológica da classe trabalhadora sobre a burguesia que exerce a dominação pelo consentimento (apontamentos de aula Economia política prof. Elizário Andrade).

sociedade civil é uma estrutura onde acontecem as relações materiais e econômicas que estabelece uma relação de interdependência com o Estado face a reprodução capitalista. Em Gramsci por sua vez a sociedade civil é uma superestrutura que contempla sociedade política e sociedade civil constituindo uma noção ampliada do Estado com vistas a manter o consenso.

Para ampliar a compreensão conceitual de controle social é possível organizá-lo em duas abordagens: a primeira quando é utilizado para designar o controle do Estado sobre a sociedade, ou seja, ao poder de dominação do Estado sobre os cidadãos individual ou quando organizados coletivamente; a segunda quando indica o controle da sociedade sobre as ações estatais, incluindo ainda a participação da sociedade na elaboração e acompanhamento das políticas públicas direcionadas para as demandas sociais e exercendo a democracia (CORREIA, 2004).

Conforme as análises anteriormente realizadas acerca da perspectiva do controle social pelos filósofos clássicos pode-se destacar as idéias de Hobbes e Marx enquanto defensores da primeira abordagem onde o Estado é controlador da sociedade. Para amparar a segunda abordagem quanto ao controle da sociedade sobre o poder do Estado tem-se as interpretações de Locke e Rousseau.

Hobbes propõe a subserviência dos indivíduos ao Estado absolutista em troca de segurança, proteção da vida e da propriedade. A visão marxista, sob a ótica das classes sociais, entende que o Estado domina toda sociedade e, este busca conservar o equilíbrio das relações sociais inerentes à reprodução do capital atendendo as necessidades dos indivíduos, através das políticas sociais, para que estes se mantenham pacíficos e cordatos diante das ideologias dominantes (IAMAMOTO, 1988).

Na segunda abordagem, Locke e Rousseau apesar de terem o mesmo ponto de vista sobre o controle social - controle do povo sobre o Estado – desenvolveram suas teorias em perspectivas diferentes. Para Locke esse controle tem seu centro na garantia dos interesses individuais e os membros da sociedade (povo) podem resistir ao poder político do Estado e destituí-lo se este violar as leis que asseguram os direitos naturais. Já em Rousseau o povo é soberano e controla o Estado para garantir a prevalência dos interesses públicos sobre os particulares.

Nesse sentido as práticas de participação nas políticas públicas no Brasil podem ser balizadas pela filosofia rousseauriana servindo para orientá-las quanto à

sobreposição das demandas coletivas em relação aos interesses privados garantindo os direitos individuais e coletivos assegurados constitucionalmente .

Gramsci não se posiciona em nenhuma das duas abordagens, mas em ambas. Segundo ele através da elaboração e implementação de políticas públicas o controle social age como via de mão dupla servindo de instrumento para que a sociedade civil controle o Estado quanto ao atendimento de suas necessidades e seja controlada por este ao gerir essas políticas.

Segundo Britto (1992), a participação popular e controle social não podem ser confundidos, pois o objetivo da participação deve ir mais além do que apenas se contrapor ao governo, mas compartilhar o poder político através do dialogo no sentido de obter normas que ampliem os direitos sociais, conduzindo para prevalência da soberania popular e de uma cidadania ativa.

A participação popular e controle social são complementares e não podem ser confundidos, pois a finalidade daqueles que participam efetivamente não deve ser a busca pela anulação do poder político. O objetivo da participação deve ir mais além do que apenas se contrapor ao governo, mas dialogar com o Estado no sentido de obter normas que ampliem os direitos sociais conduzindo para prevalência da soberania popular compartilhando o poder bem como de uma pratica efetiva de cidadania (BRITTO,1992).

CAPÍTULO 2 – RECIFE E OS CONSELHOS MUNICIPAIS

Entendemos que os conselhos municipais são a maior expressão da instituição, pelo menos no plano legal, do modelo de governança democrática no âmbito local.

(AZEVEDO, 2004, p. 21)

Este capítulo trata da contextualização do objeto de estudo, trazendo aspectos importantes da criação dos conselhos municipais de Recife. Inicialmente são explorados os elementos geográficos, demográficos e econômicos do município, tecendo breves considerações acerca da sua formação político-social. No segundo momento resgata-se processo de institucionalização dos conselhos em Recife. Em terceiro lugar apresenta a estrutura jurídico-normativa desses mecanismos participativos, enumerando os instrumentos legais nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. No último tópico do capítulo descrevem-se as características dos conselhos, geralmente definidas na lei de criação, assim como suas peculiaridades, dentre as quais: composição, dinâmica de funcionamento e competências.

2.1 A gestão pública em Recife: uma breve análise do período entre 1986 a 2007

A cidade de Recife é a capital do Estado de Pernambuco e está situada na região Nordeste do Brasil no centro de uma faixa litorânea entre os Estados do Rio Grande do Norte a Sergipe conforme Figura 3.

Figura 3 – Localização de Recife na região Nordeste



Fonte: Disponível em <http://www.brasilrepublica.com/regiao_nordeste.jpg> Acesso em: 8 jul. 2011

Segundo o recenseamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, Recife possui uma população de 1.537.704 habitantes o que corresponde a 18% da população do Estado e 42% da Região Metropolitana do Recife (RMR)¹⁶ conforme Quadro 2 a seguir , ocupando por sua vez a nona posição entre as cidades brasileiras em termos populacionais (IBGE, 2011).

Quadro 2 – Distribuição populacional de Região Metropolitana do Recife

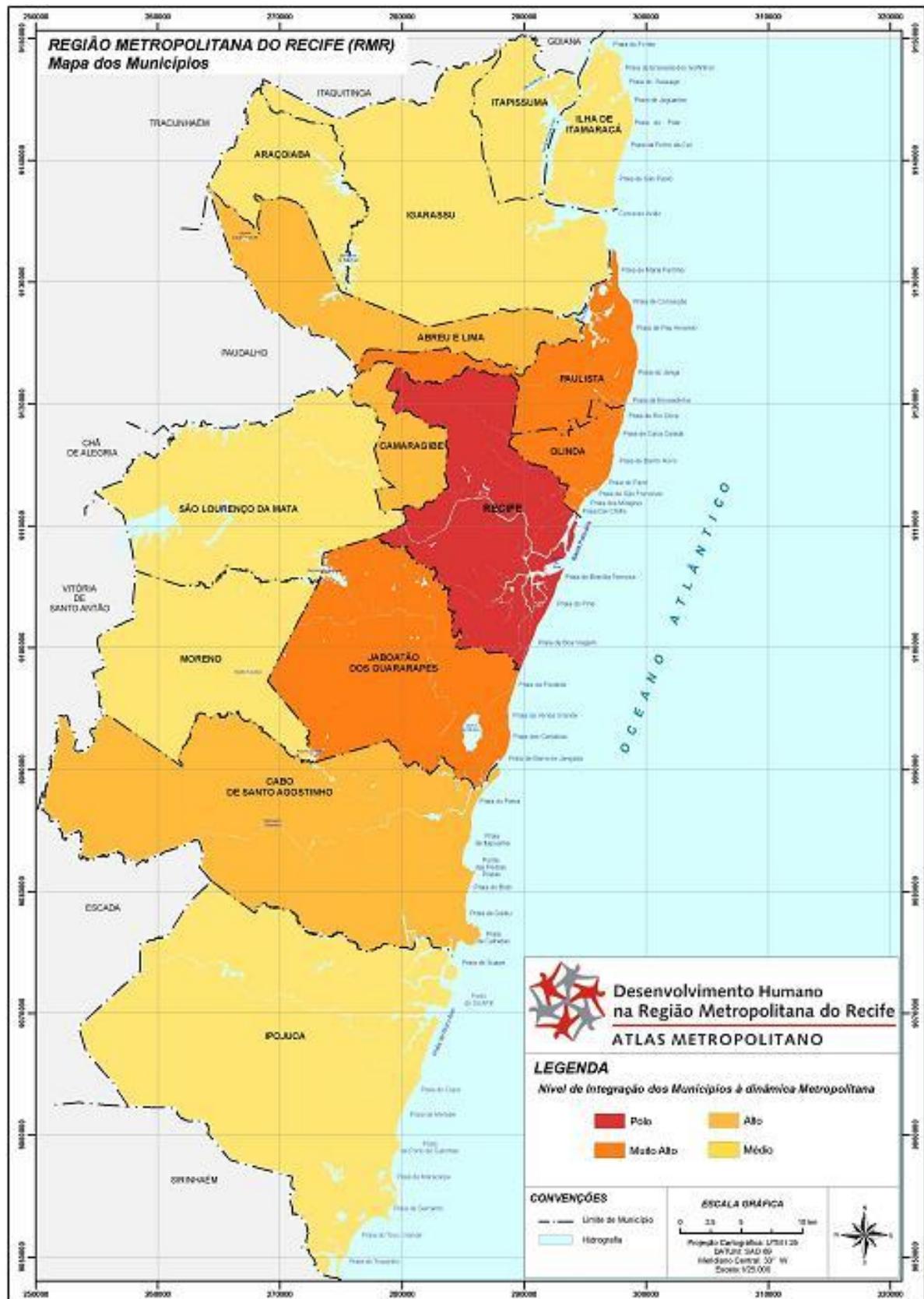
Município	População (hab)	%
Abreu e Lima	94.428	2,56
Araçoiaba	18.144	0,49
Cabo de Sto Agostinho	185.123	5,02
Camaragibe	144.506	3,92
Igarassu	101.987	2,76
Ilha de Itamaracá	22.449	0,61
Ipojuca	80.542	2,18
Itapissuma	23.723	0,64
Jaboatão dos Guararapes	644.699	17,48
Moreno	56.767	1,54
Olinda	375.559	10,18
Paulista	300.611	8,15
Recife	1.537.707	41,68
São Lourenço da Mata	102.956	2,79
Total	3.689.201	100,00

Fonte: IBGE, 2011

O município limita-se ao norte com os municípios de Olinda e Paulista, ao sul com a cidade de Jaboatão dos Guararapes, a oeste com os municípios de São Lourenço da Mata e Camaragibe, e a leste com o Oceano Atlântico, segundo demonstra a Figura 4 a seguir.

¹⁶ A Região Metropolitana do Recife é formada por quatorze municípios: Recife, Cabo, Igarassu, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, São Lourenço da Mata, Itamaracá, Igarassu, Itapissuma, Abreu e Lima, e Camaragibe.

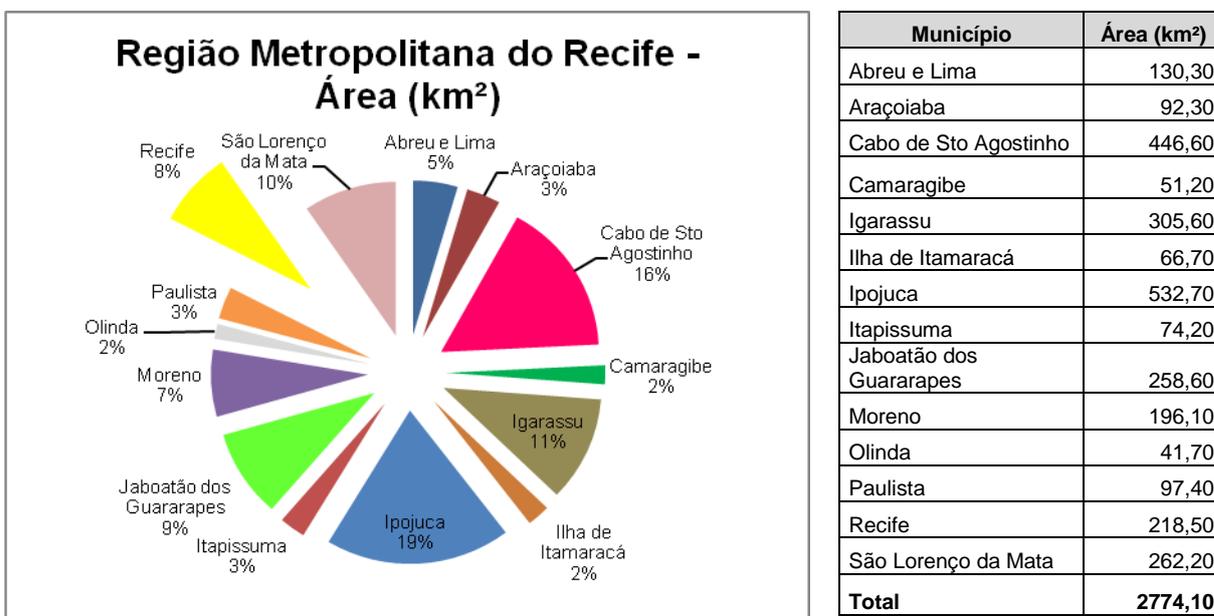
Figura 4 – Limites do município de Recife



Fonte: Atlas Metropolitano: Desenvolvimento Humano na Região Metropolitana do Recife, Recife 2010 (DVD).

O espaço territorial de Recife ocupa uma área de 218,5 km² o que resulta em uma densidade demográfica de 7.038 habitantes por km², representando 8% da área total da RMR. Em seguida a Figura 5 apresenta a divisão da RMR por área.

Figura 5 – Distribuição dos municípios da Região Metropolitana do Recife por área



Fonte : Elaborado pela pesquisadora a partir dos dados da homepage <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=26&dados=1>. Acesso 03/04/2011

As principais atividades econômicas do município são o comércio e a prestação de serviços, especificamente na área médica e de construção civil. Possui um Produto Interno Bruto (PIB)¹⁷ de R\$ 22 452 492 mil e um PIB per capita de R\$ 14.485,67 ficando em terceiro lugar entre as capitais nordestinas e o décimo primeiro em relação às demais capitais brasileiras (IBGE, 2010).

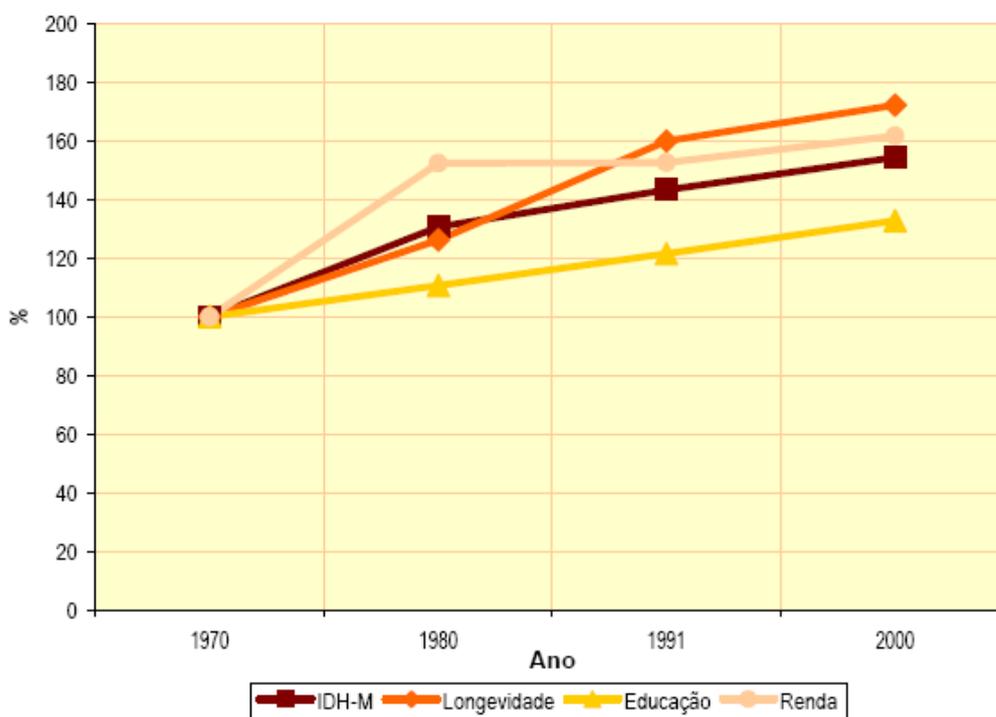
O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁸, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) correspondia em 2000 a 0,797 o que coloca a cidade de Recife como uma região de médio desenvolvimento humano ocupando a 637^a posição do ranking dos 5 512 municípios brasileiros (PNUD, 2000).

¹⁷ Produto Interno Bruto (PIB) é o valor de mercado da produção de bens e serviços finais produzidos no território nacional durante certo período de tempo e, corresponde ao valor bruto (preço de mercado multiplicado pela quantidade) de todos os bens e serviços produzidos na economia doméstica (NASCIMENTO, 2011).

¹⁸ O Segundo Atlas de Desenvolvimento do Recife (2010) o IDH reúne três dimensões relacionadas com as necessidades básicas e universais do ser humano: educação, longevidade e renda. A dimensão educação é medida por uma combinação da taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos níveis de ensino fundamental, médio e superior. A longevidade é medida pelo número de anos que um recém-nascido viveria, mantendo-se inalterados os padrões de mortalidade prevalentes na época de seu nascimento. A renda, é medida pelo poder de compra da população, baseado no PIB *per capita*, ajustado ao custo de vida local. Tanto o IDH quanto seus três subíndices (educação, renda e longevidade) variam entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1 o valor calculado para o indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do país ou região.

No que diz respeito aos índices específicos de renda, longevidade e educação, uma análise do gráfico da Figura 6 a seguir, possibilita perceber que nos anos 1970 o crescimento econômico proporcionou uma elevação nos rendimentos de todas as camadas sociais de Recife, resultando na evolução do IDH relativo à renda, acompanhado dos aumentos dos IDHs de longevidade e de educação. A partir dos anos 80 com a estagnação da economia o IDH de distribuição de renda também desacelera, contudo ocorre um crescimento diferenciado nos índices de longevidade e de educação provocado pela implementação de políticas públicas municipais em educação, investimentos em programas sociais de habitação e saneamento e pela descentralização da saúde. Nos anos 90 a curva do IDH renda retoma sua ascensão se aproximando das outras duas curvas (ARAÚJO, 2005).

