

# A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS: UM ESTUDO DE CASO

Carlos Fernando Aranda Moraes<sup>1</sup>

## Resumo

O objetivo do artigo é analisar as inovações em gestão pública, a partir do exercício do controle social pelo cidadão, e como este estabelece o controle das políticas públicas por meio do novo papel dos movimentos sociais no processo educacional. Busca-se, portanto, criar um pensamento crítico sobre o tema e propor medidas concretas de ação em resposta à seguinte questão: como a sociedade civil pode participar ativamente na aplicação das políticas públicas relacionadas à educação e quais as perspectivas existentes para que a comunidade possa exercer o controle social sobre essas políticas? Por se tratar de uma pesquisa de cunho teórico, a mesma utilizou-se de levantamentos documentais e bibliográficos visando responder ao questionamento central do artigo. Foram analisados aspectos que interferem diretamente na consecução do problema, tais como os aspectos culturais, políticos, sociais e históricos. No decorrer do trabalho serão propostas linhas de ação, considerando o modelo de gestão pública atual, para que possam produzir mudanças não apenas na administração de modo geral, mas também para trazer possibilidades de melhoria das condições para o exercício do controle social nas políticas públicas municipais. A partir disto, conclui-se que apesar da existência de formas de controle sobre as políticas públicas, muitas inclusive de fácil acesso ao cidadão, estas não são devidamente fiscalizadas e cobradas. Esta questão está diretamente atrelada à formação política e cívica por parte da sociedade, sendo esta formação fator primordial para traçar caminhos de construção e consolidação da cidadania.

**Palavras-chave:** conselhos educacionais; controle social; formação política; gestão pública; participação; políticas públicas educacionais.

---

<sup>1</sup> Acadêmico do Curso de Pós-Graduação *latu sensu* em Especialização em Gestão Pública – Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

## Introdução

Nas últimas décadas do século XX, iniciou-se um movimento global para discutir o modelo de gestão adotado pelos governos, tendo como propósito mudanças no gerenciamento da administração pública, construindo gradativamente organizações mais estruturadas e voltadas para resultados, com crescente participação do cidadão na implementação, avaliação e controle das políticas públicas.

Conforme Martins (1989), a administração pública brasileira deve ser compreendida a partir de uma perspectiva histórica, na qual um papel central é desempenhado pela cultura política – profundamente enraizada na herança colonial patrimonialista- sob a qual esta administração se formou e evoluiu (Martins, 1989).

Somente com uma cidadania organizada é possível viabilizar a expressão de necessidades e canalizar as demandas para estabelecer e consolidar mecanismos eficazes de controle da atividade política e administrativa. Dentro desta visão, o controle social surge como uma perspectiva determinante de profundas alterações nas formas de relação do aparelho do Estado com o cidadão.

Ainda neste cenário os conselhos gestores aparecem como importantes instituições no âmbito das políticas públicas. Os conselhos gestores são oriundos da Carta Magna de 1988, que preceituam a participação da sociedade na direção das políticas públicas e se difundiram pelos municípios e estados brasileiros.

Baseado no exposto procurou-se responder a seguinte questão: como a sociedade civil pode participar ativamente na aplicação das políticas públicas relacionadas à educação e quais as perspectivas existentes para que a comunidade possa exercer o controle social sobre essas políticas?

O objetivo do artigo é analisar as inovações em gestão pública, a partir do exercício do controle social pelo cidadão, e como este estabelece o controle das políticas públicas por meio do novo papel dos movimentos sociais no processo educacional.

Desta forma, justifica-se a escolha do tema por sua atualidade e importância social associada à contribuição do mesmo para o incremento do debate em torno do tema políticas públicas e suas formas de controle.

Em termos metodológicos, a presente pesquisa caracteriza-se por ser um *estudo de caso*. Segundo Yin (2005, p. 26), “o estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes”. Para o autor, o estudo de caso incorpora muitas técnicas da pesquisa histórica, mas difere desta em dois pontos importantes, qual seja, a da utilização da observação direta dos acontecimentos e a aplicação de entrevistas (orais ou escritas sob a forma de questionários).

Para Gil (1999, p. 72-3),

“o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados”.