Figura 6 – Recife: Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano e seus subíndices - 1970 a 2000



Fonte : (ARAÚJO, Tânia; ARAÚJO, Tarcisio, 2005)

Araujo (2005) afirma que os IDHs refletem as políticas sociais adotadas no município, sobretudo a partir dos anos 80, acompanhando a tendência nacional de um crescimento de renda lento diante de resultados mais imediatos das políticas

sociais. Ao fazer a análise do desenvolvimento da cidade ela acrescenta que é uma cidade com grandes desigualdades sociais, elevados índices de pobreza e que

não se pode considerar que tenha ocorrido, aqui, desenvolvimento. O Recife não pode ser considerado desenvolvido, sendo tão desigual. As sociedades tidas como desenvolvidas são sempre muito mais homogêneas. Ter uma pequena elite moderna — que experimenta excelente padrão de vida — não define uma sociedade como desenvolvida. A presença de uma maioria excluída, com precários índices de acesso a condições decentes de vida, serve como elemento de questionamento à sustentabilidade do processo que se construiu (ARAÚJO, 2005, p.5).

O município é marcado historicamente pela monocultura da cana-de-açúcar com predomínio do latifúndio açucareiro, pelo regime escravagista nas relações de trabalho, pelo coronelismo, pela sujeição econômica do mercado do açúcar e do álcool às oscilações do mercado internacional, mantendo-se a concentração de renda nas mãos de uma minoria. Esses fatores, dentre outros, influenciaram a formação social de Recife e contribuem para explicar uma sociedade polarizada e permeada por lutas e conflitos¹⁹.

A ocupação urbana foi acelerada devido ao intenso êxodo rural provocado pela substituição da atividade agrícola pela industrial. Essa ocupação aconteceu de modo desordenado devido à falta de planejamento e infra-estrutura local da cidade, tendo havido uma grande concentração da população nas áreas de riscos (morros).

Nas décadas de 50 e 70, cresceu a mobilização das comunidades provocada pelas problemáticas de moradia e pelo déficit em equipamentos sociais como saneamento básico, transporte coletivo, serviços de saúde, esgotamento sanitário, abastecimento de água, limpeza urbana, etc, o que levou a população a reivindicar melhores condições de vida ao poder público (RECIFE, 1999).

Na década de 80 a ausência de investimentos estruturadores inibe a criação de empreendimentos privados além da perda de dinamismo econômico marcando essa década pelas baixas taxas de crescimento e recessão. Entretanto, nesse período houve o desenvolvimento de práticas de participação popular na gestão pública resultantes dos avanços das lutas populares.

O histórico da participação popular de Recife foi intercalado por períodos populistas e gestões conservadoras. Essas mudanças no modelo de gestão municipal vem acompanhando a formação política dos últimos governantes que por

¹⁹ Sobre a formação social do Recife no contexto nacional e da região Nordeste ver FREYRE, Gilberto. Sobrados e Mocambos 2- decadência do patriarcado e desenvolvimento urbano. 6ª ed. Rio de Janeiro: J. Olimpio; LUCENA, J.C. et al Pernambuco (meu estado) São Paulo: Spicione , 1996.

sua vez oscilou entre uma gestão popular com o prefeito Jarbas Vasconcelos em seu primeiro mandato (1986-1988), passando para um perfil tradicional, adotado na administração de Roberto Magalhães (1997-2000), depois retornado para gestões voltadas para a democracia participativa com o segundo mandato de Jarbas Vasconcelos (1993-1997) e João Paulo em dois mandatos consecutivos (2001-2008). Conforme Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 – Prefeitos de Recife x formas de gestão - 1985 a 2008

PERIODO	PREFEITO	Forma de gestão
1985 a 1988	JARBAS VASCONCELOS	populista
1989 a 1990(abril)	JOAQUIM FRANCISCO	conservadora
1989(abril) a 1992	GILBERTO MARQUES	
1993 a 1996	JARBAS VASCONCELOS	populista
1997 a 2000	ROBERTO MAGALHÃES	conservadora
2001a 2004	JOAO PAULO	populista
2005 a 2008	JOAO PAULO	populista

Fonte : Elaborado pela pesquisadora

Na primeira gestão de Jarbas Vasconcelos na prefeitura de Recife período compreendido entre 1986 a 1988, os incentivos à participação popular foram reforçados tendo em vista a estruturação de sua campanha baseada nos movimentos populares (PASSOS, 1995).

Leal (2003) assinala essa gestão como marco do “ativismo democrático”²⁰ em Recife pelas características apresentadas: poder local foi exercido por forças progressistas, forte envolvimento da população e de uma parcela da elite técnica e ocupação de segmentos de esquerda na direção da área social. Segundo a autora

a democratização da relação do poder local com os movimentos sociais se fundamentava nos pressupostos da descentralização política pela via da participação popular, da transparência administrativa, e da inversão de prioridades como requisitos à cidadania (LEAL, 2003, p. 210).

²⁰ O Segundo a autora, ativismo democrático está associado às concepções de gestão pública que emergiram no período da transição democrática traduzidas nas experiências dos governos progressistas nos anos oitenta e noventa (Leal, 2003 *apud* Daniel,1990; Leal , 1994 e 1999; Moura 1993 e 1996).

Nessa administração foi criado o Programa Prefeitura nos Bairros (PPB) ²¹ que visava descentralizar a administração municipal e implantar a democratização na gestão através da articulação entre os movimentos sociais organizados e os órgãos da prefeitura, participando das decisões e ações do governo. Apesar de institucionalizado, o PPB se ateu à implementação de ações específicas e pontuais enquanto as políticas de maior abrangência para a cidade não foram debatidas.

Para a implantação desse programa a cidade foi dividida em doze regiões político-administrativas (RPAs)²². Segundo Braga (2008) essa divisão não levou em conta aspectos culturais, sociais e econômicos dos bairros baseando apenas em estudos técnicos o que levou posteriormente a modificações dessas regiões para que uma melhor integração com as comunidades execução do programa.

No período seguinte Recife teve dois governantes: Joaquim Francisco (janeiro/1989 a abril/1990) e Gilberto Marques Paulo (abril/1990 a dezembro/1992). Foram gestões marcadas por uma desaceleração do processo de participação popular, desmobilizando movimentos sociais e desativando os canais participativos. Nessa época foi promulgada a Lei Orgânica do Município do Recife (LOMR), 04 de abril de 1990.

Na segunda gestão de Jarbas Vasconcelos em Recife de 1993 a 1996 foi retomado o ideário participativo, contudo em outro formato devido aos novos vínculos políticos estabelecido pelo então prefeito. O perfil administrativo diferia do seu primeiro mandato (1985 -1988), pois nessa ocasião fora eleito com o apoio das forças populares que tiveram presença predominante na composição do staff do governo.

Observou-se um predomínio de ações estruturadoras, numa perspectiva empresarial da cidade privilegiando investimentos de grande porte em obras de infraestrutura e poucas ações em áreas populares. Surge como novo viés a centralidade pelo Executivo de algumas ações e ocupação de maior parte das secretarias por uma elite técnica com uma retração dos movimentos sociais (LEAL, 2003). Contudo houve avanços para o processo democrático com a

²¹ O PPB consistia na realização de plenárias nas 12 RPAs da cidade, com a presença de Prefeito e secretários/as, onde a população apontava ações para um Programa Mínimo de Governo (Silva e Teixeira, 2004).

²² Segundo o Atlas Metropolitano de Desenvolvimento Humano da RMR, as regiões político-administrativas (RPA) representam as regiões administrativas. RPA é definida pelo IBGE como *uma unidade administrativa municipal, normalmente estabelecida nas grandes cidades, criada através de leis ordinárias das Câmaras Municipais e sancionada pelo prefeito*. Fonte: Atlas Metropolitano: Desenvolvimento Humano na Região Metropolitana do Recife, Recife 2010 (DVD). Ferrari (2005) por sua vez definiu as RPAs como unidades administrativas municipais não dotadas de personalidade jurídica resultantes do processo de desconcentração administrativo do município.

institucionalização de mecanismos participativos a exemplo dos conselhos municipais, continuidade do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS)²³ e do PPB, instalação do Fórum da Cidade do Recife²⁴ e a primeira experiência do orçamento participativo.

A gestão posterior do prefeito Roberto Magalhães (1997-2000), seguiu uma linha conservadora e os canais de diálogos entre poder público e a sociedade tiveram uma tímida participação. Alguns autores consideram um período de estagnação para o processo de participação democrática (SILVA, 2003). Apesar de o governo ter organizado e normatizado os conselhos municipais, o caráter deliberativo desses espaços não foi valorizado, tendo havido alguns tensões com o poder público, e deste com outros instrumentos participatórios já existentes como PREZEIS e Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU).

A prioridade desse governo foram as obras públicas especificamente nas zonas especiais de interesse social (ZEIS), nos morros e no complexo viário Joana Bezerra uma vez que davam mais visibilidade política e significavam para a população resultado de eficiência da administração da prefeitura.

Com o Poder Executivo municipal centralizando as decisões políticas, deliberando quanto a aplicação dos recursos públicos e definindo os investimentos prioritários, a participação popular se restringiu a relatar suas necessidades que foram minimamente convertidas em ações a fim de que os ânimos populares ficassem sob controle e o modelo de gestão seguisse sem problemas .

Ainda no governo de Roberto Magalhães foi estabelecida uma nova divisão da cidade pela Lei Municipal nº 16.293/97 e os noventa e quatro bairros passam a ser organizados em seis RPAs. Essas regiões geopolíticas serviriam de base para o processo de participação popular e implementação do orçamento participativo em gestões posteriores. A nova distribuição dos bairros ficou assim organizada:

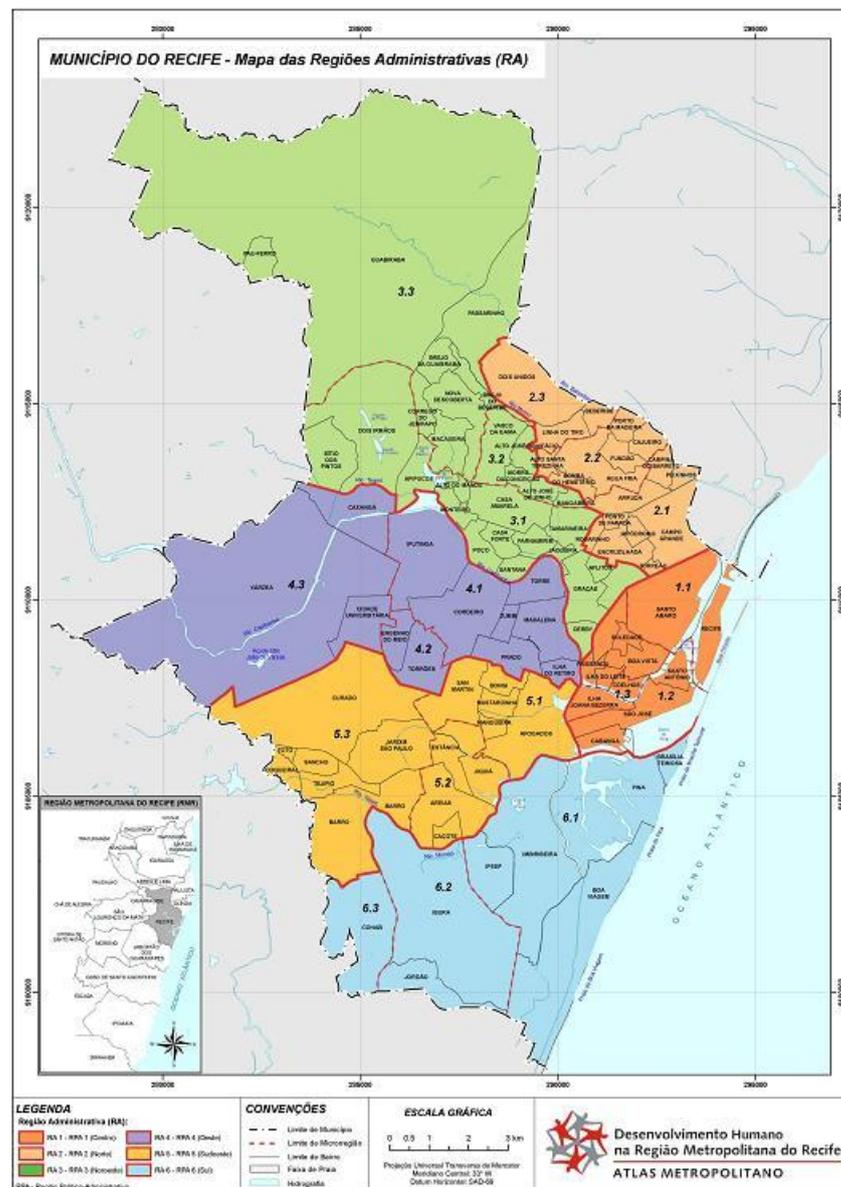
- RPA 1 – Região Centro, com 11 bairros.

²³Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) – foi implantando em 1987 é o programa gestor das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para ver mais MARINHO, G. Dez anos do PREZEIS: resultados e perspectivas. **Relatório Final de Pesquisa**. Recife: FASE / ETAPAS / Centro Josué de Castro, 1998.

²⁴ O Fórum da Cidade do Recife tinha como objetivo planejar e controlar a aplicação dos recursos municipais, fomentar a cidadania por meio de debates e acesso às informações da gestão, apresentar propostas de políticas sociais e emendas ao orçamento municipal e articular as políticas setoriais (Passos , 1995 , p.48).

- RPA 2 – Região Norte, com 18 bairros.
- RPA 3 - Região Noroeste, com 29 bairros.
- RPA 4 – Região Oeste, com 12 bairros.
- RPA 5 – Sudoeste, com 16 bairros.
- RPA 6 – Região Sul, com 8 bairros.

Figura 7 – Mapa das regiões político-administrativas de Recife



Fonte: Atlas Metropolitano: Desenvolvimento Humano na Região Metropolitana do Recife, Recife 2010 (DVD).

Importante destacar que as RPAs já estavam previstas nos parágrafos 1º e 2º, artigo 88 da LOMR/1990, conforme descrito a seguir:

§ 1º - Para efeito de formulação, execução e avaliação permanente das políticas e de planejamento governamental, o município será dividido **em regiões político-administrativas** na forma da lei.

§ 2º - Na definição das regiões político-administrativas devem ser observadas as legislações pertinentes e assegurada a unidade histórico-cultural, demográfica, social e econômica do ambiente urbano.

Em janeiro de 2001 assume a prefeitura de Recife, João Paulo que vai governar o município por dois mandatos consecutivos, até 2008. A administração municipal desse período teve como prioridade ações que visassem a ampliação dos canais de participação da sociedade na gestão pública. Foi implantando um novo orçamento participativo tornando-se o instrumento mais importante e a principal ferramenta no planejamento das políticas públicas. Estabeleceu como proposta de governo a construção de uma Cidade Saudável, entendida como um conjunto de ações intersetoriais que norteiam as prioridades da Prefeitura, pautando-se nas seguintes diretrizes: responsabilidade metropolitana, ação integrada, planejamento descentralizado e orçamento participativo (GALINDO, 2004).

Assim, nesse contexto de gestões populistas, a institucionalização dos mecanismos de participação popular a exemplo dos conselhos gestores passa a contribuir para o fortalecimento do processo democrático da cidade de Recife.

Como foi possível perceber nessa breve análise sobre a dinâmica política das últimas gestões municipais de Recife observa-se um movimento de fluxo e refluxo na efetivação de instrumentos de democracia participativa.

A formalização desses instrumentos não assegura a existência de um processo democrático, é necessário para tanto uma intervenção efetiva na elaboração das políticas públicas de caráter permanente e sistêmico além do acompanhamento concomitante na operacionalização dessas políticas a fim de que se possa atender as demandas sociais e os interesses coletivos.

Desse modo, as dificuldades contemporâneas com destaque para a fragilidade dos serviços nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social vão delineando os desafios postos para as grandes cidades como Recife e, por sua vez exigindo uma atuação mais eficaz dos conselhos gestores no exercício do controle social após a Constituição de 1988 embora a existência desses instrumentos no contexto político remonte datas anteriores.

2.2 A institucionalização dos conselhos municipais de Recife

A Constituição Federal de 1988 representa um marco democrático sob o ponto de vista da institucionalização de mecanismos de participação popular. Nesse sentido a Carta Magna trouxe mudanças significativas introduzindo instrumentos que ampliaram a autonomia federativa dos municípios com relação às políticas públicas, propiciando avanços no exercício da cidadania via participação direta, além do que passou a exigir do cidadão uma posição pró-ativa na gestão pública interferindo ou controlando as ações governamentais através dos conselhos.

Além da Constituição Federal, os conselhos foram inscritos em legislações complementares tais como Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais que inseriram dispositivos possibilitando a participação da sociedade civil nas instâncias políticas de decisão e na elaboração de políticas públicas sob forma de proposta de cogestão dos governos municipais.

A respeito da institucionalização dos Conselhos, Gohn (2001) afirma que

nos municípios os conselhos municipais temáticos são analisados como um dos principais resultados das recentes reformas municipais, elas têm buscado instaurar um regime de ação política novo, com uma maior interação entre o governo e a sociedade (GOHN, 2001, p. 83).

A LOMR destinou um capítulo ao processo de participação popular no qual prevê a criação dos conselhos municipais em várias áreas com a participação da sociedade civil e do poder público de modo paritário. A referida lei prevê os seguintes conselhos municipais: de Saneamento, de Meio Ambiente, de Educação, de Saúde, de Assistência Social, de Cultura, de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, para Assuntos do Doador e do Receptor de órgãos.

Apesar da previsão legal alguns conselhos não foram criados, outros estão inativos, permanecendo em funcionamento os relacionados a seguir:

- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
- Conselho Municipal de Alimentação Escolar
- Conselho Municipal de Assistência Social
- Conselho Municipal de Educação

- Conselho Municipal de Saúde
- Conselho Municipal de Trânsito e Transporte
- Conselho Municipal do Orçamento Participativo
- Conselho Municipal de Cultura
- Conselho Municipal de Direitos Humanos

A institucionalização do CMS/Recife se deu através da Lei Municipal nº 15.773/93 quando teve início a municipalização cidadina do SUS. A referida Lei definiu os objetivos, estrutura e funcionamento do conselho, assim como atribuiu caráter deliberativo e composição paritária colocando-o como parte da estrutura básica da Secretaria de Saúde Municipal. Após a criação do CMS/Recife, foi elaborado o regimento interno com observância da respectiva lei de criação, que foi aprovado em plenária com o objetivo de disciplinar as diretrizes básicas e, regulamentar atribuições, competências, atividades e funcionamento (SILVA, 1997).

Posteriormente a Lei Municipal nº 16.114/1995 trouxe alterações quanto ao funcionamento, permitindo que as sessões fossem presididas por qualquer membro quando da ausência do Secretário de Saúde e do seu representante legal e, quanto à composição aumentando o número de membros com paridade entre e prestadores de serviços públicos e privados e os trabalhadores em saúde (SILVA, 1997).

A participação do CMS/Recife na gestão SUS em Recife está inscrita ainda no Plano Municipal de Saúde e no Código Municipal de Saúde (Lei Municipal nº 16.004/95).

O CME/Recife foi instituído pela Lei Municipal nº 10.383/71, com observância dos artigos 107 e 108 parágrafo único da Lei Estadual nº 5.695/65²⁵. Em maio de 1996, a Lei Municipal nº 16.190/96 deu nova regulamentação ao CME/Recife tendo sido revogada em 2007 pela Lei Municipal nº 17.325.

Conforme o entendimento de Guimarães (2010) os conselhos municipais de Educação serão apenas órgãos consultivos se no município ainda não tiver sido criado o sistema de ensino. Então, seguindo essa compreensão depreende-se que o CME/Recife inicialmente teve caráter consultivo visto que sua institucionalização foi antes da criação do Sistema Municipal de Ensino do Recife (SMER) que só ocorreu em 2002 através da Lei Municipal nº 16.768. A partir dessa Lei o conceito do

²⁵A Lei estadual nº 5.695/65 instituiu o Sistema Estadual de Educação de Pernambuco, disponível em <http://www.>

CME/Recife foi revisto e ampliado passando a ser definido como um órgão deliberativo, consultivo e normativo do referido sistema tendo sua organização e suas atribuições previstas no Título III da citada norma.

O CMAS/Recife, por sua vez, foi criado em 22 de outubro de 1992, pela portaria nº 15.706. Sua regulamentação se deu através da Lei Municipal nº 15.893/94 que instituiu o Sistema Municipal de Assistência Social. Posteriormente a Lei Municipal nº 16.093/95 introduziu modificações na Lei Municipal nº 15.893/94 quanto à composição e autonomia do conselho, instituiu a representação paritária entre representantes do Governo e da Sociedade Civil e estabeleceu o prazo para convocação de assembléia de eleição das entidades que fariam parte de sua composição.

Em 2002 a Lei Municipal nº 16.789 reestruturou a composição do conselho modificando os artigos 1º, 2º e 3º da Lei Municipal nº 16.093/95.

A LOMR inscreveu o CMAS/Recife em seu artigo 142 e colocou sob sua responsabilidade a coordenação da Assistência Social do município.

Art. 142 - A coordenação da assistência social do Município deve ser exercida por um Conselho Municipal de Assistência Social, integrado por entidades representativas dos usuários, dos técnicos envolvidos nas ações de assistência e por representantes das entidades prestadoras de serviços assistências, governamentais e não-governamentais (RECIFE,1990).

A primeira gestão do CMAS/Recife, compreendida entre 1996 a 1998, foi marcada pela criação de vários instrumentos normativos dentre os quais, seu regimento interno, o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) (Lei Municipal 16.226/96); o Plano Municipal de Assistência Social (exercício de 1998) assim como neste período foi realizada a primeira Conferência Municipal de Assistência Social.

A criação dos conselhos municipais teve como objetivo maior a busca pela ampliação da participação da sociedade na gestão pública a partir da descentralização das políticas públicas. Com a sua disseminação outros objetivos foram sendo estabelecidos tendo em vista as expectativas que emergiram quanto às suas possibilidades enquanto novo espaço de diálogo entre o Estado e a sociedade civil quais sejam: identificar as demandas sociais; fomentar a cidadania; fiscalizar e acompanhar os programas e projetos sociais; realizar o controle continuado sobre os atos dos gestores públicos denominado de controle social; proporcionar a reconfiguração dos procedimentos decisórios do governo local no que tange as

políticas públicas desde a definição dos objetivos até a avaliação dos resultados; fortalecer os critérios do uso dos recursos públicos (AZEVEDO, 2004).

2.3 Estrutura jurídico-normativa dos conselhos

Os conselhos tem sido o meio utilizado pela sociedade para participar politicamente da democracia se constituindo em espaços públicos de deliberações acerca das políticas sociais de Educação, Assistência Social, Saúde, Direitos da Criança de Adolescente dentre outras.

Diante do novo contexto democrático a Constituição Federal de 1988 trouxe em diversos artigos, elementos que expressam os fundamentos e diretrizes da democracia como a cidadania, participação popular e a liberdade política dentre os quais é importante destacar:

- fixação de instrumentos legais para soberania popular e participação direta do cidadão no governo: sufrágio universal (1), plebiscito (2); referendo(3) e iniciativa popular (art. 14, incisos I, II e III);
- estabelecimento de cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, inciso XII);
- disponibilidade das contas municipais para exame e apreciação dos contribuintes pelo período de sessenta dias anualmente (art. 31, parágrafo 3º);
- participação de usuários na Administração Pública direta e indireta (art. 37, parágrafo 3º);
- incentivo ao controle social, colocando qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato como parte legítima para denunciar irregularidades ao controle externo (art. 74, parágrafo 2º);
- participação da comunidade especial de trabalhadores, empresários e aposentados na organização da seguridade social (art. 194, inciso VII);
- participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, incisos I e III);
- participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações de assistência social (arts. 204, inciso II e 227 parágrafo 7º);

- colaboração da sociedade na promoção e no incentivo à educação (art. 205);
- gestão democrática do ensino público (art. 206, inciso VI).

Além dos dispositivos constitucionais citados, a gestão democrática tem apoio em outras legislações igualmente importantes tais como a Lei Complementar nº 101 de 04/05/2001 (LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal) que regulamentou os artigos 163 e 169 da Constituição Federal estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal.

A LRF apóia-se em quatro pilares: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Logo são premissas da referida Lei o planejamento e a transparência das ações governamentais quanto à arrecadação de recursos e realização de despesas fixando limites para os gastos públicos. A transparência por sua vez possibilita à sociedade o acesso às contas públicas promovendo o controle social efetivo e, para tanto a LRF estabeleceu nos artigos 48 e 49 instrumentos capazes de permitir a eficácia desse controle:

Art. 48 São instrumentos de transparência da gestão fiscal , aos quais será dada ampla divulgação , inclusive em meios eletrônicos de acesso público [...]

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências pública, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos.

Art. 49 As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Assim para a observância dos ditames da LRF ao longo desses dez anos de sua promulgação, foi necessária a fiscalização e o controle dos órgãos de controle externo assim como do controle social realizado pelos cidadãos.

É nesse sentido que a idéia de constituição dos conselhos municipais de políticas públicas se insere nas entrelinhas constitucionais e de forma direta em outros instrumentos legais, tendo uma formação paritária de caráter interinstitucional inovador, funcionando como uma arena de mediação entre a sociedade civil e o Estado.

Moreira (2001) acrescenta que mesmo com a participação popular institucionalizada e a existência do arcabouço constitucional que respalda e

incentiva esse processo ainda há um grande abismo entre a evolução esperada e a efetiva participação conforme justifica:

É ainda incipiente o teor de eficácia da legislação ordinária que regula as citadas normas constitucionais, ora pelo desinteresse do Poder Público, ora por desinteresse da população em participar, o que comprova a distância entre as possibilidades do avanço político introduzido pela Constituição de 1988 e os efeitos práticos que ela pode deflagrar por si mesma na consolidação do Estado Democrático de Direito (MOREIRA, 2001, p.21).

O princípio constitucional da participação popular apesar de não ser revestido de natureza obrigatória quanto ao seu cumprimento, promoveu inúmeras iniciativas institucionais e legais em várias áreas devido ao seu significado valorativo, regulando as ações da sociedade civil no processo decisório do poder público (MOREIRA, 2001).

Desse modo, além das normas gerais inseridas na Constituição Federal de 1988 os conselhos tiveram seu regramento legal disciplinado nas Leis Orgânicas de cada área com abrangência nacional, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.

Como o objeto de análise dessa pesquisa são os conselhos municipais de Saúde, Educação e Assistência Social de Recife foi dado destaque às legislações inerentes a essas áreas.

No que diz respeito à saúde destacam-se as Leis Orgânicas da Saúde – Lei Federal nº 8080 e Lei Federal nº 8142 - que organizam os aspectos legais, determinam os objetivos, competências, atribuições e financiamento, definem as formas de participação do setor privado e controle social do Sistema Único de Saúde (SUS). A Lei Federal nº 8.080/90 regulamentou o SUS estabelecendo seus princípios baseados no art. 198 da Constituição Federal de 1988 quais sejam: universalidade, equidade, integralidade, descentralização, hierarquização, regionalização e participação da comunidade (BRASIL, 1990a).

A Lei Federal nº 8.142/90 (artigo 1º, inciso II e parágrafo 2º) por sua vez instituiu os conselhos de Saúde tornando-os parte integrante do SUS. A citada lei regulamenta a movimentação dos recursos da União para Estados e Municípios e tornou obrigatória a existência dos conselhos para o repasse federal aos entes subnacionais (BRASIL, 1990b).

Na década de 90 foram criadas as Normas Operacionais Básicas²⁶ voltadas para a estratégia de operacionalização do SUS, instituídas por meio de portarias ministeriais. Estas normas definem as competências de cada esfera governamental e os critérios para que Estados e municípios voluntariamente se habilitem a receber repasses de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para seus respectivos fundos de saúde, e criam instrumentos de fiscalização e avaliação das políticas de saúde. A NOB-SUS 01/96, por exemplo, teve como finalidade aperfeiçoar a gestão do SUS e redefinir o modelo de atenção à saúde estabelecendo novos vínculos com os usuários dos núcleos familiares e comunitários, favorecendo a uma efetiva participação e controle social (BRASIL, 2003).

A Constituição Estadual do Estado de Pernambuco estabelece que a participação dos usuários e profissionais de saúde na formulação e controle das políticas e ações do SUS no município seja por meio dos Conselhos Municipais de Saúde, que terá composição paritária e caráter deliberativo (art. 161, V e VI). Cabe ainda aos conselhos estabelecer as prioridades e estratégias regionais no Plano Estadual de Saúde e decidir sobre a participação dos serviços privados de saúde no SUS (PERNAMBUCO, 1989).

No âmbito municipal o CMS/Recife teve sua constituição prevista na Lei Municipal nº 15.773/93 que o definiu com caráter deliberativo e composição paritária fazendo parte da Secretaria de Saúde Municipal. O regimento interno foi elaborado logo em seguida à lei de criação tendo como objetivo disciplinar as diretrizes básicas e, regulamentar atribuições, competências, atividades e funcionamento do conselho (SILVA, 1997).

As alterações quanto ao funcionamento se deu através da Lei Municipal nº 16.114/ que autorizou a presidência das reuniões por qualquer membro nos casos de ausência do Secretário de Saúde ou do seu representante legal.

Na área de educação a Constituição Federal de 1988 (art. 211) possibilitou que os sistemas de ensino fossem criados, organizados e geridos pelos municípios. Para tanto, é necessário que crie ou reorganize sua estrutura administrativa com vistas ao atendimento dessas novas exigências, além de observar o princípio

²⁶Para uma análise mais aprofundada desse tema ver Brasil. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Para entender a gestão do SUS Brasília : CONASS, 2003. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/para_entender_gestao.pdf

constitucional da "gestão democrática do ensino público" previsto no art. 6º, inciso VI.

Em consonância com a Carta Magna, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) – Lei Federal nº 9.394/96 - traz em seu art. 3º VIII: “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”.

A LDBN ao disciplinar o dispositivo constitucional permite que o município escolha entre fazer parte do sistema estadual de ensino ou formar com este um sistema único. Observa-se então que há na Lei uma ampla liberdade para que o município organize seu sistema de ensino, conforme sua conveniência, independente das outras esferas ou em conjunto com o Estado.

A operacionalização dos sistemas de ensino, segundo as legislações citadas, implica na criação de órgãos administrativos, consultivos, deliberativos, normativos e pedagógicos. Logo, tem-se na esfera federal, o Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE); nos Estados, as Secretarias Estaduais de Educação e o Conselho Estadual de Educação; nos municípios, as Secretarias Municipais de Educação. Em grande parte dos municípios tem ainda Conselhos Municipais de Educação que muito embora alguns autores – GOHN, 2001,2004; AZEVEDO et al, 2004; CORTES, 2005 - afirmem que sua criação é obrigatória essa assertiva não encontra respaldo legal, assim como a sua existência não está vinculada ao repasse de recursos do governo federal para o município (GUIMARÃES, 2010) .

Uma análise tanto da Constituição Federal quanto da LDBN é possível verificar que não há referências aos Conselhos Municipais de Educação. O art. 18, inciso III da Lei trata, em linhas gerais, da existência de órgãos municipais de educação para estruturar o sistema municipal de ensino. A primeira LDBN - Lei Federal nº 4.024/61 - foi resultado de longo período de discussões sobre a temática e transforma o Conselho Nacional de Educação em Conselho Federal de Educação, criando os Conselhos Estaduais. A segunda versão da referida Lei - Lei Federal nº 5.692/71, foi denominada oficialmente de “Lei da Reforma do Ensino de primeiro e segundo grau”, e foi elaborada no contexto da ditadura militar, portanto, diante de um processo marcado pela centralização da União e ausência da participação da sociedade civil nos debates públicos. Essa versão vai inserir os conselhos

municipais no seu texto facultando aos municípios criarem conselhos de educação com possibilidade de delegação pelos Conselhos Estaduais.

A atual LDBN foi de 1996, Lei Federal nº 9.424 que apesar de manter o Conselho Nacional de Educação não reafirma a existência dos conselhos municipais. A educação no âmbito federal vai trazer essa referência na citada Lei que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) quando trata do acompanhamento e controle social a ser realizado pelos conselhos do FUNDEF na sua respectiva esfera de governo. Em 2006 o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB (Lei Federal nº 11.494/07) que preserva a obrigatoriedade dos conselhos de acompanhamento, incluindo em sua composição os conselheiros municipais de Educação que passa a assumir responsabilidades na fiscalização dos recursos públicos destinados ao setor.

A Constituição Estadual do Estado de Pernambuco, por sua vez, apesar de assegurar a gestão democrática nas escolas públicas, delega essa responsabilidade aos Conselhos Escolares não fazendo qualquer menção aos conselhos municipais de Educação. Contudo, os referidos conselhos são mencionados na LOMR em seu art. 135 “a Lei regulamentará o Conselho Municipal de Educação”.

Essa indefinição ainda não fomentou uma ação dos movimentos sociais em defesa de uma Lei que defina de modo explícito a criação de mecanismos de controle social a exemplo do Conselho Municipal de Educação.

Se por um lado não há uma imposição legal da criação dos conselhos municipais de Educação para o repasse dos recursos financeiros, por outro não há restrições quanto à sua constituição ainda que o município não tenha criado o seu sistema de ensino, situações em que irão desempenhar uma função consultiva.

Além da possibilidade de instituir os conselhos municipais de Educação há outros tipos de conselhos criados nessa área: Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Conselho Escolar. Os dois primeiros derivam de dispositivo legal, sendo, por conseguinte de caráter obrigatório.

No âmbito municipal a legislação pertinente foi a Lei de criação de 1971 (Lei Municipal nº 10.383) modificada em 1996 pela Lei Municipal nº 16.190 que por sua vez foi substituída em 2007 pela Lei Municipal nº 17.325. O regimento interno do

CME/Recife está disposto na Resolução nº 04/99 em consonância com o Art. 135 da LOMR.

No campo da Assistência Social a Lei Federal nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) alterada pela Lei Federal nº 12.335/2011 estabeleceu a exigência da criação dos conselhos de Assistência Social em todas as esferas de governo. A referida Lei também determinou que as ações de Assistência Social fossem organizadas em sistema descentralizado e participativo²⁷ em todo país, que é denominado de Sistema Único de Assistência Social.

Em relação a esse sistema, a LOAS delimitou a atuação e definiu as competências da Assistência Social no âmbito federal, estadual e municipal e criou os conselhos enquanto instâncias deliberativas do sistema, com composição paritária entre Governo e sociedade civil. Condicionou os repasses de recursos federais aos entes federativos, à efetiva criação e funcionamento do Fundo de Assistência Social, sob o controle e as orientações dos respectivos Conselhos e do Plano de Assistência Social.

A LOAS conferiu também aos Conselhos Municipais competência para fazer inscrição prévia de entidades e organizações de Assistência Social, como pré-requisito para seu funcionamento, assim como fiscalizar a atuação destas entidades (art. 9º).

No âmbito estadual verifica-se que a Constituição de Pernambuco não faz referência ao Conselho Municipal de Assistência Social em seu texto.

O município criou o CMAS/Recife por portaria e estava inscrito na A LOMR, em seu art. 142 assumindo a responsabilidade da a Assistência Social do Município.

Ainda na esfera municipal foi estabelecido o Sistema Municipal de Assistência Social por meio da Lei Municipal nº 15.893/94, alterada pela Lei Municipal nº 16.093/95. Em 2002 o CMAS/Recife teve sua composição modificada pela Lei Municipal nº 16.789.