Apesar de que a utilização desta ferramenta estar se popularizando entre os cientistas e pesquisadores do campo social, alguns preconceitos ainda se mostram relevantes (YIN, 2005 e GIL, 1999). O primeiro deles seria a falta de rigor metodológico expresso na dificuldade em se estabelecer procedimentos rígidos no tocante à coleta e análise dos dados, pois a existência de vários vieses terminaria por comprometer a qualidade do resultado final.

O segundo, diz respeito à generalização, pois como se estuda um único caso, torna-se praticamente impossível chegar a uma conclusão que possa ser aplicada de forma geral ou universal.

O terceiro e último refere-se ao tempo da pesquisa, muito longo e exaustivo que resultaria apenas em um “amontoado de dados que não conseguem analisar e interpretar” (GIL, 1999, p. 74).

Para efetuarmos nossa pesquisa, elaboramos um questionário<sup>2</sup> que foi aplicado aos membros do Conselho Municipal de Saúde da cidade de Bagé, RS. As conclusões a que chegamos encontram-se detalhadas na segunda parte deste trabalho.

Utilizamo-nos ainda da pesquisa bibliográfica sobre o tema o que incluiu livros, artigos, teses e dissertações. Para dar sustentação à pesquisa abordaram-se autores como Bresser Pereira (1998) e Martins (1989) com a noção de “Reforma Gerencial na Administração Pública”, Gohn (2006; 2007) que trabalha com a noção

---

<sup>2</sup> O modelo do questionário encontra-se disponível no Anexo I deste trabalho.

de “Conselhos Gestores” e sua ligação com a possibilidade de participação sociopolítica ativa do cidadão na defesa e nas formas plenas de exercer sua cidadania. A noção de “accountability” é avaliada nos estudos de Miguel (2005) e Frederich Mosher apud Campos (1990). A ideia de “cultura política”<sup>3</sup> foi analisada na obra de Baquero (1998) e a de “capital social” nos estudos de Putnam (2005) sobre as formas comunitárias de se exercer a democracia em algumas regiões da Itália. Todos estes conceitos que estão expostos ao longo do texto formam um todo coerente para a compreensão da necessidade de aplicação de formas de controle à administração pública e o porquê de que em certos momentos históricos elas simplesmente inexistem.

O artigo está organizado em duas seções, a saber. Na primeira, se estudou os conceitos de *accountability* e controle social e suas respectivas importâncias na estruturação e consolidação dos preceitos democráticos. Na segunda, foram examinados os Conselhos Gestores, as formas de aplicação de controle social e as razões pelas quais, muitas vezes, os mesmos falham no seu objetivo final.

## **1. Considerações gerais: controle social e *accountability***

As formas como as organizações efetuam o controle da gestão pública passa por grandes transformações no mundo. Neste contexto a participação social vem sendo concebida como um dos princípios centrais dos processos de deliberação democrática. Possibilitar a participação do cidadão e das organizações da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas exige que os modelos tradicionais de administração pública alterem os paradigmas conceituais, teóricos e pragmáticos, dentro de uma realidade administrativa voltada para o atendimento das necessidades e expectativas da sociedade civil.

A participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática deve possibilitar que os diferentes atores sociais implementem, elaborem e avaliem as decisões políticas, criando alternativas de inserção dentro da sua realidade e efetivando a democracia participativa.

Com o aumento da complexidade das relações entre Estado e sociedade civil, a necessidade de se obter respostas cada vez mais rápidas e satisfatórias às

---

<sup>3</sup> Para um maior esclarecimento do que é e como se estrutura o conceito de “cultura política”, ver o item 1 do presente trabalho.

demandas oriundas desta, levou a uma estruturação das ocorrências internas e ao enfrentamento de situações inusitadas e de complexidade sempre crescente.

Neste processo de estruturação as organizações passam a necessitar de gestores mais autônomos, com maior iniciativa e responsabilidade, com perfil bem diferente do exigido até então, baseado na obediência e na submissão. Descentralizar passa a ser a palavra de ordem neste novo estado de coisas e os novos gestores passam a se tornar mais sensíveis no tocante ao comprometimento com os objetivos estratégicos organizacionais.

As organizações enfatizam a necessidade da participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas, trazendo assim uma possível resposta à crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição das estratégias de desenvolvimento.