Outros instrumentos normativos que faz parte da estrutura jurídico-normativa dos conselhos são as atas das reuniões e as portarias de nomeação dos membros.

²⁷ “Entende-se por Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social aquele que propicia a efetiva partilha de poder, a definição de competências das três esferas de governo, a prática da cidadania participativa através dos Conselhos de Assistência Social e as transferências de responsabilidades pela execução dos serviços, programas e projetos para os Estados, Distrito Federal e municípios, devidamente acompanhados do correspondente repasse de recursos”. (NOB 35 da SAS, de 26/12/97)

Alem da estrutura jurídico-normativa que dá respaldo às ações dos conselhos outro aspecto importante são suas características que atribuem caráter singular a esses canais de participação.

2.4 Caracterização dos conselhos: composição, funcionamento e competências

As características dos conselhos os revestem de inúmeras peculiaridades dentre as quais é importante destacar: composição, competências e funcionamento.

No que diz respeito à composição Draibe (1998) comenta que os conselhos são compostos internamente por membros do governo e da sociedade civil, distribuídos de modo que haja um equilíbrio entre ambas as partes podendo ser classificados da seguinte forma:

- Bipartites e paritários – conselhos compostos por membros do governo e da sociedade civil em número igual;
- Bipartites e não-paritários - conselhos constituídos pelo governo e sociedade civil sem equivalência entre os representantes;
- Tripartites e paritários - conselhos formados pelo governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços, havendo igualdade na distribuição entre os membros de cada categoria;
- Múltiplos e não-paritários – esses conselhos são formados por membros governamentais, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços e, por vezes, representantes de determinados segmentos da sociedade ou especialistas de um dado assunto ou ainda membros do Legislativo, contudo não há equivalência numérica entre as partes.

Embora em alguns tipos de conselhos não possuam uma distribuição igualitária entre seus membros, Tatagiba (2002 apud MOREIRA,2001) salienta que há uma necessidade de se observar o princípio da paridade entre Estado e a sociedade civil na composição dos conselhos, segundo a legislação a fim de se obter um equilíbrio na participação e decisões. Os membros governamentais são indicados pelo chefe do Poder Executivo dentre os agentes públicos da administração direta ou indireta, ou por titulares de cargos na área de políticas públicas ou afins. Já os representantes não governamentais são escolhidos por seus

pares, dentre as entidades e organizações não governamentais de defesa de direitos, associações comunitárias e de usuários, prestadoras de serviço, movimentos sociais, sindicatos. Porém, é a legislação específica de cada contexto é que determinará essa composição.

Os conselhos gestores não são uma forma de democracia direta, ao contrário, baseiam-se no princípio da representação. A participação nos conselhos é voluntária e feita sob forma de indicação de representantes das organizações sociais da sociedade civil e não eleição para esse provimento. Os mandatos dos conselheiros não são remunerados podendo ser substituídos, sempre que a entidade que representa julgar necessário.

A composição dos conselhos municipais de Recife segundo os trabalhos empíricos estudados sofreram modificações após sua definição inicial. Dentre eles o que possuía o maior número de representantes é o CMS/Recife com 22 membros. Sua primeira composição foi definida pela Lei de criação (Lei Municipal nº 15.773/93) e distribuía os representantes em 50% para o governo e 50% para a sociedade civil. Em 11 de novembro de 1995 a composição sofreu alteração passando a ser disciplinada pela Lei Municipal nº 16.114 aumentando o efetivo do conselho de 22 (vinte e dois) para 24 (vinte e quatro) membros com uma divisão mais equitativa em relação aos trabalhadores da área de saúde que passaram a deter 25% da representação, ficando 50% para os representantes dos usuários e 25% para os representantes dos gestores e dos prestadores de serviços públicos, filantrópicos e privados.

A primeira constituição do CME/Recife foi em junho de 1972 quase um ano após sua criação pela Lei Municipal nº 10.383 de 01 de setembro de 1971, sendo composto por sete membros nomeados pelo prefeito não havendo paridade entre os representantes do governo e da sociedade, com prevalência para o primeiro. Em 1996 a Lei Municipal nº 16.190/96 introduz nova regulamentação e a composição passa a ser paritária com 14 membros sendo sete membros governamentais e sete não-governamentais.

O CMAS/Recife teve sua composição prevista na Lei Municipal nº 15.893/94 que criou o Sistema Municipal de Assistência Social com nove representantes: três indicados pela Prefeitura; dois indicados pela Câmara Municipal; um indicado pelas entidades representantes dos técnicos em Assistência Social; e dois indicados pelas prestadoras de serviços assistenciais. Essa formação estava em desacordo com o

artigo 5º da LOAS que determina a paridade na constituição do conselho. Em 09 de outubro de 1995, a composição foi modificada com a publicação da Lei Municipal nº 16.093 passando a ter a representatividade paritária com doze membros, sendo seis representantes da sociedade civil escolhidos em assembléia geral, três representantes do Poder Executivo indicados pela Prefeitura e três representantes do Poder Legislativo indicados pela presidência da Câmara Municipal.

Os conselhos municipais podem ser considerados integrantes da esfera pública, como lócus de debate político e de formação da opinião pública.

No que se refere à dinâmica de funcionamento os conselhos tem autonomia dentre as suas atribuições para elaborar seu regimento interno e definir suas regras, sendo necessária a participação dos membros governamentais e não governamentais. O regimento após aprovação em plenário é encaminhado para apreciação pelo Poder Executivo que o aprova por meio de decreto. As decisões dos conselhos devem ter a forma de resolução e precisam ser publicadas em Diário Oficial da esfera respectiva.

Ainda quanto ao funcionamento Santos (2001) relaciona fatores interferem diretamente nesse aspecto: (a) a existência de uma estrutura física, abastecida de recursos materiais, humanos e organizacionais sinalizam uma significância dos conselhos perante o governo local; (b) o acesso às informações governamentais provem os conselhos de conhecimentos que viabilizam a sua interferência na elaboração das políticas públicas; (c) a criação de meios que permitam à sociedade acompanhar as suas decisões seja através de divulgações em meios de comunicação oficial seja em audiências públicas a fim de que se possa produzir impactos nas decisões das políticas sociais.

No que tange às competências dos conselhos pode-se afirmar que as mesmas são relativas à deliberação em sentido lato e à implementação da democracia no sentido de desenvolvimento da liberdade de expressão e formulação de preferências pela comunidade local a fim de contribuir para a formulação da opinião pública. Tem como finalidade principal servir de instrumento para garantir a participação popular, o controle social e a gestão democrática das políticas e dos serviços públicos, envolvendo o planejamento e o acompanhamento da execução destas políticas e serviços públicos.

De modo geral, os conselhos apresentam quatro funções (RIBEIRO, 2004):

- a) Consultivas, quando respondem a indagações e consultas sobre questões atinentes à Educação;
- b) Normativas, quando estabelecem regras, normas e dispositivos a serem observados no sistema sobre sua jurisdição;
- c) Deliberativas, quando decidem questões submetidas à sua apreciação;
- d) Fiscalizadoras, quando acompanham o cumprimento das normas sobre sua jurisdição.

As competências do CMS/Recife estão relacionadas no artigo 3º do Regimento Interno, de caráter mais abrangente, podem ser classificadas em:

- a) formulação de estratégias, diretrizes e propostas de aperfeiçoamento do SUS (incisos I a V e IX);
- b) fiscalização da execução física, financeira e orçamentária das ações e serviços de saúde (incisos VI a VIII e X);
- c) fomento à participação social via implementação de outros conselhos, realização de conferências de saúde e audiências públicas, e criação de comissões (incisos XI e XIII a XV).

Segundo a conjuntura propiciada pela Constituição Federal de 1988, o CME/Recife não pode se omitir de exercer determinadas funções, como componente do poder público. Não pode como órgão máximo da esfera municipal deixar de cumprir e de exigir o cumprimento da educação como direito do cidadão conforme determina a Constituição Federal.

Segundo o regimento compete ao CME/Recife: promover e divulgar estudos e pesquisas sobre o sistema municipal de ensino, acompanhar e avaliar as políticas desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação, realizar estudos, pesquisas e publicar dados sobre a situação do ensino municipal com a colaboração da Secretaria Estadual de Educação e Cultura e, ainda, publicar anualmente relatório das suas atividades.

O CMAS/Recife teve suas competências definidas no Art. 7º da Lei Municipal nº 15.893/94, da seguinte forma:

Art. 7º - Compete ao Conselho Municipal de Assistência Social (RECIFE, 20111):

I - elaborar e aprovar seu regimento interno;

II - formular políticas municipais de Assistência Social, em articulação com as políticas nacional e estadual pertinentes, e de acordo com as prioridades estabelecidas no Município;

III - normatizar as ações e regular prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social do Município;

IV - fixar normas para a concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades públicas e privadas prestadoras de serviços e assessoramento de Assistência Social;

V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social;

VI - acompanhar a execução das políticas, programas e projetos de Assistência Social, no âmbito do Município, avaliando a sua eficácia;

VII - estabelecer critérios para determinação do valor de subvenção social, com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados.

A seguir no Quadro 4 constam a composição e atribuições de alguns conselhos obrigatórios que devem ser criados pelos municípios, seja porque a sua ausência impede o recebimento dos recursos do Governo Federal (conselhos de Saúde e Assistência Social), seja porque a ausência de seus pareceres aprovando a prestação de contas impede o recebimento de novos recursos (em todos os exemplos citados):

Quadro 4 – Síntese das características dos conselhos

CONSELHO	COMPOSIÇÃO	ATRIBUIÇÕES
Conselho Municipal de Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Representante(s) das pessoas que usam o Sistema Único de Saúde. • Profissionais da área de saúde (médicos, enfermeiras). • Representante(s) de prestadores de serviços de saúde (hospitais particulares). • Representantes da prefeitura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais. • Controlar o dinheiro destinado à saúde. • Participar da elaboração das metas para a saúde. • Controlar a execução das ações na saúde. • Dever de reunir-se frequentemente.
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	<ul style="list-style-type: none"> • Representante(s) da prefeitura. • Representante(s) da câmara municipal. • Representante(s) dos professores. • Representante(s) de pais de alunos. • Representante(s) de um sindicato ou associação rural (cada órgão ou entidade indica seu representante). 	<ul style="list-style-type: none"> • Controlar o dinheiro para a merenda. Parte da verba vem do Governo Federal. A outra parte vem da prefeitura. • Verificar se o que a prefeitura comprou está chegando às escolas. • Analisar a qualidade da merenda comprada. • Examinar se os alimentos estão bem guardados e conservados. • Dever se reunir frequentemente.
Conselho do FUNDEB	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes do Poder Executivo Municipal (Prefeitura), dos quais pelo menos 1 (um) deve ser da Secretaria Municipal de Educação ou de órgão educacional equivalente. • Representante dos professores da educação básica pública. • Representante dos diretores das escolas básicas públicas. • Representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas. • Representante(s) dos pais de alunos da educação básica pública. • Representante(s) dos estudantes da educação básica pública, um é indicado pela entidade de estudantes secundaristas. • Representante(s) do respectivo Conselho Municipal de Educação. • Representante do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, indicados por seus pais, quando houver no município. 	<ul style="list-style-type: none"> • Examinar os gastos realizados com recursos do Programa; • Supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros. • Acompanhar a aplicação dos recursos federais referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, e, ainda, recebe e analisa as prestações de contas referentes a esses Programas • Formular pareceres conclusivos sobre a aplicação desses recursos e encaminha-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

CONSELHO	COMPOSIÇÃO	ATRIBUIÇÕES
Conselho de Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes indicados pela prefeitura e pelas entidades que fazem parte assistência social no município, como creches, associações de apoio ao adolescente, ao idoso, associações comunitárias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar a chegada do dinheiro e a aplicação da verba para os programas de assistência social (Os programas são voltados para as crianças (creches), idosos, portadores de deficiências físicas) • Aprovar o plano de Assistência Social feito pela prefeitura.

Fonte: Coleção olho vivo – controle social (CGU/2009)

Para Kerbauy (2010) mesmo que a participação tenha evoluído paralelamente ao processo descentralizador das políticas públicas, atingindo seu ápice com a Constituição Federal em 1988 e, se fortalecendo através das Leis Orgânicas Municipais que ratificaram a instituição dos conselhos municipais, essa forma de participação ainda não é muito clara para o poder local. Há uma grande dificuldade dos municípios para conciliar os novos modelos de participação e gestão pública.

A definição das características supracitadas de certo modo minimiza essa dificuldade uma vez que traz mais clareza na constituição e no desempenho dos conselhos.

Para além dessas definições mais amplas e genéricas o capítulo seguinte passa a descrever de forma mais específica as experiências dos conselhos municipais de Saúde, Educação e Assistência Social no município de Recife.

CAPÍTULO 3 - AS EXPERIÊNCIAS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL DE RECIFE

Diagnosticar e analisar os impactos das ações dos conselhos, sobre a sociedade e sobre o próprio Estado são caminhos essenciais para a compreensão do processo de construção da cidadania.
(GOHN, 2007, p. 112)

O objetivo desse capítulo é apresentar as análises dos estudos de casos selecionados nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social na cidade de Recife. O período de realização desses trabalhos situa-se entre 1993 a 2007.

No primeiro tópico são abordadas as experiências dos conselhos municipais destacando a influência que o cenário político teve sobre os diversos aspectos que envolvem os conselhos a exemplo da criação, composição, e funcionamento, assim como as convergências encontradas e seu papel diante das políticas públicas. O item seguinte identifica a partir da *práxis* dos conselhos quais os entraves institucionais e político-sociais na sua atuação enquanto mecanismos de descentralização e participação popular.

3.1 As práticas de participação e descentralização de Recife nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social

Em Recife a criação dos conselhos municipais nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social ocorreu em contextos políticos distintos, variando entre gestões públicas centralizadoras e autoritárias e, governos descentralizados e populares o que veio a influenciar a constituição, normatização e, conseqüentemente atuação dos conselhos.

As pesquisas selecionadas na área de Educação (ABRANCHES, 2009 MELO, 2005) investigaram a participação e a representatividade do CME/Recife na política educacional do município e quanto o conselho contribuiu para ampliar o direito à educação no período de 2001 a 2007.

Os trabalhos analisados na área de Saúde tiveram como unidades empíricas de análises o CMS/Recife e o Conselho do Distrito Sanitário III de Recife (CD-III). O primeiro investigou a representação, participação e defesa de interesses na política municipal de saúde através do CMS/Recife no período de 1993 a 1996 (SILVA,1997). O segundo avaliou a disponibilidade de informações para controle

social e o seu aproveitamento no CD-III de Recife entre fevereiro a julho de 2005 (WOLMER, 2005).

No campo da Assistência Social a pesquisa selecionada teve como unidade de estudo o CMAS/Recife e buscou conhecer a dinâmica de participação de cada segmento de representação que o compõe no âmbito do exercício dos elementos constitutivos da esfera pública diante da ofensiva neoliberal entre 1998 e 2002 (SILVA, 2000).

A análise dos trabalhos empíricos selecionados revelou que, embora tenham variado quanto foco do problema de pesquisa, há uma confluência entre eles quanto ao interesse em investigar a participação dos conselhos nas políticas públicas da respectiva área.

Esse interesse encontra consonância com a visão que Gohn (2007, p.83) tem sobre a importância dessa participação, segundo a qual “os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas [...] tem o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado [...] na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população”.

Os capítulos iniciais das pesquisas apresentaram o processo de criação dos conselhos. O CME/Recife, por exemplo, foi instituído em 1971 (Municipal nº 10.383/71) logo após o golpe militar, durante a segunda gestão do prefeito Augusto Lucena²⁸ (1971-1974). Nesse período os prefeitos das grandes capitais eram indicados pelo poder central de forma indireta uma vez que as eleições diretas só eram realizadas em pequenos municípios. Foi uma administração centralizada, pautada no discurso do governo federal, marcada pelo autoritarismo e combate às manifestações democráticas (MELO, 2005).

Uma nova regulamentação do Conselho ocorreu em 1996 (Lei Municipal nº 16.190), já no último ano da segunda gestão de Jarbas Vasconcelos cuja administração era voltada para o processo redemocratizante da sociedade, seguindo a tendência participativa instalada desde a Constituição de 1988 e, influenciando nesse novo formato do CME/Recife.

²⁸ Augusto Lucena governou Recife por dois períodos: 1964 a 1968 e 1971 a 1974. No seu segundo governo a cidade foi planejada à luz do Plano Desenvolvimento Local e Integrado (PDLI). No que diz respeito às ações na área de Educação, destaca-se o foco na ampliação da rede física das escolas, na expansão do alunado do ensino profissionalizante e no ensino primário. A transformação do Movimento da Cultura Popular na Fundação Guararapes após o golpe militar permitiu a continuidade do funcionamento das escolas, com a absorção pelo município de grande parte dos professores (AZEVEDO, 1986).

Em 1997, já na gestão do prefeito Roberto Magalhães foi enviado um Projeto de Lei à Câmara Municipal propondo a alteração da Lei Municipal nº 16.190/96 para o retorno do “jeton” percebido pelos conselheiros e pelo presidente do CME/Recife que havia sido inserido nas Leis nº 10383/71 e nº 10926/73 como proposta do prefeito Augusto Lucena. Porém, como essas leis foram revogadas o jeton havia sido suspenso. Ainda durante este governo foi aprovado o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação através da Resolução nº 04/99.

Ainda que o CME/Recife tenha sido instituído antes dos Conselhos de Saúde e de Assistência Social do município, ele não foi inscrito na norma federal de sua área, a LDBN/96. No âmbito federal, a Lei Federal nº 11.494/07 que cria o FUNDEB faz referência aos conselhos municipais de educação destacando a participação desses conselhos se eles fizerem parte da composição do CACS.