Segundo a premissa da participação social, conforme Avritzer (2003) e Dagnino (2002), a mesma implica colocar a decisão em debate. Trata-se de uma reforma democrática do Estado e de sua administração pública, implicando em mudanças e transformações voltadas mais para resultados do que propriamente para processos. Com isto, as organizações passam a necessitar de gestores mais autônomos, com maior iniciativa e responsabilidade, com perfil bem diferente do exigido até então, baseado na obediência e na submissão.

Desta forma é possível que se estabeleça uma parceria entre comunidade e poder público, gerando a partir desta união o desafio capaz de garantir a construção de saídas eficazes para o desenvolvimento econômico e social do país.

Este desafio busca transformar o Estado num efetivo instrumento do exercício e realização da cidadania para que possa garantir, acima de tudo, maior controle social, a partir da implementação de um novo modelo de gestão pública. O controle social representa a participação da sociedade diretamente no controle do Estado e tem seu alcance bastante ampliado com a crise de confiabilidade que tem se abatido sobre os Estados Nacionais e pelas possibilidades de controle que as novas tecnologias têm introduzido.

Controle social está ligado diretamente à ideia de cidadania. Esta não é imposta de cima para baixo em uma relação vertical de poder, mas é conquistada a partir da própria evolução da democracia.

A expressão controle social, considerada de uso recente nos meios sociais e acadêmicos, ganhou força após a redemocratização do País e da estabilidade

econômica. Através do controle social atuante pode-se garantir melhores serviços prestados pelo setor público à população, promovendo desta forma a cidadania e a otimização de recursos.

Borborema e Ribeiro (2006, p. 6) destacam a importância do controle social:

“Por conseguinte, pode-se afirmar que o controle da administração pública se manifesta de duas maneiras. É exercido, internamente, pela própria administração, ou externamente, por outros órgãos públicos e pelos cidadãos. Sendo que, segundo a autora, provavelmente o mais eficaz meio de controle da Administração Pública é o controle social.”

Para que o controle social de fato possa ser exercido pelo cidadão este deve interagir com a transparência, que pode ser definida no sentido de clareza, visibilidade.

O princípio da transparência é fundamental para a modernização da gestão pública e reforça a participação da sociedade na fiscalização dos recursos públicos.

O tema sobre o controle exercido pela sociedade ganhou contornos diferentes no Brasil com a Constituição Federal de 1988. Advinda de uma história de lutas e conquistas visando à participação popular, a Constituição inovou ao incorporar a participação dos cidadãos no exercício do poder<sup>4</sup>.

Esta inovação pode ser verificada nas disposições reguladoras de interferência decisória da sociedade civil nas ações do governo. No capítulo sobre Seguridade Social, o artigo 194 estabelece:

“Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”( inciso VII).

Os princípios constitucionais reuniram diversas normas, criando um marco divisor na história da participação da sociedade no Brasil. Com a abertura de novos canais de participação pelo Estado e sua implementação ao longo da década de 90, a relação com a sociedade passou por um processo de transição.

---

<sup>4</sup> O artigo 14 da Constituição Federal, por exemplo, estabelece que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal (...) e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

Neste cenário não basta apenas exercer autoridade e organizar. A idéia de gestão remete a um universo de possibilidades que envolvem relações e negociações.

Desta forma, a participação comunitária e a participação popular propriedade dos movimentos sociais da década de 80 cedem lugar à participação cidadã, sendo que a categoria central deixa de ser a comunidade e o povo e passa a ser a sociedade, com todo o seu pluralismo de interesses.

Sendo assim, o grande desafio da gestão pública neste momento passa a ser o de gerar estudos sobre políticas públicas e seus impactos sociais, avaliar os resultados, mas, principalmente, possibilitar à comunidade efetiva participação na aplicação dessas políticas. criando alternativas de inserção dentro da sua realidade e efetivando a democracia participativa.

Em todas as partes do Brasil é possível ver comunidades se organizando na defesa de seus interesses e trabalhando para diminuir e mesmo corrigir inúmeras desigualdades através do acesso a bens e serviços que assegurem os seus direitos humanos fundamentais.

Desta forma é possível que se estabeleça uma parceria entre comunidade e poder público, gerando a partir desta união um compromisso capaz de garantir a construção de saídas eficazes para o desenvolvimento econômico e social do país.

Conforme Lira et al. (2003, p. 68), a parceria entre a sociedade e as atividades do governo pode apresentar bons resultados:

“A atuação conjunta entre governo e sociedade pode resultar em valiosos ganhos econômicos, sociais e culturais. Os ganhos econômicos são os advindos dos recursos que o controle social pode evitar que sejam escoados pela corrupção. Os ganhos sociais advêm da elevação da qualidade dos serviços prestados à população pela administração pública e da melhora dos indicadores sociais relativos à saúde e à educação. Os ganhos culturais advêm do fortalecimento de valores importantes para a cidadania, como a responsabilidade sobre a coisa pública.”

A participação ativa da sociedade se mostra extremamente crítica em relação aos serviços e produtos ofertados pelo poder público, razão pela qual se verifica nos últimos anos, por parte dos órgãos e entidades federais, um empenho em disponibilizar dados em diversos níveis e formatos, colocando o grande público em contato direto com uma gama variada de informações que influenciam diretamente na sua vida cotidiana. Estas influências vão desde o comportamento até formas de

administração do Estado e maneiras de se cobrar deste a construção de condições que possibilitem o gozo pleno por parte do sujeito social de sua cidadania.

Ainda assim, mesmo com toda gama de informações disponíveis, para o cidadão existe a dificuldade de entendimento destas informações, pois a administração pública possui vocabulário próprio, distante do dia-a-dia do cidadão. Segundo Nassif *apud* LIRA (2003, p. 71), para o exercício do controle social faz-se necessário não apenas disponibilizar a informação, mas principalmente informar em linguagem simples, que seja facilmente entendida pelo cidadão:

“Para o exercício do controle social é importante não só a quantidade de informações, mas também sua disponibilidade em linguagem de simples entendimento para o cidadão que dela fará uso. Criar um grupo de trabalho, com representantes de organizações sociais, professores e jornalistas, para definir o tipo de informação e a forma como ela será disseminada, a fim de facilitar sua compreensão, permitindo a cada cidadão se transformar efetivamente em um fiscal do Estado”.

Verifica-se, desta forma, que as conjecturas que dizem respeito à evolução e consecução do controle social se encontram intimamente relacionados às atividades desenvolvidas pelo Estado em prol da transparência pública. Entende-se, pois, que as informações produzidas na Administração Pública terão resultado positivo na sociedade, se esta, em compensação dispuser de meios para interpretá-las, avaliá-las e, assim, puder influenciar o ciclo de decisão do governo.

A globalização dos meios de comunicação, os avanços tecnológicos e a popularização das ferramentas de informação permitiram ao cidadão a busca de informações sobre a atuação governamental. Cabe ao setor público verificar se estas informações e dados disponibilizados são suficientes para o exercício da participação, possibilitando que a sociedade possa avaliar a atuação dos gestores públicos, realizando denúncias a quem de direito, caso verifique desvios na condução da coisa pública.

Segundo Corbari (2004), na tentativa de acompanhar as transformações ocorridas em nível mundial nas últimas décadas, principalmente no tocante ao desenvolvimento tecnológico e à globalização econômica, o poder público alterou substancialmente seu modelo de gestão de uma “Administração Pública Burocrática para Administração Gerencial”. Para a autora, “o primeiro enfatiza os procedimentos



e tem como foco o controle das atividades. O segundo prioriza a redução de custos e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão” (CORBARI, 2004, p. 99).

Bresser-Pereira (1998) aprofunda mais a questão. Para o autor, a Administração Gerencial que ele chama de “Reforma Gerencial”, deve possuir como pressuposto básico o sistema democrático, pois é através não apenas da reprodução do sistema, mas principalmente da possibilidade de aprofundamento deste, que as formas de garantia dos direitos de cidadania serão garantidas e expandidas. Isto passa necessariamente, pelo controle do Estado, pelo combate aos vícios herdados de uma administração anterior de tipo Burocrática que valorizava o Estado não como prestador eficiente de serviços à comunidade, mas como repositório de interesses privados.

“O combate à captura do Estado por interesses particulares, defender o patrimônio público, utilizar os recursos escassos dos contribuintes de forma a atender ao interesse geral, ou, em outras palavras, afirmar o direito de cidadania à *res publica*, é certamente o objetivo maior da Reforma Gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 151).