O CMS/Recife, por sua vez, foi criado em 1993, contudo sofreu alterações em 1995, passando a ser um órgão da estrutura básica da Secretária de Saúde do Município. Já o CMAS/Recife foi regulamentado em 1994 pela Lei Municipal (Lei nº 15.893/94) que instituiu o Sistema Municipal de Assistência Social tendo sido alterada no mesmo ano que o CMS/Recife, em 1995. Em 2002 sua composição foi reestruturada através da Lei Municipal nº 16.789 que modificou alguns artigos a Lei Municipal nº 16.093/95.

Observou-se quando da criação dos Conselhos de Saúde e de Assistência, respectivamente em 1993 e 1994 que o panorama político nacional e local era outro.

A cidade de Recife estava sob a segunda gestão de Jarbas Vasconcelos (1993 – 1996) que seguia a linha populista, entretanto nesse mandato o perfil administrativo diferiu do seu primeiro (1985 -1988). O secretariado foi formado por representantes das coligações políticas que lhe apoiaram sendo compostas especialmente pela classe média, parte dos empresários locais e, por técnicos de reconhecida competência local. Logo, os setores populares ficaram com um espaço reduzido, diferentemente da composição da sua primeira administração. Com uma estrutura político-institucional mais homogênea e sintonizada com o poder, a formação de consensos para a estratégia a ser utilizada nas ações municipais estava favorável (LEAL, 2003).

Silva (2000 apud SINGER, 1998) aponta uma volta à centralização do Poder Executivo uma vez que o prefeito reduziu o montante de recursos financeiros que fazia parte da pauta de deliberações do orçamento participativo. Assim, a

institucionalização do CMS/Recife, em 1993, e do CMAS/Recife, em 1994, significou uma evolução diante da reduzida expressão dos segmentos populares na agenda do município nesse período.

O fato é que a institucionalização dos conselhos municipais de Recife foi uma conseqüência de outro interesse maior do Poder Público que era de efetivar o processo de municipalização. Ao ter a iniciativa de criar os conselhos e definir sua composição, o governo local teve o controle sobre seus membros.

No caso do CMS/Recife desde o início sua composição não foi um processo consensual, mas cercado de inúmeras contradições. Quanto à escolha dos representantes havia duas visões: uma que avaliava ter havido a existência de um processo democrático e outra que afirmava que esse processo era inexistente.

Um aspecto também tido como polêmico foi a participação da Câmara de Vereadores como membro do conselho, pois este era visto como um instrumento do Executivo logo, haveria conflito entre os Poderes Legislativo e Executivo. Nesse sentido havia ainda a questão da prevalência do autoritarismo do Legislativo impondo sua participação no CMS/Recife, descaracterizando a idéia original dos conselhos que visava o controle social da população na implementação das políticas sociais.

A formação inicial definida na sua criação com um total de 22 representantes trazia um desequilíbrio na participação dos trabalhadores em saúde. Com a alteração da Lei de criação em 1995 (Lei Municipal nº 16.114) passando para 24 o número de membros, ficou garantida a paridade destes com os prestadores públicos e privados.

Já a composição do CME/Recife, conforme foi citado anteriormente teve a influência política do período pós-golpe militar, onde predominava o ditatorialismo, tendo sido o prefeito quem indicou os membros do conselho, expressando o domínio do Poder Executivo local sobre a educação municipal, típica do regime militar.

A constituição inicial do CMAS/Recife foi definida pela Lei que criou o Sistema Municipal de Assistência Social (Lei Municipal nº 15.893/94) apresentando um conflito quanto à paridade e à autonomia. De um lado o número ímpar de membros garantia vantagem aos representantes governamentais e do outro a autonomia do Poder Executivo era limitada, pois a presidência deveria ser ocupada por um representante da Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) e a Secretaria Executiva por

um representante do Legislativo. Os dois critérios eram contrários à previsão da LOAS que assegurava a paridade e autonomia (SILVA, 1997).

Com a alteração, em 1995, da Lei Municipal nº 15.893/94 o número de conselheiros foi ampliado para doze, instituindo a paridade entre os representantes do governo e da sociedade civil.

Diferentemente da omissão das Leis na área de Educação quanto à exigência na criação dos conselhos municipais, nas áreas de Saúde e Assistência Social as Leis Orgânicas Federais inseriram a exigibilidade de criação dos conselhos municipais para o recebimento de recursos financeiros da União.

Outra questão que se destaca é a forma de ingresso de membros no conselho. Os conselheiros não governamentais do CME/Recife compreendiam que sua admissão através de indicação para a representação significava um processo democrático e, que sua escolha desde a indicação até homologação dos nomes eram procedimentos suficientes para efetivar a democracia. Não entendiam como necessária a eleição com a participação de mais candidatos, acompanhada da apresentação de propostas das entidades interessadas, dentre outras estratégias utilizadas em um processo eletivo. Os conselheiros governamentais também foram indicados pelo prefeito.

A frequência dos membros dos Conselhos nas reuniões foi um aspecto importante abordados nos trabalhos empíricos. Na pesquisa de Silva (2000) foi investigada a atuação do CMAS/Recife no biênio 1998/2000 e início do biênio 2000/2002. Foi observado que, em mais de 70% das reuniões a presença foi muito baixa o que demandava um esforço muito grande de alguns conselheiros para obter quorum necessário às votações, resultando em atrasos das reuniões ou em algumas ocasiões, em seu cancelamento.

Os conselheiros do CMAS/Recife quase não compareciam às reuniões do conselho e quando estavam presentes suas intervenções eram inexpressivas com um nível de debates pequeno tendo em vista que quase não ocorrem discordâncias ou protestos das propostas apresentadas, situações que tem um caráter mais argumentativo.

Wolmer (2005) em seu estudo sobre o CD- III também constatou que não havia uma regularidade no comparecimento dos conselheiros às reuniões, ou seja, uma baixa assiduidade, com uma frequência menor que 60%, conforme demonstra a Figura 8 a seguir:

Figura 8 – Frequência dos conselheiros do CD-III - out. 2003 a jul.2005

n°	segmento	categoria	micro	Freqüência entre outubro/2003 e janeiro/2005	Freqüência entre 15/fevereiro e 12/julho/2005
1	Entidade	Titular	3.1	alta	alta
2	Entidade	Titular	3.2	média	baixa
3	Entidade	Titular	3.3	alta	baixa
4	Entidade	Suplente	3.2	baixa	muito baixa
5	Entidade	Suplente	3.3	alta	baixa
6	Morador	Titular	3.1	alta	alta
7	Morador	Titular	3.3	alta	alta
8	Morador	Suplente	3.1	alta	baixa
9	Morador	Suplente	3.3	alta	média
10	Trabalhador	Titular	3.3	alta	alta
11	Trabalhador	Suplente	3.1	baixa	muito baixa
12	Trabalhador	Sup/Tit.	3.2	alta	média

Fonte; (WOLMER , 2005, p.94)

O maior índice de freqüência dos conselheiros nas deliberações do CMAS/Recife se concentrava em torno dos seguintes assuntos: critérios de cadastramento de entidades de Assistência Social, prestação de contas das entidades de assistência ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), apreciação ao Plano Municipal de Assistência Social e capacitação dos membros.

Outro ponto investigado nas pesquisas analisadas foi a dinâmica e a qualidade de participação dos conselheiros. O CMAS/Recife mediu a quantidade e qualidade das intervenções nas reuniões que foram classificadas por categorias segundo o conteúdo e objetivo em:

- Informes – quando o objetivo da fala é apenas fornecer informações sobre matérias relativas à Política de Assistência Social;
- Propostas - quando o objetivo da fala é oferecer sugestões e possibilidades a serem avaliadas ou decididas pelo conselho;
- Protestos - quando o objetivo da fala é declarar-se em oposição aos encaminhamentos, deliberações ou ações do próprio conselho ou da Política de Assistência Social;
- Concordância - quando o objetivo da fala é expressar-se como concordante das propostas apresentadas ou decididas;

- Discordância - quando o objetivo da fala é declarar-se discordante com as propostas apresentadas ou encaminhadas.

O Quadro 5 a seguir apresenta a classificação das intervenções dos conselheiros na gestão 1998/2000 por categoria, distribuídas entre os representantes do conselho conforme os dados coletados por Silva (2000):

Quadro 5 – Intervenções dos conselheiros do CMAS/Recife por categoria – gestão 1998/2000

Representantes	Informes	Propostas	Protestos	Concordância	Discordância
Governo	59,68%	33,87%	2,42%	3,23%	0,81%
Sociedade civil	43,33%	35,00%	8,33%	6,67%	6,67%

Elaborado a partir dos dados coletados por Silva (2000)

Os resultados acima mostraram que a maior preocupação dos conselheiros de assistência era passar informes, sendo esta categoria a única cujo percentual das falas proferidas pelos representantes do governo – 59,68% - foi superior as dos representantes da sociedade civil – 43,33%. Nas demais categorias as intervenções da sociedade civil superaram os representantes governamentais. Já os índices de protestos e discordância das propostas foram muito pequenos, respectivamente 2,42%(governo) e 8,33% (sociedade civil) evidenciando uma predisposição ao consenso, sem suscitar debates dos temas colocados em pauta.

O CD-III também constatou que os informes eram apresentados antes da pauta, contrariando a previsão do regimento interno do conselho no qual determinava que na seqüência dos trabalhos das reuniões ordinárias esse seria o último item. Análise dos dados do conselho distrital, demonstrada no Quadro 6 a seguir permitiu perceber que metade se referia as notícias de participação em eventos de alguns conselheiros ou mesmo convites para participar em eventos comunitários ou de outras entidades que na maioria das vezes não tinha vínculo com a temática de Saúde, demonstrando que as reuniões também eram usadas para promoção pessoal.

Quadro 6 – Informes e pontos de pauta tratados pelo CD-III – fev. a jul/2005

Tipos de assunto:	qtde. de Informes	qtde. de Itens de pauta
1. Participação de conselheiro em outros espaços políticos e em eventos	10	
2. Convite para participação de eventos vinculados à saúde pública	5	
3. Convite para participação de eventos populares/comunitários ou de entidades e comitês sociais não diretamente vinculados à saúde pública	8	
4. Denúncia de mau atendimento na rede de saúde distrital		4
5. Reclamação de deficiências de infra-estrutura, de material/pessoal na rede de saúde	1	3
6. Elogios a servidores/equipes da rede de saúde distrital	2	1
7. Designação de novos gerentes e técnicos da rede de saúde distrital	1	
8. Implantação e atividades de conselhos gestores de unidades	5	2
9. Organização e mobilização para a 7ª Conferência Municipal de Saúde	3	3
10. Planejamento do Distrito Sanitário e de suas unidades	3	
11. Assuntos discutidos no Conselho Municipal de Saúde do Recife	3	
12. Melhorias na infra-estrutura e/ou ampliação da rede de saúde distrital	3	2
13. Alerta sobre epidemias e anúncio de campanhas de saúde	2	1
14. Acompanhamento de ações decorrentes de decisões do CD-III	2	
15. Alterações de horários/turnos de atendimento de unidades de saúde		2
16. Frequência e participação dos conselheiros e funcionamento da secretaria executiva do CD-III		5
17. Denúncias apresentadas em reunião do Orçamento Participativo (OP) de mau atendimento no DS-III e de eventual premiação injusta da gerente		2
18. Procedimentos para apuração de denúncias e reclamações		3
19. Apuração de denúncias e negociação de atendimento em decorrência de greve em unidade		2

Fonte: (WOLMER, 2005, p.105)

Na análise dos dados do CME/Recife, Melo (2005) constatou que a avaliação da atuação do conselheiro segue essa mesma linha de promoção pessoal. A prática avaliativa do desempenho dos membros do conselho não é um procedimento comum, mas quando ele é realizado se detém a verificar a participação dos membros em reuniões e conferências, como um aspecto positivo desta atuação.

Para verificar a evolução das intervenções do CMAS/Recife entre os dois biênios - 1998 a 2002 - Silva (1997) classificou as intervenções segundo seu resultado na implementação dos elementos constitutivos da esfera pública propostos por Raicheles (1998) quais sejam: visibilidade, controle social, cultura pública, democratização e interesse coletivo. A autora define cada um desses elementos da seguinte forma:

- **VISIBILIDADE:** diz respeito à transparência das ações, publicizando as informações que orientam as deliberações do Conselho;

- **CONTROLE SOCIAL:** está associado à garantia do acesso e da interferência da sociedade civil organizada na formulação e revisão das regras que conduzem a negociação e implementação das decisões, segundo critérios pactuados;
- **REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES COLETIVOS:** pertinente à constituição de sujeitos sociais ativos, mediadores de demandas coletivas qualificadas;
- **DEMOCRATIZAÇÃO:** relaciona-se à ampliação dos fóruns de decisão política, incorporando novos sujeitos sociais, através da interlocução pública, numa dialética constante entre conflito e consenso, gerando acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas;
- **CULTURA POLÍTICA:** se expressa no enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado.

A análise comparativa dos dois períodos demonstrada no Quadro 7 a seguir permitiu inferir que nas contribuições da sociedade civil houve um aumento daquelas classificadas na perspectiva do controle social de 15% e da cultura pública de 5%, enquanto que as contribuições ao exercício da visibilidade para sociedade civil tiveram uma redução de 16% e, para o interesse coletivo diminuíram em 4%. As falas voltadas para o exercício da democratização tiveram um decréscimo DE 0,53%.

Na esfera governamental apenas as contribuições focadas na visibilidade apresentaram queda que ficou em 13%. As demais contribuições tiveram, em média, um aumento de 4%.

Desse modo, foi possível perceber que as intervenções da sociedade civil tiveram uma evolução menor do que as falas dos representantes governamentais, demonstrando que foi tímida a participação da população no conselho.

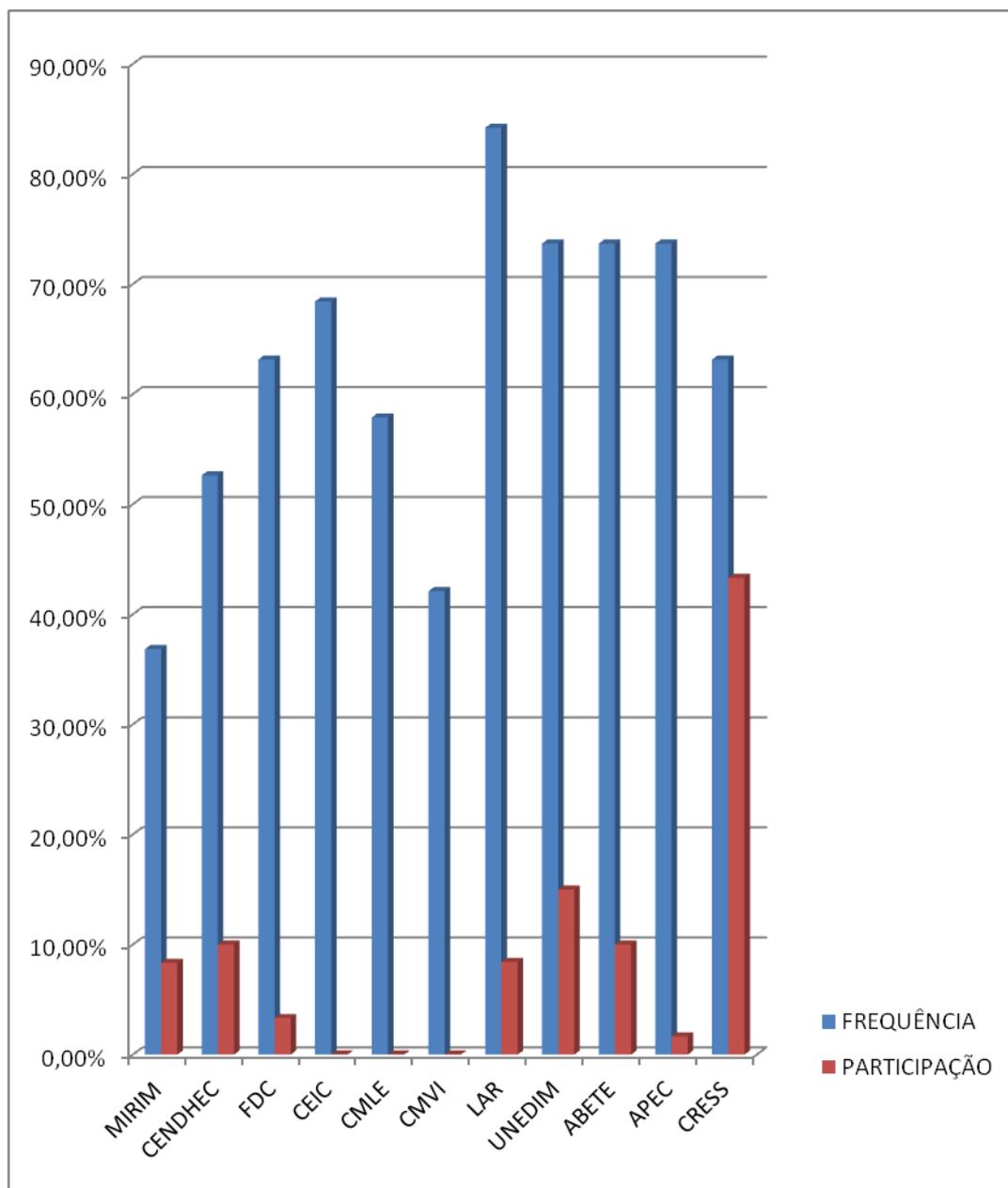
Quadro 7 - Evolução das intervenções dos conselheiros do CMAS/Recife - Biênios 1998/2000 e 2000/2002

SEGMENTO	VISIBILIDADE		CONTROLE SOCIAL		INTERESSE COLETIVO		DEMOCRATIZAÇÃO		CULTURA PÚBLICA	
	Biênio 1998/2000	Biênio 2000/2002								
SOCIEDADE CIVIL	45,07%	28,57%	28,17%	42,86%	8,45%	4,76%	4,23%	4,76%	14,08%	19,05%
GOVERNO	55,22%	41,94%	22,38%	22,58%	5,22%	9,68%	5,22%	9,68%	11,94%	16,13%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos dados coletados por Silva (2000)

No confronto das dinâmicas de frequência e de participação dos conselheiros da sociedade civil do CMAS/Recife demonstrado na Figura 9 a seguir não se verificou a ocorrência de correlação entre os baixos índices de frequência e de intervenção, pois algumas entidades com maiores índices de frequência apresentaram índices de participação e intervenção baixos, significando que o fato do conselheiro estar presente nas reuniões não refletia numa participação ativa e propositiva (SILVA, 1997).