Esta transformação se reveste de uma característica substancial, pois passa a promover a cidadania através de ações que priorizam a participação da sociedade a partir de “uma correlação positiva entre autonomia do administrador público e eficiência” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 155), entre descentralização das ações, ou de formas autônomas de decisão, e participação social.

A descentralização possibilita que os habitantes de unidades diferentes tenham suas necessidades atendidas dentro da sua realidade, aumentando o bem-estar da população, em contraponto a uma oferta centralizada. A crítica, no entanto, à descentralização diz respeito à possibilidade de que esta proximidade possa levar ao estreitamento de relações pessoais, favorecendo o clientelismo e o risco de corrupção, conforme afirma Bresser-Pereira (1998):

“Quanto maior for a autonomia, quanto mais descentralizadas e desconcentradas as ações, quanto mais os controles forem *a posteriori*, por resultados e por competição administrada, mais eficientes serão os serviços públicos; em contrapartida, maior será o risco de corrupção e clientelismo” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 155).

Nos últimos anos, o governo federal tem produzido normativas legais estimulando a prática do controle social da gestão dos recursos públicos e educacionais. A lei que aprovou o Plano Nacional de Educação também faz inferências em todo o texto com relação à importância e à necessidade do controle social para haver maior transparência da gestão, além de reafirmar critérios de aplicação dos recursos destinados à educação (Lei no 10.172, de 09 de janeiro de 2001).

No campo infraconstitucional outro mecanismo utilizado foi a sanção pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 que ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A sanção desta lei visava cumprir o exposto no artigo 163 da Constituição Federal que exigia uma lei complementar para dispor sobre as finanças públicas.

A referida lei não visava apenas à punição de administradores públicos, mas principalmente objetivava limitar os gastos às receitas, mediante técnicas de planejamento, controle interno e externo, propiciando que a população tivesse acesso às informações dos gastos do governo.

A Lei Complementar 131 de 27 de maio de 2009, acrescentou novos dispositivos a Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, a fim de incentivar a participação popular e a realização de audiências públicas, liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, bem como adoção de sistema integrado de administração financeira e controle (Art. 1º, LC 131 de 2009).

Um fator que se manteve sob suspensão durante o período autoritário foi o direito ao voto. No entanto, é preciso observar que o exercício da cidadania não deve ser reduzido apenas ao direito de escolha dos governantes no momento da eleição. É um engano a crença de que o exercício da cidadania se resume no momento do voto em períodos de eleição.

A cidadania deve ser uma atividade permanente e necessita de conhecimento e educação, assim como uma atividade de fiscalização, que seria posterior ao momento da eleição.

O exercício da cidadania remete a três momentos distintos: preocupação constante com a consciência política, que antecede ao voto, em um segundo momento, o próprio voto, e, finalmente, a atividade cidadã propriamente dita, que inflige o controle permanente das ações dos representantes eleitos.

Enfim, é preciso pensar que a democracia, enquanto regime político fundado na soberania popular e nos princípios da igualdade e da liberdade demanda o exercício permanente da cidadania. Assim sendo, o pleno funcionamento dos princípios democráticos que regem o Estado determina o fortalecimento de mecanismos de controle social como fundamento.

O controle social representa a participação da sociedade diretamente no controle do Estado e tem seu alcance bastante ampliado com a crise de confiabilidade que tem se abatido sobre os Estados Nacionais e pelas possibilidades de controle que as novas tecnologias têm introduzido.

Surge, então, um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade, onde se constata uma divisão de deveres, principalmente em setores como educação, de forma a garantir uma maior integralização entre ambos. Este desafio busca transformar o Estado num efetivo instrumento do exercício e realização da cidadania para que possa garantir, acima de tudo, maior controle social, a partir da implementação de um novo modelo de gestão pública.

“É necessário entender que exercer o direito de cidadão é acompanhar a gestão pública, participar das diretrizes das políticas públicas, organizar-se politicamente para definir suas prioridades e principais demandas e, por fim, ter acesso aos resultados das ações governamentais” (CORBARI, 2004, p. 104).

Esta ideia só poderá ser levada adiante caso ocorra um amadurecimento da sociedade, o que significa compreender que democracia, por exemplo, não se resume apenas a processo eleitoral; este é apenas um dos inúmeros aspectos que compõe o mosaico de conceitos com que se define democracia. Outro aspecto que também colabora para esta definição é que a noção de cidadania é uma construção permanente e passa necessariamente pela participação ativa nas ações do governo e na fiscalização dos seus representantes.