Figura 9 - Relação de frequência e participação da sociedade civil do CMAS/Recife



Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos dados coletados por SILVA (1997).

Outra situação identificada nas intervenções dos conselheiros do CMAS/Recife foram as relações de dominação estabelecidas em função do saber científico que passa a servir de critério de diferença entre dominantes e dominados. Foram verificados exemplos de relações autoritárias ocasionadas pelo domínio intelectual e formação acadêmica de alguns conselheiros. A postura ostensiva e autoritária inibia a participação de outros membros, estabelecendo previamente papéis e relações de cooperação (subalternização) nas intervenções de alguns atores, refletindo no conteúdo crítico-propositivo das falas e, em última análise no controle social. O conservadorismo de alguns membros também influenciava nesse tipo de relação.

Nesse sentido identifica-se o controle político-ideológico de um grupo em todos os conselhos analisados, oriundos das classes intelectualmente dominantes. Em geral, os representantes do governo estavam inseridos nesse grupo reafirmando-se como forma de controle do poder e da prevalência da hegemonia dos interesses do Estado sobre as classes subalternas.

O desnivelamento na formação intelectual no conselho de Assistência Social despertou nos membros o interesse pela capacitação colocando esse tema dentre aqueles com maior frequência nas reuniões. Os conselheiros do CME/Recife em sua maioria, também reconhecem essa necessidade como uma forma de qualificar a sua participação. Melo (2005) percebeu que não existe uma preparação para a função de conselheiro, seja por ocasião do seu ingresso ou durante o exercício do seu mandato. As atas apontaram que essa temática era pouco explorada nas reuniões denotando um reduzido interesse em promover iniciativas que venham a atender a valorização que a maioria dos conselheiros dá à sua formação.

Entretanto, houve algumas posturas de entrevistados no CME/Recife que divergiram das respostas que indicaram a importância de capacitação para os conselheiros, como forma de investimento para melhoria de sua expressão na democratização da gestão. Para estes, a capacitação é um elemento dispensável, sendo suficiente que o indivíduo tenha em seu perfil conhecimento e experiência na área educacional, ou que as adquira durante o exercício da função.

O entendimento sobre a necessidade de formação para a função de conselheiro encontra suporte nas formulações de Dagnino (2002) segundo a qual a participação mais igualitária nos espaços públicos – seu envolvimento com políticas públicas desde a sua elaboração, discussão, deliberação ou execução – exige um

conhecimento técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, sobretudo os “subalternos”, não dispõem.

Wolmer (2005) verificou que nas capacitações realizadas com os conselheiros do CD-III a maior preocupação era conscientizá-los acerca das expectativas em torno do seu papel e do colegiado como um todo, incluindo o estudo da legislação aplicada. Entretanto, especificamente a atuação prática não foi trabalhada em termos de atividades realizadas por eles, ou informações que deveriam ser colhidas para auxiliá-los no controle social. Nos depoimentos colhidos dos conselheiros o pesquisador percebeu-se que eles tinham dificuldade em compreender a legislação pertinente ao SUS e ao próprio conselho, bem como os textos de um modo geral, devido à baixa escolaridade ou falta de hábito de leitura.

Quanto à construção das pautas de reuniões no CD-III constatou-se que na maior parte dos itens predomina o interesse dos conselheiros por assuntos pontuais e imediatos e por informações administrativas quanto ao funcionamento da rede de saúde, sobre a produção de serviços e ações do gestor da saúde. Isso reflete da sua compreensão de um papel fiscalizador que ele entende ter que assumir enquanto membro do conselho o qual é pouco propositivo e se distancia da construção das políticas públicas.

Outra atividade observada no CD-III era a aprovação da ata de reunião anterior, que por sua vez, não suscitava questionamentos dos membros, ocorrendo tacitamente, demonstrando um desinteresse coletivo. Além disso, a entrega da cópia dessa ata só acontecia no início da reunião seguinte, não sendo possível analisá-la previamente, cumprindo apenas um procedimento formal do regimento.

Um problema destacado pelo CME/Recife foi a ocorrência de situações polêmicas ocasionadas pelas ausências de consenso nas reuniões. Mesmo utilizando as discussões e votação como estratégias democráticas para a solução desse tipo de questão identificou-se a hegemonia da Secretaria de Educação no processo, pois as propostas aprovadas, em sua maioria, correspondiam àquelas apresentadas pela representação do governo, não prevalecendo a posição majoritária dos representantes.

Outro ponto importante detectado nas pesquisas foi a formação de comissões. Era frequente a constituição de comissões para aprovação de propostas importantes, talvez pelo fato da participação dos conselheiros se restringir a um pequeno grupo dentro do conselho, uma espécie de núcleo dos ativos e

interessados. Porém, muitas vezes não tinha representantes de todos os segmentos, prejudicando a paridade e equilíbrio da participação na deliberação dos assuntos tratados.

Essa situação foi verificada por Silva (2000) no CMS/Recife onde a participação propositiva se resumiu, no caso do Plano Municipal de Saúde, aos membros do conselho que faziam parte da comissão que o apreciou e, no orçamento participativo, aos conselheiros que trabalharam como delegados do Fórum da Cidade do Recife.

Na sequência das dificuldades constatadas pelos trabalhos de campo, a exigüidade dos prazos foi assinalada como uma problemática enfrentada cotidianamente pelos conselhos, e se apresentou tanto para o CMAS/Recife quanto para o CMS/Recife, dificultando uma maior participação nas deliberações, levando os conselhos a funcionarem apenas como legitimador das propostas.

Segundo os relatos das atas e depoimentos dos conselheiros do CMS/Recife, a Secretaria de Saúde trazia questões em cima do prazo e já em andamento para que o conselho pudesse aprovar. Pode-se depreender duas situações com o uso dessa metodologia: primeiro o conselho não contribuiu para o processo de definição das políticas públicas em Saúde no município uma vez que não dispôs de tempo para uma análise cuidadosa das questões a fim de criticar e modificar o que for necessário; segundo o conselho ficou apenas com a função de legitimar as propostas do governo no momento que aprovou as decisões sem analisá-las ou criticá-las e, se não o fizesse corria o risco de ser responsabilizado pelo governo pelo não cumprimento ou realização das demandas da sociedade.

Um exemplo dessa experiência no CMS/Recife foi a dificuldade que o conselho enfrentou para ter uma participação mais propositiva no Plano Municipal de Saúde (PMS), na avaliação da prestação de contas do FMS e no processo de orçamentário devido a falta de tempo para examinar esses documentos.

No que concerne às atribuições dos membros do conselho, Silva (1997) constatou ao fazer a análise das questões tratadas pelos conselheiros nas reuniões do CMS/Recife, que há uma prevalência de interesses particulares das entidades representadas sobre os interesses coletivos. Os registros no Quadro 8 a seguir ilustram essa situação.

Quadro 8 - Questões tratadas pelos conselheiros no CMS/Recife

REPRESENTAÇÃO	QUESTÕES TRATADAS PELOS CONSELHEIROS
USUÁRIOS	
RPA - 01	Nenhuma
RPA - 02	Implantação do centro de alta resolutividade de campina Barreto; qualidade do trabalho desenvolvida pelos centros de saúde da área; permanência do posto de saúde que estava para ser desativado.
RPA - 03	Solicitação de ambulância.
RPA - 04	Implantação de um trabalho de educação em saúde; denúncias de mal atendimento nos postos de saúde e de doença existente na área.
RPA - 06	Denúncias de mal atendimento.
CUT	Implantação de Plano de Cargos e Carreiras.
FORUM DE MULHERES	Exame de HIV para mulheres; humanização da sala de parto.
FED. MULHERES DE PE	Nenhuma.
PORT. DEFICIÊNCIA	Teste do pezinho.
CÂMARA MUNICIPAL	Orçamento para saúde.
TRABALHADORES EM SAÚDE	
SIND. NUTRICIONISTAS	Questão salarial.
SIND. ODONTOLOGISTAS	Questão salarial; questões das condições de trabalho.
SIND. FARMACEUTICOS	Nenhuma.
PREST. PÚBLICO/PRIVADO	
SEC.MUNIC.SAÚDE	O que conseguiu implantar das ações e serviços de saúde, previstos no plano municipal, deve ser mantido, melhorado e aperfeiçoado, garantindo maior resolutividade à rede pública de saúde.
SEC.MUNIC.POLÍTICAS SOCIAIS	Discutir as questões que dizem respeito ao processo de participação, articulação e mobilização das discussões e implantação das propostas governamentais.
SIND.HOSPITAIS PRIVADOS	Solicitação do aumento de contrapartida de recursos governamentais para financiar o SUS.

Fonte : SILVA, 1997, p. 165-166

Melo (2005) por sua vez constatou um entendimento recíproco entre representantes e suas entidades quanto ao papel que deviam desempenhar. De um lado os conselheiros se limitam a afirmar que é atribuição sua participar representando as demandas das suas entidades, do outro as entidades tem a mesma visão que a representação funciona para o atendimento de suas demandas. A transcrição dos depoimentos a seguir coletados por Melo (2005) reproduzem as visões do conselheiro e da entidade respectivamente:

A minha atuação tem procurado sempre se pautar na participação das representatividades, principalmente da sociedade civil, buscando representar o meu segmento, fielmente. É que, antecipadamente, eu procuro, sempre que possível, escutar a direção do meu sindicato e escutar a base, escutar a categoria em si (C- 01) (MELO, 2005, p.110).

A função, dentro do meu conhecimento é ele está lá para representar as escolas comunitárias e discutir junto com o conselho, as necessidades, os interesses, o porquê dessas escolas existirem e buscar meios para que elas possam continuar existindo. E também trabalhar junto das escolas e creches, buscando um melhor funcionamento (...). O conselheiro ele está ali para representar a entidade. Ele está ali para reivindicar os direitos daquela entidade. É ele que está ali para discutir com os demais, as necessidades daquela entidade que esta representando. É ele quem está lá, para buscar e também para trazer as decisões que são tomadas. Isto, também não esta acontecendo (E- 04) (MELO, 2005, p.113).

Abranches (2009) também examinou o comportamento do CME/Recife em um período subsequente à Melo e, ratificou o entendimento que para a maior parte dos conselheiros a representação reside em legitimar o segmento que os indicou e do qual faz parte, voltado muitas vezes para as reivindicações da categoria a que pertence. A seguir, a fala transcrita evidencia a assertiva:

Representatividade seria um elemento, um elemento político, vamos dizer assim, um elemento político que te dá poderes de representar um determinado segmento, um determinado grupo (SC7) (ABRANCHES, 2009, p.114).

A partir dessa compreensão, verificou-se que a maioria dos conselheiros participava das reuniões na tentativa de inserir as demandas da sua entidade. Contudo, grande parte de entrevistados do conselho alegaram que as proposições de sua categoria raramente eram incluídas nas discussões, pois havia uma tendência de pautar as ações (negociação) com base no atendimento dos interesses da Secretaria Municipal de Educação, consultando precariamente as entidades e a sociedade em geral. Segundo Melo (2005), isso se deve a práticas assistemáticas de interlocução pública entre as entidades e seus representantes que não possuem uma estratégia definida para fazer chegar ao CME/Recife as suas demandas.

Essa dificuldade foi também apurada por Silva (2000) nas entrevistas realizadas com os conselheiros do CMAS/Recife. Ela identificou uma fragilidade na articulação entre os representantes e sua base social, podendo ser considerada incipiente ou praticamente inexistente (exceto para os prestadores de serviços públicos e privados). Não havia discussões prévias sobre as pautas ou demandas da coletividade entre os membros e suas entidades a fim de que eles pudessem se preparar melhor para as reuniões.

Verificou-se também que as propostas apresentadas pelos conselheiros do CMS/Recife no que se referiam ao planejamento e financiamento da saúde foram incorporadas porque não eram conflitivas, ou seja, não desviariam as prioridades políticas estabelecidas pelos gestores, mantendo-se os interesses econômicos do Poder Executivo.

No que tange a questão das atribuições, quanto à análise da percepção dos conselheiros do CD-III verificou-se que os representantes de usuários percebiam o conselho como um órgão de defesa de direitos relacionados à saúde das respectivas comunidades onde eles seriam os “fiscais” da área de saúde. Os representantes de trabalhadores, por sua vez, demonstravam uma visão política, pois se referiam à necessidade de se atualizarem em relação ao que era implantado em outros distritos, de apurar as denúncias locais, participar da educação popular.

As competências do conselho foram também assinaladas por Silva (1997) no estudo do CMS/Recife que atribuiu as dificuldades para a compreensão do seu papel no conselho à inexperiência dos conselheiros em práticas de participação e ao desconhecimento acerca de suas atribuições. Segundo os membros, a administração pública é complexa e hermética, trabalha com uma linguagem muito técnica e não há interesse em torná-la mais palatável. Assim, as informações fornecidas pelo gestor aos conselheiros é pouco compreensível, comprometendo o desempenho do conselho e se tornando inacessível para o entendimento da maioria.

No CMAS/Recife a falta de maturidade no exercício da participação por parte de alguns segmentos dos representantes da sociedade civil, especialmente os usuários, também foi o motivo apontado para o baixo índice de intervenção nas reuniões que não possuem ainda um olhar crítico sobre essa prática.

O acesso às informações para os conselheiros foi um item relevante destacado na pesquisa do CD-III realizada por Wolmer (2005) na qual constatou que independentemente da apresentação formal ou não ao conselho, havia grande disponibilidade de informações úteis para o controle social no próprio distrito, inclusive de natureza financeira, assim como nas diversas áreas da Secretaria Municipal de Saúde e nos sistemas do DATASUS. Entretanto o que prejudicava ou impedia a utilização desses dados foi a falta de conhecimento da terminologia de área, capacidade e interesse dos conselheiros, ou ainda falta de infra-estrutura de informática (computador e existência de Internet) na sede do conselho.

Para ilustrar essa situação pode-se citar que o primeiro ano de funcionamento do conselho, foram apresentadas pela gerência do distrito, informações epidemiológicas básicas sobre o desempenho de algumas ações de saúde, em níveis distrital e municipal. No período seguinte, de fevereiro a julho de 2005, além dos informes e respostas aos questionamentos efetuados nas reuniões, foi apresentado, formalmente ao conselho, o “Relatório de Gestão 2001-2004” (DS-III, 2005) contendo informações epidemiológicas e sobre a produção de serviços e as ações do gestor da saúde no distrito. Contudo, tanto os gestores quanto os conselheiros não fizeram qualquer menção a esse último documento nas quatro reuniões seguintes à entrega.

Não havia uma avaliação dos conselheiros do CD-III quanto à confiabilidade e totalidade das informações fornecidas pelo distrito e se elas seriam suficientes para o desempenho do seu papel conseqüentemente o interesse pela busca de outras fontes de informações não era suscitado.

Abranches (2009) identificou dificuldades na relação entre o representante e o suplente do CME/Recife. Inicialmente o suplente tinha a atribuição de substituir o titular em seus impedimentos, mas isso não ocorria. Os conselheiros afirmaram não ter nenhuma relação com o suplente. Como não havia discussão com o suplente sobre as questões de pauta ele entendia não ser responsável, logo não cabia a ele o acompanhamento das discussões.

A participação de suplentes nas reuniões foi também analisada por Wolmer (2005) no CD-III como incipiente e o motivo poderia estar no processo eleitoral cuja candidatura para conselheiros é individual e não chapa eleitoral, não estabelecendo vínculos de subordinação ou atuação conjunta entre conselheiros titulares e seus suplentes. Para ele o comparecimento dos suplentes às reuniões estava associado ao seu entendimento acerca do seu papel no conselho e por isso não coincidia com a ausência do seu respectivo titular. A compreensão deles, segundo esse pesquisador era a seguinte:

ou se colocavam como substitutos, que deveriam comparecer somente em caso de impedimento dos titulares, ou se consideravam participantes naturais das reuniões, na medida de seus próprios interesses, sem levar em conta a presença ou não dos respectivos titulares (WOLMER, 2005, p.96) .

A seguir na Figura 10 evidencia a situação descrita pelo pesquisador.

Figura 10 – Frequência dos membros do CD-III (titulares e suplentes)

n°	segmento	categoria	micro	Reuniões: tipo e data							Freq. %
				Ord. 15/02	Ord. 01/03	Ord. 12/04	Ord. 10/05	Extra 06/06	Ord. 14/06	Ord. 12/07	
1	Entidade	Titular	3.1	T	T	T		T	T	T	86
2	Entidade	Titular	3.2	T		T			T		43
3	Entidade	Titular	3.3			T	T	T			43
4	Entidade	Suplente	3.2								0
5	Entidade	Suplente	3.3	S			S				29
6	Morador	Titular	3.1		T	T		T	T	T	71
7	Morador	Titular	3.3	T	T	T	T	T	T	T	100
8	Morador	Suplente	3.1				S		S		29
9	Morador	Suplente	3.3		S		S		S	S	57
10	Trabalhador	Titular	3.3		T	T	T	T	T	T	86
11	Trabalhador	Suplente	3.1								0
12	Trabalhador	Sup/Tit.	3.2				T	T	T	T	57
Total de presentes titulares:				3	4	6	3	5	5	5	
Total de presentes suplentes:				1	1	0	4	1	3	1	
Total de presentes:				4	5	6	7	6	8	6	

Legenda: T: comparecimento de membro titular; S: comparecimento de membro suplente.