Tamanho grau de responsabilidade e de decisão requer uma qualidade de informação excessivamente alta que possibilite que esta participação social realmente se concretize e possa gerar na sociedade um sentimento novo de desejo de participação. A ausência de informação ou a deficiência desta termina por ocasionar um aumento da desconfiança e do descrédito para com o governo e suas ações; com isto, tanto as formas de expressão da cidadania quanto a sustentação e reprodução do próprio processo democrático ficam comprometidos.

Uma barreira visível ao exercício da participação popular diz respeito ao ânimo do cidadão em buscar informações sobre as atividades governamentais e fiscalizar se os recursos (tributos, taxas, contribuições) foram bem utilizados. Mesmo com todo o incentivo, visível nos últimos anos, à participação popular no acompanhamento das ações de governo, que embora incipiente já produz bons resultados, não se tem em nosso País a cultura e a tradição de se acompanhar as realizações da classe política governante.

Analisando o processo de redemocratização ocorrido na América Latina a partir de meados da década de oitenta e início da de noventa do século passado, Baquero (1998) aponta a desconfiança nas instituições e na classe política em geral, como fator preponderante da instabilidade política na região, por um lado, e a baixa participação política da sociedade como um todo, por outro. Esta desconfiança é consequência de uma forte expectativa que foi gerada com o fim dos regimes autoritários na região de que os problemas sociais crônicos, se não pudessem ser resolvidos na sua totalidade pelo menos reduzidos a níveis aceitáveis, não se concretizou. O porquê desta não realização pode ser encontrado, segundo o autor, nas formas anacrônicas de funcionamento do sistema institucional com sobrevivências de práticas como clientelismo, paternalismo e forte identificação dos interesses privados com os públicos.

A superação deste estado de coisas só poderá ocorrer com a diminuição do grau de insatisfação o que acarretaria a necessidade de um respeito maior por parte dos grupos políticos às instituições democráticas e principalmente às regras do jogo. Segundo Baquero (1998, p. 14):

“Nesses termos, a aceitação das instituições políticas está relacionada à crença de que elas funcionam, de que representam os vários interesses da sociedade e, portanto, gozam de credibilidade e legitimidade. Trata-se, conseqüentemente, de conceitos que só podem ser formulados por cidadãos críticos e participativos”.

Conforme Baquero (1998, p.14) formar “cidadãos críticos e participativos” é o lugar-comum do discurso que prioriza a consolidação do processo democrático. No entanto, para que tal fato ocorra, é necessária a existência daquilo que o autor chama de *cultura política*, ou seja, a criação de um *ethos* que possibilite o enraizamento na sociedade de procedimentos nitidamente democráticos que

ultrapasse a indiferença ou a ignorância política da mera crítica pela crítica. “Com efeito, a menos que uma cultura política seja capaz de apoiar um sistema democrático, suas possibilidades de sucesso são remotas” (BAQUERO, 1998, p. 14).

Para tanto, é preciso modificar a ideia de como os atores sociais participam dos processos decisórios no Brasil implicando, portanto, em quão desenvolvida e arraigada está esta noção no seio da sociedade brasileira.

O termo “cultura política” foi desenvolvido e cunhado ainda na década de sessenta do século passado pelos cientistas políticos norte-americanos Gabriel Almond e Sidney Verba, que o definiram da seguinte forma:

“(...) quando falamos da cultura política de uma sociedade, nos referimos a como é interiorizado o sistema político através de elementos cognoscitivos, em sentimentos e avaliações, por sua população.” (ALMOND E VERBA, 1963, *apud* GUTIÉRREZ, 1993, p. 74).

Ainda segundo a teoria da cultura política, a confiança interpessoal e a confiança nas instituições são pré-requisitos fundamentais, para que haja a efetiva participação política do cidadão.

Para Baquero e Amorim (2004), este parece ser o principal ponto para que a democracia plena ainda não esteja implantada na América Latina e no Brasil em particular. Para estes autores,

“existe uma predisposição favorável à democracia num sentido difuso, entretanto, as pesquisas de opinião mostram um crescente aumento longitudinal da *desconfiança* dos cidadãos em relação às instituições políticas, o que tem dificultado a criação de uma base normativa de apoio à democracia.” (BAQUERO; AMORIM, 2004, p. 13). Grifo meu.