Fonte: (WOLMER, 2005, p. 94)

Silva (2000) citou a adoção de velhas formas de representação no CMAS/Recife tanto para trazer as questões para o conselho quanto às seletivas para apresentá-las no fórum deliberativo, ou seja, não inova na dinâmica de reivindicação das prioridades da comunidade.

Há ainda dificuldades de ordens operacionais apontadas pelos conselheiros do segmento usuários do CMS/Recife como: falta de recursos financeiros para a mobilização e de material de divulgação; acúmulo com outra atividade profissional levando a falta de tempo; descrédito do gestor local; inexistências de cobrança da base, de sistemática de reuniões e de homologação das resoluções do conselho.

As práxis dos conselhos municipais analisadas nessa pesquisa apontaram como pontos positivos decorrentes do exercício da atuação e representação dos conselheiros: a aprendizagem de uma participação propositiva mesmo que ainda incipiente; identificação dos conselhos como um espaço para negociação de demandas específicas das áreas prioritárias; mudanças na postura enquanto cidadãos.

Apesar dos conselheiros terem destacado pontos positivos nas suas práticas de representação e participação, é preciso identificar os limites institucionais, políticos e sociais que são postos para essa atuação e que dificultam o alcance dos objetivos inicialmente previstos na sua concepção. A seguir serão tratados os

entraves que impedem que os conselhos funcionem como mecanismo de descentralização das políticas públicas e de participação popular.

3.2 Limites institucionais e constrangimentos político-sociais dos conselhos municipais de Educação, Saúde e Assistência Social de Recife

A criação dos conselhos gestores de políticas públicas abriu um novo espaço de negociação dos conflitos e de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, isto porque, eles passaram a ter um papel importante no fortalecimento da participação democrática através da formulação e implementação de políticas públicas, servindo como instrumentos mediadores nesse novo espaço.

Os conselhos também influenciaram na mudança da visão política dos cidadãos que passaram a pressionar o poder público por um modelo de gestão participativa e transparente.

Desde a institucionalização da participação popular com a Constituição Federal de 1988, muitas foram as contribuições advindas desses novos instrumentos ,tanto para a democratização da gestão pública, quanto para a ampliação das relações entre o Estado e a sociedade. Todavia, é preciso considerar a complexidade dos fatores que obstam o processo participativo incluindo questões de natureza institucional, política, econômica, e social, e que dizem respeito a uma sociedade cuja a estrutura é assentada sobre os pilares do autoritarismo, do clientelismo e das desigualdades sociais.

Diante desses fatores, emergem limites e constrangimentos que cerceiam a atuação dos conselhos dificultando e, por vezes, impedindo a concretização de seus objetivos e a efetividade de suas ações.

Dentre o conjunto de dificuldades apontadas nos trabalhos empíricos selecionados para essa pesquisa, que trataram de analisar os conselhos municipais de Recife, destacam-se limitações que envolvem a esfera estatal, particularmente no âmbito do poder local, e que dizem respeito à sociedade civil.

De início um aspecto de restrição no desempenho dos conselhos está na sua natureza setorial e fragmentada. O fato dos conselhos serem criados de forma setorializada e, dentro desse setor ocorrer uma divisão por área de interesse, ou programa de governo, dentre outras, se percebe um grande aglomerado de

pequenas partes que não tem a força de um todo porque muitas vezes não há uma hegemonia de interesses pela coletividade (TATAGIBA, 2008).

Uma segunda questão enfrentada é quanto a uma participação equitativa de todos os membros uma vez que ocorre uma luta por legitimidade e espaço de intervenção com resistências e constrangimentos dentro do próprio conselho.

Outro grande limite a ser vencido é a dificuldade no acesso às informações, pois, os gestores públicos restringem suas decisões aos seus aliados políticos não compartilhando com a sociedade civil as decisões sobre a aplicação dos recursos públicos, usando os conselhos apenas para legitimar os bons resultados obtidos dessa aplicação.

Em alguns conselhos ocorre a carência dos dados (CMAS/Recife, por exemplo), em outros (como o CD-III) as informações estão disponíveis. Mas em quase todos, apesar de haver facilidade no acesso a essas informações elas são em grande parte incompreensíveis pela maioria dos conselheiros que não sabem decodificá-las, prejudicando o desempenho satisfatório do conselho já que se sentem incapazes de influir ou partilhar nas decisões governamentais acerca de políticas.

Um obstáculo a ser vencido é o jogo de interesses corporativos e particulares muitas vezes camuflados pelas entidades que compõe os conselhos a exemplo dos movimentos e organizações sociais no sentido de buscarem estreitar suas relações com o governo para obterem vantagens de qualquer ordem.

Têm-se ainda os interesses pessoais dos integrantes desses espaços que em alguns casos possuem vínculo políticos com os partidos, o que acaba levando os conselhos a servirem de local para os embates ideológicos e partidários.

Outra questão evidente é a ausência de participação da comunidade nas reuniões do Conselho o que interfere na captação das demandas locais. Desse modo, a sociedade não se sente representada pelos conselhos ficando difícil romper com o monopólio no uso do dinheiro público por parte dos governantes.

Além disso, a sociedade não é suficientemente organizada para transformar a atuação de atores sociais em atores políticos para que participem das decisões do governo, propondo, controlando e avaliando as políticas públicas da gestão municipal. Acrescentar que os conselhos municipais tendem a pautar suas ações (negociação) com base no atendimento das demandas do Poder Executivo, consultando esporadicamente suas entidades de base e a sociedade em geral.

Um problema que causa limitações na evolução do papel dos conselhos no sentido de construir uma atitude propositiva diante das deliberações é o alto índice de absenteísmo dos conselheiros e as dinâmicas de intervenções das reuniões. Associado a isso tem uma postura passiva dos conselheiros diante das questões mais amplas que se mostram pouco pró-ativos, focados majoritariamente em assuntos pontuais que interessam a entidade que representa.

Um fator que prejudica a cogestão entre Estado e sociedade é a resistência do gestor local para incorporar a participação dos sujeitos políticos e coletivos na formulação e avaliação das políticas públicas somada à ausência de uma cultura política na sociedade que pressuponha maior envolvimento dos atores sociais na esfera pública.

Outra dificuldade é o amadorismo dos conselhos quanto à prática participativa ou até mesmo inexistência dessa práxis por parte de alguns conselhos para que pudesse se inserir no cenário político de modo mais crítico e efetivo.

Como constrangimento ao desempenho satisfatório do conselho pode ser citado o uso dos conselhos para atingir objetivos predefinidos de concepções oportunistas de alguns segmentos que o compõe e não se fundamentam nos princípios democráticos.

O desconhecimento por parte da maioria da população, de suas possibilidades, deixando-se espaço livre para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade.

Outra dificuldade é ausência de capacitação continuada para os membros do conselho, assim como inexistência de uma preparação para exercer a função de conselheiro vista, por muito deles, como um fator limitante para uma melhor atuação. Neste sentido, a capacitação poderá se revelar um instrumento importante para a superação dos limites impostos e promoção de uma cidadania ativa, e não uma cidadania outorgada, regulada, passiva.

Os conselhos reconhecem a existência de dificuldades na sistematização das discussões públicas, tanto da sociedade como do aparelho governamental, prejudicando no exercício da função do controle social.

Outro entrave detectado foi a ausência de práticas coletivas de consulta às entidades, por parte dos conselheiros, sobre temas/questões importantes a serem decididas, revelando, em certa medida, desconhecimento das bases.

Um problema enfrentado pelos conselhos é a falta de infra-estrutura física e suporte administrativo necessário para que o conselho funcione com autonomia em relação ao Poder Executivo.

Os constrangimentos legais são causados pela ausência de norma jurídica que amparem juridicamente as decisões dos conselhos para que tenham caráter de obrigatoriedade junto ao Poder Executivo e possam ter sua implementação garantida após as deliberações.

Não há critérios que assegurem uma efetiva igualdade de condições entre os membros do conselho, prejudicando a definição mais precisa da representatividade e da paridade. O fato do mandato dos conselheiros coincidir com o mandato do prefeito poderia também ser um motivo dificultador dessa definição.

Apesar da paridade exigida pelas leis de criação, um obstáculo que o conselho se depara é o desequilíbrio nas condições que envolvem os seus membros. De um lado, estão os representantes governamentais que geralmente desenvolvem as tarefas do conselho durante seu horário de trabalho no órgão público, no qual ele é remunerado, dispondo de informações cuja linguagem lhe é peculiar, assim como de infra-estrutura para o serviço. Do outro encontram-se os representantes da sociedade civil que precisam se ausentar de suas atividades profissionais para participarem do conselho o que pode comprometer sua remuneração, além do que não contar com estrutura administrativa própria e dificuldade na obtenção ou decodificação das informações.

A fiscalização e o controle social do Estado realizados pelos conselhos no exercício de sua atuação carecem ainda de várias requisitos enumerados anteriormente a exemplo do acesso às informações e conhecimento para utilizá-las, capacitação dos conselheiros, autonomia em relação ao poder público dentre outros.

A institucionalização dos conselhos com vistas a incentivar o compartilhamento do poder público com a sociedade tem contribuído para tornar a participação mais efetiva mas, ainda é muito incipiente e limitada a presença do cidadão nas práticas existentes a exemplo dos conselhos, orçamento participativo, fóruns dentre outros.

É importante atentar para a superação dos limites que constroem a atuação dos conselhos a fim de que não sirvam para desviá-los dos seus objetivos bem como burocratizar suas atividades seguindo rotinas meramente administrativas.

CONCLUSÃO

Os estudos sobre o compartilhamento do poder político envolvem a discussão sobre a descentralização da gestão pública e a participação da sociedade organizada nos processos decisórios do governo principalmente no âmbito local.

Conforme foi apresentado nos capítulos anteriores, a descentralização política e a participação popular emergiram em todas as esferas públicas como elementos estratégicos e essenciais para viabilizar a construção de uma democracia plena. O processo descentralizador das políticas públicas no Brasil foi marcado pela democratização do país, associando-se à necessidade do Estado em dar resposta à crise estatal e às novas pressões dos movimentos sociais.

Nessa direção, tomaria relevância o papel do governo municipal, enquanto espaço político-institucional no qual se expressam a representação, o confronto, a aliança e a disputa de interesses.

Segundo a discussão conceitual realizada no capítulo II, descentralização pode ser entendida sob as perspectivas política e social como uma transferência de poder decisório e de responsabilidades entre esferas governamentais ou para a sociedade, favorecendo o controle social da aplicação dos recursos públicos pelos cidadãos. De forma intrínseca a esse conceito, está inserida a definição de participação como um processo dinâmico de intervenção da sociedade nas decisões das políticas públicas. Essa intervenção por sua vez, vem ocorrendo através dos canais institucionalizados de participação desde a Constituição Federal de 1988 e, particularmente nessa dissertação interessou verificar como ela acontece no município de Recife em Pernambuco.

Desse modo, essa pesquisa objetivou investigar os limites e constrangimentos institucionais, políticos e sociais enfrentados pelos conselhos municipais de Educação, Saúde e Assistência Social, a partir das experiências de Recife, na descentralização e participação das políticas públicas.

A questão que suscitou o presente estudo verificou se os conselhos instituídos a partir de 1988, no contexto das políticas públicas, efetivamente asseguram os objetivos para os quais foram criados quanto à descentralização e participação.

A análise dos trabalhos empíricos coletados revelou como ponto comum entre eles o interesse em investigar a participação dos conselhos na esfera pública, assim como evidenciou inúmeros limites e constrangimentos enfrentados na atuação dos conselhos que interferem na descentralização e participação das políticas públicas, dificultando a efetividade desses processos.

Uma limitação inicialmente encontrada foi quanto à forma como os conselhos são concebidos, pois uma vez que são criados pelo Poder Executivo é este quem decide sobre os parâmetros do seu funcionamento. Logo, não há participação da sociedade na definição de aspectos importantes tais como a escolha das entidades que irão compor os conselhos. Assim, na maioria das vezes os conselheiros das entidades apresentam pouca oposição ao governo sendo cooptados pelo gestor público o que impede que os consensos se formem a partir de intensos debates e opiniões críticas em torno das propostas enviadas pelo governo ou mesmo que surjam questões diversas da agenda política estabelecida.

O controle do Poder Executivo obsta a autonomia dos representantes sejam governamentais ou da sociedade civil, prejudica o caráter deliberativo das decisões, transformando os conselhos em simples entidades de consulta e legitimadores das proposições do governo.

Outro obstáculo à participação no modo conselhistas é a divisão dos conselhos em políticas setoriais que contribui para a fragmentação das questões políticas mais amplas e dificulta a construção de um projeto político global de sociedade.

Um entrave também identificado pelas análises foi a falta de avaliação sistemática dos conselheiros, por conseguinte não há o reconhecimento de suas dificuldades e acertos e, não oportuniza a construção de novos mecanismos para o enfrentamento dos desafios encontrados.

O conselho revelou-se frágil quanto à perspectiva de inserir as demandas da coletividade na formulação de políticas durante as reuniões, devido à falta de debates prévios dos membros com suas bases, não sendo possível consensuar e sistematizar as opiniões do grupo.

Outro problema é a dinâmica das reuniões pois funciona em grande parte como um momento para o repasse de informes não favorecendo que a participação ocorra plenamente. Conclui-se com isso que os membros do conselho, nas reuniões, não são capazes de traduzir efetivamente as necessidades da sociedade ali representada por entidades.

No tocante à prática participativa é possível afirmar que a inexperiência de uma parte dos conselheiros no processo participativo impede um posicionamento mais questionador nas deliberações diante das propostas quase acabadas enviadas pelo gestor. O pouco conhecimento das atribuições e competências e, às vezes, de questões técnicas da respectiva área não viabiliza o processo participativo favorecendo a manipulação pelo gestor público em favor dos seus interesses uma vez que as decisões antes de serem técnicas são políticas.

A exigüidade de prazo é outro limite encontrado pelos conselheiros nas análises das propostas enviadas pelo gestor público. Isso dificulta ou impede a discussão democrática das questões a serem deliberadas pelo conselho devido a falta de tempo, pois são enviadas em cima do prazo, o que reduz o papel dos conselhos a mero legitimador das decisões do Poder Executivo.

Outros obstáculos detectados nos exames dos estudos de caso foram: ausência de uma cultura política na sociedade que pressuponha maior envolvimento do cidadão das decisões governamentais; falta de organização da sociedade para transformar a atuação de atores sociais em atores políticos, participando na esfera pública propondo, controlando e avaliando as políticas públicas da gestão municipal; deliberações dos conselhos municipais voltadas para o atendimento das demandas do Poder Executivo, consultando esporadicamente suas entidades de base e a sociedade em geral; as dinâmicas de frequência e intervenções nas reuniões não possibilitam uma efetiva participação dos conselhos nas políticas públicas de suas áreas de atuação; postura passiva dos conselheiros diante das questões mais amplas se mostrando pouco pró-ativo e pouco deliberativo, focado majoritariamente nas questões pontuais que interessam a entidade que representa; desempenho insatisfatório do conselho apesar de haver disponibilidade de informação e facilidade em seu acesso o que se deve sobretudo à linguagem inacessível dessas informações.

Um aspecto importante a destacar foram os pontos positivos apontados por alguns conselheiros (CMS/Recife) como resultantes de suas práticas de representação e participação a exemplo do reconhecimento do conselho como um local para negociar as demandas da sua área e da inclusão de algumas propostas nos planos municipais. Não deixa de ser importante essa percepção, pois demonstra uma postura reflexiva a respeito do seu papel. Entretanto, não se observa um movimento de mudança no sentido explorar e aperfeiçoar esses aspectos positivos

como, por exemplo, otimizar o uso do conselho enquanto espaço de debate entre o poder público e a sociedade civil na busca do efetivo atendimento das demandas de cada área.

Os conselhos na maioria das vezes fazem propostas dentro da agenda política do governo por receio da não aprovação ou porque prevalece a influencia dos membros governamentais sobre os demais. Ainda quanto às propostas, em grande parte, predominam os interesses das entidades representadas que se resumem a pequenos grupos dentro do conselho que por sua vez são mais proativos e participam de ações específicas como elaboração de planos municipais ou conferências e fóruns. Com isso elas não refletem as demandas coletivas, mas interesses particulares de alguns segmentos, não contribuindo para que sejam inseridas nas políticas públicas as necessidades da população.

Nessa linha as propostas apresentadas pelos conselhos pouco contribuem para democratizar o Estado uma vez que esse processo envolve a existência de interesses diferentes e contraditórios que irão constituir canais negociadores das demandas sociais.

Os achados evidenciaram a necessidade de ajustes e modificações nos mecanismos participativos e nas práticas do governo no sentido de democratizar as informações e decisões para que tenham ressonância na sociedade a fim de que esta participe a nível político. Serviram também para demonstrar que a cidadania no espaço público é mais bem expressada nas ações coletivas, sobretudo em torno das negociações dos interesses sociais quando a sociedade organizada pode desenvolver sua capacidade de propor, intervir e pressionar nas decisões das políticas públicas.

Os estudos de campo examinados demonstram que as mudanças alcançadas estão aquém das expectativas que motivaram a criação dos conselhos as quais visavam dentre outras fiscalizar continuamente as ações do governo fortalecendo o controle social e ampliar a participação da sociedade na gestão pública em especial na formulação das políticas públicas. Essa participação, por sua vez, tem ocupado um lugar marginal nas decisões que envolvem a definição das políticas em suas áreas específicas.

Mesmo que os problemas apontados variem em extensão e natureza, identificou-se uma convergência entre eles quando concluem que os conselhos

efetivamente não deliberam ainda os rumos das políticas. Contudo, apontam a importância desses instrumentos na construção de uma participação democrática.

Desde a institucionalização dos conselhos com a Constituição em 1988 há que considerar que houve avanços na sua atuação junto ao poder público enquanto representantes da sociedade. Contudo, os estudos de casos analisados nessa pesquisa apontam que a formalização da participação da sociedade não garante a existência de processos democráticos. Para tanto é necessária a intervenção propositiva e continuada, por partes dos conselhos na defesa dos interesses da coletividade e atendimento das demandas sociais.