Segundo os autores, esta desconfiança pode gerar certa instabilidade no tocante à consolidação do processo democrático no interior da sociedade brasileira. As instituições políticas e os procedimentos democráticos existentes atualmente são respeitados e aceitos, mas não há “necessariamente uma adesão aos valores democráticos” (BAQUERO; AMORIM, 2004, p. 13). Isto porque a situação econômica e social muitas vezes leva à descrença no sistema e na forma como é gerido possibilitando uma perigosa, ainda que em tese, possibilidade de retorno a regimes autoritários como forma de sanar essas distorções sociais.

Para Robert Dahl (1992, 2005) isto só ocorre em sociedades onde os cidadãos não são politicamente iguais e, portanto, estão de uma forma ou outra alijados do processo decisório. Segundo o autor, uma das características-chave “da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 2005, p. 25). Para Dahl, que nomeia esse sistema de poliarquia, para que seu pressuposto fundamental seja mantido, é preciso que todos os cidadãos plenos tenham as seguintes oportunidades de:

- a) Formular suas preferências;
- b) Expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através principalmente tanto das ações individuais quanto coletivas (normalmente mediadas por organismos representativos da sociedade civil);
- c) Ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo.

Ademais, as instituições da sociedade devem fornecer pelo menos oito garantias: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito ao voto; elegibilidade para cargos públicos; direito de líderes políticos disputarem apoio e votos; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas e instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências (DAHL, 2005, p. 26-27).

Em outro texto (DAHL, 1992), o autor aponta que a crença na autoridade, na eficácia do governo associado ao grau de confiança nos concidadãos e nos ativistas políticos, aumenta em muito as chances de se estabelecer realmente um governo democrático.

“Em seu conjunto, as crenças, atitudes e predisposições conformam uma cultura política, ou talvez várias subculturas políticas, nas quais são socializadas os ativistas e cidadãos em diversa medida. Um país com uma cultura política muito favorável à poliarquia abrirá passagem através de crises que, em outro caso, provocariam um colapso da poliarquia” (DAHL, 1992, p. 315).

Por mais consolidado que seja o regime democrático sempre ocorre alguma perda de informações. Isto se deve basicamente a forma como se dá a relação entre sociedade e Estado mediatizada pela representação dos interesses da primeira através da escolha de determinado grupo mediante o voto. Nesta relação

estabelece-se um contrato onde os cidadãos delegam poderes a outras pessoas para que seus interesses sejam representados ou defendidos. Como toda relação contratual, porém, o vínculo é estabelecido em termos de perspectivas de desempenho, o que muitas vezes leva o representante a não cumprir o que foi contratado (BOBBIO, 1997).

Uma das formas de coibir o desvio de informação está na aplicação de processos eleitorais repetitivos o que geraria na sociedade a ideia de que esta rotinização facilitaria o desenvolvimento de um senso crítico mais apurado. No entanto, é tácito que a assimetria não seria eliminada de todo, mas sofreria uma redução considerável contribuindo para o fortalecimento do próprio sistema democrático e do exercício da cidadania (DAHL, 1992, 2005).

No Brasil esta situação não é diferente. O não fortalecimento de uma cidadania plena se deve a fatores, tais como: a distância entre a democracia formal e a democracia real; a crise econômica que aumenta a recessão e produz uma legião de desempregados sem perspectivas sociais; e, principalmente, devido a formação do Estado brasileiro ser baseada no modelo burocrático patrimonialista, sendo marcado por um modelo híbrido (tradicional e moderno). Essa espécie de modelo híbrido interfere na cidadania mais ampla, mais disseminada, que visa ao futuro e não ao imediato (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Para que se possa consolidar um modelo de controle social e diminuir a distância entre democracia formal e real, seriam necessários investimentos em educação política, em educação social, no desenvolvimento de uma cultura política e na ampliação dos espaços públicos de atuação.