Apesar da pouca representatividade e burocratização atribuída aos conselhos em função das suas limitações é possível afirmar que não há um controle total do gestor público sobre essas instâncias o que é importante para independência e confiabilidade na efetividade de suas ações (ABRAMOVAY, 2001).

Os conselhos municipais objetivavam ter um papel importante na descentralização das políticas públicas, sobretudo pelas novas competências que foram transferidas para os municípios, cabendo-lhes junto com o poder público assumir novas responsabilidades. Todavia, nos estudos de casos examinados nessa pesquisa verificou-se que sua atuação ainda carece de mudanças a fim de que essa premissa se confirme.

Outra hipótese trabalhada nessa pesquisa de que os conselhos foram concebidos para representar os interesses coletivos e negociar os conflitos entre o Estado e a sociedade civil, participando da formulação das políticas públicas e ampliando o controle social, se verifica em parte, em razão da prevalência do interesse particular dos representantes das entidades sobre os da coletividade. Um exemplo disso foram as entrevistas realizadas com os conselheiros de saúde e de educação que evidenciaram que seus membros trabalham focados no atendimento das demandas das entidades que representam pouco voltados para a vontade da maioria.

Conclui-se que os conselhos municipais não tem ainda conseguido alcançar os objetivos para os quais foram concebidos, assim como não vem funcionando como instrumentos eficazes de descentralização da gestão e, mecanismos de participação popular capazes de expressar-se como um espaço democrático efetivo na negociação de interesses coletivos.

Em síntese, a que se investir na superação dos limites e constrangimentos que impedem ou precarizam a atuação dos conselhos municipais, considerando a importância desses mecanismos no controle social do governo local, na construção de uma cidadania ativa e na ampliação da democracia.

Assim, com base nos problemas identificados nos trabalhos empíricos examinados, essa pesquisa propõe algumas orientações que poderão ser encaminhadas aos Conselhos Municipais de Recife, como também serem enviadas à Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães como sugestão de abordagem no programa de Capacitação para Conselheiros Municipais de Pernambuco oferecidos por esta instituição, visando contribuir para aperfeiçoar atuação dos conselhos e provê-los de melhores condições de funcionamento. As orientações são as seguintes:

- estimular o acompanhamento e a discussão das prestações de contas dos gestores públicos, solicitando explicações aos órgãos municipais responsáveis pelas inconsistências e dúvidas suscitadas;
- solicitar dos órgãos públicos o envio, com antecedência, das propostas de políticas públicas que serão submetidas à aprovação do conselho;
- identificar os motivos da fragilidade da relação entre o representante e sua base social para que se possa aprimorar essa articulação e melhorar o intercâmbio entre os representantes e representados;
- realizar discussões prévias com a comunidade para formular as demandas do grupo que serão levadas ao fórum deliberativo e dar ciência das deliberações imediatamente anteriores;
- fomentar à participação popular dentro dos conselhos com a abertura de canais permanentes de interação com os segmentos que o compõe e ainda dar publicidade às suas ações para a sociedade;
- reservar um espaço permanente nas pautas de reuniões dos conselhos para as demandas da sociedade civil, através dos seus representantes, assim como estabelecer uma agenda de interlocução com as entidades para tratar dessas demandas;
- promover eventos com o objetivo de conscientizar as comunidades quanto ao papel do conselheiro, de forma que a população possa exigir deles o cumprimento de suas atribuições, minimizando o não comprometimento verificados de alguns após serem eleitos;

- reiterar a importância da frequência nas reuniões aos conselheiros, assim como das penalidades em caso de ausências e providências a serem tomadas nos impedimentos;
- avaliar a possibilidade de vincular os suplentes aos seus titulares através de chapa eleitoral quando da realização de eleições para conselheiros para que se estabeleça um compromisso entre eles quanto às propostas e substituição, nos casos de ausência;
- promover a capacitação ampla e continuada dos conselheiros, visando orientá-los na busca por informações necessárias ao controle social e entendimento da linguagem técnica adotada pelos órgãos do governo, estabelecendo uma participação equilibrada dos segmentos nos debates;
- propor uma sistemática de avaliação dos conselheiros objetivando verificar o desempenho, auxiliá-los em suas dificuldades ou substituí-los quando necessário;
- elaborar instrumentos jurídicos que possam respaldar às suas deliberações dos conselhos;
- promover discussões entre os conselhos do município sobre a questão da possibilidade de estabelecer uma remuneração para os membros com vistas a estender esse debate para os níveis estadual e federal. Uma vez remunerado o conselheiro disporia de tempo para se dedicar as atividades do conselho participando todos em condições de igualdade;
- desenvolver estudos na área jurídica e contábil visando propor a inserção de dotação orçamentária para os conselhos a fim de que possa adquirir autonomia em relação ao Poder Executivo além de viabilizar uma infra-estrutura administrativa adequada ao seu funcionamento, incluindo equipamentos de informática e comunicação (computador, telefone, fax e acesso à Internet);

REFERENCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 15, n. 43, set. – dez./2001.

ABRANCHES, Ana de Fatima P. de S. **O conselho municipal de educação de Recife e a política educacional**: um estudo sobre a participação e a representatividade, Recife: O Autor, 2009. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, CE. Educação, 2009.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005.

_____. Para além da descentralização: Os desafios da coordenação federativa do Brasil. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV editora, 2006.

AFONSO, José R. Rodrigues. Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. **Revista do BNDES**, jun. 1996.

AFFONSO, Rui de B. A. **A crise da federação no Brasil**. Porto Alegre, Ensaios, FEE, p. 321-337, 1994. Disponível em: <http://www.revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1704/2071>>. Acesso em: 4 ago. 2010.

_____. Descentralização, desenvolvimento local e crise da federação no Brasil. **In: Proyecto Desarrollo Economico Local y Descentralizacion en America Latina**. CEPAL/GTZ, Santiago/Chile, 28 fev 2000. Disponível em <<http://www.revistas.fee.tche.br>> . Acesso em: 4 de ago.2010.

ALVES, Eduardo. Descentralização de políticas públicas no Brasil: da crise do Estado ao neoliberalismo dos anos 90. In: **V Encontro de Economistas da Língua Portuguesa**, 5 a 7 de nov. 2003, Recife.

ANDERSON, Perry. **As antinomias de Gramsci**. In Crítica Marxista, São Paulo: Joruês, 1986.

ANDRADE, Eliziário. **Marxismo, modernidade e revolução**. Salvador, Editora Kelps, 1991.

ARAUJO, Tânia Bacelar. **Descentralização de políticas públicas**: um desafio para o Brasil. Disponível em: <http://creditofundiario.org.br/materiais/revista/artigos/artigo07-1.htm>. Acesso em: 20 maio 2009.

ARENDT, Hannah. **Da revolução**. São Paulo; Editora Ática, 1988.

_____; ARAÚJO, Tarcísio Patrício de. Recife: Desenvolvimento e desigualdade. In: **Atlas do desenvolvimento humano no Recife**, Recife, 2005. 1 CD-ROM.

ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um estado federativo**. UNESP, São Paulo, Brasil, set. 1996.

_____. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**, Rio de Janeiro/São Paulo, Editora Revan/FAPESP, 2000.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**. Educ. Soc. vol.23, no.80, Campinas, set. 2002.

_____. **Democracia e participação nos conselhos gestores**. Campinas: junho/2009. Jornal da UNICAMP, Entrevista concedida a Angela Paiva (AP), Ricardo Ismael, (RI), Julia Ventura (JV) e Rodrigo Dieguez. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_ju/dezembro2008/ju418_pag06.php>. Acesso em : 20 mar. 2011.

AZEVEDO, Sergio. Democracia e gestão Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz C. de Q.; SANTOS JUNIOR, Orlando A. (Orgs). **Governança Democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

AYRES BRITTO, Carlos. "Distinção entre Controle Social do Poder e Participação Popular", In: **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, n.º 189, p. 114-122, jul./set., 1992.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 7ª ed., Brasília, DF, Editora Universidade de Brasília, 1995.

_____. **Estado, Governo e Sociedade**. 2ª. Edição, RJ: Paz e Terra, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.senado.gov.br>, Acesso em 03/03/2011.

_____. **Lei 8.080/90, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências. Brasília: Ministério da Saúde, 1990a.

_____. **Lei 8.142/90, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde, e dá outras providências. Brasília: Ministério da saúde, 1990b.

CACCIA BAVA, Silvio. Democracia e poder local. **Revista Pólis**. São Paulo: Pólis, 1994.

CARNEIRO, Carla B. L.. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAVIA, Enrique (Org.). **Políticas públicas - coletânea**. v. 2, Brasília: ENAP, 2006.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 3. ed. Campinas: Papyrus, 1990.

COHEN, Ernesto. **Gestão social**: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais?. Brasília: ENAP, 2007.

CORREIA, M. V. A relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Serviço Social & Sociedade**, n. 77, São Paulo, Cortez, 2004.

CÔRTEZ, S. M. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

COSTA, Nelson Nery. **Constituição Federal anotada e explicada**, 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

DEMIO JR. , Luiz Mario Jr . **A descentralização do Estado frente às políticas de bem-estar social**. Disponível em : <<http://incubadoracooperacao.blogspot.com/2010/09/descentralizacao-do-estado-frente-as.html>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

DEMO, Pedro. Pobreza Política. In: **Coleção Polêmica do Nosso Tempo**, nº 27, 3.ed. São Paulo: Autores Associados, 1998.

DIAS, Solange G.. Reflexões acerca da participação popular. **Integração**, ano XIII, n. 48, jan./fev./mar 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13 ed., São Paulo: Atlas, 2001.

DRAIBE, Sônia M. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais**: os conselhos nacionais de políticas setoriais. Caderno de Pesquisa do NEPP, nº 35. – Campinas: Unicamp, 1998.

DURIGUETTO Maria Lúcia. **Descentralização, políticas públicas e participação popular**. Anais do II Seminário Nacional , Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 25 a 27 de abril de 2007, UFSC/NPMS, Florianópolis, Brasil.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias [online]**. 2006, n.16, p. 46-85. ISSN 1517-4522. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a04n16.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2010.

FELICÍSSIMO, José Roberto. Descentralização e Regionalização Político-Administrativa. **São Paulo em Perspectiva**, 5(4): 60-72, outubro/dezembro 1991.

_____. Os impasses da descentralização política administrativa na democratização do Brasil. In: **Revista de Administração de Empresa**, n. 32(1),1992.

_____. A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. In: São Paulo em perspectiva. V. 8(2), 1994.

_____. America Latina: movimentos sociais frente a descentralização do Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n.3, jul/set. 1994 .

FERNANDES, Jorge U. Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício Cabral . **A experiência do Tribunal de Contas de Pernambuco no estímulo à participação cidadã** VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FONSECA, Francisco. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP). **Rev. Katál. Florianópolis** v. 10 n. 2 p. 245-255 jul./dez. 2007.

GALINDO, Evania Freires. **A intersectorialidade como requisito para construção de uma cidade saudável : política de saneamento e de saúde no Recife** (gestão 2001/2004): estudo de caso. Recife; O A, 2004. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco. CAC. Desenvolvimento Urbano, 2004.

GOHN, M. G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, A. C. T. *et. al.* **Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores**, 2001.

_____. Conselho gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2007.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, São Paulo: O Autor. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração Pública e Governo, 2003.

GOMES, Pedro. Centralismo e descentralização. Tcmrj: **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 01, p.71-74, set. 1981.

GUIMARÃES, Carlos Sant'Anna . **Participação sociopolítica e governança democrática: o papel dos conselhos municipais de educação na gestão e implementação da política educacional**. GT: Estado e Política Educacional, n.05 Rio de Janeiro: FUNDAJ, 2010;

GUIMARÃES, Maria do Carmo L.. Um debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Revista Organização & sociedade**, v. 9, n.23 p. 55-75, 2002 (ensaio).

HOCHMAN, Gilberto. Contexto da descentralização em face das políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**.v.16, n.45, São Paulo, 2001.

IAMAMOTO, M. V. ; CARVALHO, R. de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 6.ed. São Paulo: Cortez/Celats, 1988.

IBAM-IPEA.**Comunidade solidária**.Conselhos Municipais e políticas sociais.Rio de Janeiro, 1997.

[INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sinopse do Censo Demográfico 2010](#). Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

JOBIM, Belmiro V. C. **Descentralização e participação na administração da cidade de São Paulo**: análise e agenda para o futuro. São Paulo: FUNDAP, 1991.

KERBAUY, Maria T. M.. **Federalismo, descentralização e democracia**. Araraquara: FCL/UNESP, 2010. Mimeografado.

LEAL, Márcia Aparecida Pimentel. **A auditoria operacional e sua contribuição para a melhoria da gestão pública**: um estudo de caso da auditoria operacional da agência estadual de meio ambiente e recursos hídricos em Pernambuco. Salvador: O Autor, 2006. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, 2006.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. **Fetichismo da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática na cidade do Recife**, Recife: Ed.do Autor, 2003.

LIMANA, Amir. O processo de descentralização político-administrativa no Brasil. **Scripta Nova**: revista electrónica de geografía y ciencias sociales da Universidad de Barcelona, Barcelona, nº 45 (21), ago. 1999. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn-45-21.htm> >. Acesso em: 25 nov.2010.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p.5-10, ago. 1990.

MAPA de localização:Região Nordeste . Disponível em : <http://www.brasilrepublica.com/regiao_nordeste.jpg > Acesso em: 8 jan. 2011.

MARINHO, G. **Dez anos do PREZEIS: resultados e perspectivas**. Relatório Final de Pesquisa. Recife: FASE / ETAPAS / Centro Josué de Castro, 1998.

MEDINA . Ana Maria V. de Assis. Tarefas ou poder: O que é descentralizar? **Caderno de Pesquisa**. São Paulo (60). 45-47. fev. 1987.

MELO, Celiane de Moraes. **A participação da sociedade civil no conselho municipal de educação da cidade do Recife no período de 2001 a 2004**. Recife: O Autor, 2005. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, CE. Educação, 2005.

MÉSZÁROS, István. **A necessidade do controle social**. Tradução de Mário Duayer. São Paulo: Ensaio, 1987.

MOREIRA, Maria Targuina Vieira. **Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos**. In INFORMATIVO CEPAM. Conselhos municipais das áreas sociais. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2.ed., v.1, n. 3, 2001.

NEVES, Jorge A.B; et al. **Gestão e Avaliação de Política Sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 1997.

OLIVEIRA, Fabrício A. de . **Evolução, Determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996**. Brasília, junho de 1999.(texto para discussão nº 649).

PASSOS, Iana M. C. **Participação popular na gestão pública da saúde: um estudo de caso**. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, 1995.

PENFOLD-BECERRA, M. **Towards a Political Theory of Decentralization: Passing the Ball in Venezuela, 1998** [online] .Disponível em: < map43@columbia.edu .> Acesso em: 18 nov.1998.

PERNAMBUCO. **Constituição do Estado de Pernambuco de 05/10/1989**, CEPE: Assembléia Legislativa, 2009.

PNUD. Disponível em : <<http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/>> .Acesso em: 03 mar. 2011.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. **Atlas do desenvolvimento humano do Recife**. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, 2005.

PROTETTI, Fernando Henrique. O conceito de descentralização: considerações a partir do campo científico da Gestão Educacional. **Revista eletrônica de política e gestão educacional**.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Esfera Pública e conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

RECIFE, Plano Municipal de Assistência. 2000. Recife: PCR/SPS/CMAS, junho de 1999.

RÉGIS, André. **Novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RIBEIRO, Wanderlei. **Municipalização**: os Conselhos Municipais de Educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **O contrato social**. 2 ed. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo, Abril Cultural, 1978 (coleção os pensadores).

SADER, Emir (Org.). **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 4.ed, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Revista Sequência**, no. 59, dez. 2009.

SANTOS, Boaventura de S. A. O futuro da democracia. In: **Visão**, agosto/2006, Portugal.

_____. Sirva-se um elixir para a democracia. São Paulo: 2009. **Estado de São Paulo**. Entrevista concedida a Laura Greenhalgh. Disponível em < <http://www.estado.com.br/suplementos/ali/2007/05/27/ali-1.93.19.20070527.10.1.xml> Acesso em: 18 dez. 2010.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Desafios para a democratização da gestão municipal através dos conselhos municipais. **Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung**. Disponível em < <http://www.rls.org.br/publique/media/MauroSantos.pdf>.>. Acesso em: 16 dez. 2008.

SILVA, Alessandra Ximenes da. **Representação, participação e defesa de interesses no processo de democratização da gestão da política de saúde**: a questão do conselho municipal de saúde de Recife. Recife: o Autor, 1997. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, CCSA. Serviço Social, 1997.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedelo Correa 2001: Monografias Vencedoras: **Perspectiva para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública**. Brasília: TCU, Instituto Serzedelo Correa, 2002.

SILVA, Sheyla S. de Souza. **A atuação do conselho municipal de assistência social do Recife frente à Ofensiva Neoliberal**. Recife: o Autor, 2000. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, CCSA. Serviço Social, 2000.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, 10(3) 1996.

_____. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, Roberto C.; CHANLAT, Alain (orgs). **Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidade**. Porto Alegre: Sulina, Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

TATAGIBA, Luciana Teixeira. 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.

_____. **Democracia e participação nos conselhos gestores**. Campinas: 2008. Jornal da UNICAMP, ano XXIII, n.418. Entrevista concedida a Luiz Sugimoto. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/dezembro2008/ju418_pag06.p_hpa> Acesso em: 01 out. 2009.

TOBAR, F. O. **O conceito de descentralização**: usos e abusos. In: IPEA: Planejamento e Políticas Públicas, n° 5, jun. 1991.

WOLMER, Luiz G. Santos. **Disponibilidade e aproveitamento de informações para controle social no conselho do distrito Sanitário III do Recife**, Recife: o Autor, 2005. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, CCSA. Administração, 2005.