A noção de controle social está ligada diretamente a de *accountability*, sendo que se torna quase impossível falar de uma sem que se faça referência à outra. Parece ser voz corrente entre os estudiosos e cientistas sociais em geral, que o termo *accountability* não possui uma tradução literal para nossa língua por conta mais de sua prática ainda incipiente no Brasil, o que leva segundo Miguel (2005, p. 27) “a extrair conjecturas sobre a qualidade de nossas democracias”, conjecturas essas, aliás, nem sempre muito favoráveis quando comparadas às democracias ocidentais já consolidadas.

Segundo Frederich Mosher apud Campos (1990), *accountability* seria um sinônimo de responsabilidade objetiva e, portanto, um conceito oposto ao de responsabilidade subjetiva. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da

pessoa, a *accountability* (responsabilidade objetiva) acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, por algum tipo de desempenho. E prossegue Mosher:

“Quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades. A inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, enfraquece o ideal democrático do governo pelo povo, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia.”

Uma aproximação possível de se fazer é de que o conceito de *accountability* estaria ligado à obrigação de se prestar contas por parte de uma autoridade de suas ações enquanto detentora de cargos eletivos. Isto geraria uma dupla responsabilidade perante a sociedade, isto é, a necessidade de agir de forma correta associada à obrigação de se prestar conta dos desempenhos efetuados e dos resultados obtidos.

A *accountability* surgiria como uma consequência lógica e natural dos mecanismos de controle que a sociedade impõe sobre o Estado, mas para que isso ocorra, tornam-se necessários dois fatores: que a administração pública e a política caminhem juntas e a existência de uma educação e consciência política extremamente elevada da população e de seus mecanismos de controle para que a vigilância se torne satisfatória.

“A *accountability* é a integração de todos os meios de controle – formais e informais -, aliada a uma superexposição da administração, que passa a exibir suas contas não mais uma vez ao ano e em linguagem hermeticamente técnica, mas diariamente e por meio de demonstrativos capazes de ampliar cada vez mais o número de controladores” (CORBARI, 2004, p. 109).

Trata-se de uma nova forma de controle que tem por objetivo auferir se os resultados que estão sendo apresentados realmente estão em concordância com aquilo que foi proposto pelos governantes. Na próxima seção, serão analisados os conselhos gestores no âmbito educacional e as formas de aplicação dos controles utilizados a fim de prover uma maior transparência no trato da coisa pública.



## 2. Conselhos Gestores e as formas de aplicação de controle social

A Constituição Federal brasileira promulgada em 1988, as legislações que regulam as políticas sociais e o processo de descentralização possibilitaram entre outras prerrogativas de exercício da cidadania, a criação de conselhos gestores que, ao possuírem caráter interinstitucional, estabelecem-se como instrumentos de mediação entre a sociedade e o Estado.

Gohn (2007) também enfatiza que os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. (GOHN, 2007, p.7).

Ainda, segundo Gohn (2000) os conselhos, enquanto, canais de participação, propiciam à população espaços onde é possível tomar decisões políticas criando condições necessárias para que o cidadão possa exercer a vigilância e a cobrança sobre a coisa pública.

Os conselhos geralmente são estabelecidos em órgãos públicos de composição paritária entre sociedade e governo. São criados por lei e regidos por regulamento aprovado por seu plenário, que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle.

Historicamente, a ideia da criação de conselhos administrativos que possibilitassem a organização de segmentos da população para a defesa e busca de novas formas de relacionamento com o poder instituído sempre foi uma constante e o debate sobre a viabilidade de tal formação administrativa sempre esteve presente, tanto ente setores liberais quanto de esquerda. A grande diferença é que enquanto os primeiros pensam os conselhos como “instrumentos ou mecanismos de colaboração”, os segundos veem nesses órgãos uma possibilidade concreta de mudança social “no sentido de democratização das relações de poder” (GOHN, 2006, p. 6).

Embora a disseminação dos conselhos gestores possa ser visto como um instrumento de processos políticos para criação e inserção de políticas públicas no Brasil, na prática pode assumir um caráter ambíguo relativo à sua representatividade democrática e à sua eficácia em debater, decidir e fazer cumprir suas políticas. Muitas vezes os conselhos atuam como meras organizações burocráticas apenas (re) transmitindo as políticas públicas organizadas pela cúpula elitista do Estado, ao

invés de constituir canais efetivos de participação coletiva possibilitando assim uma maior interação entre Estado e sociedade. (GOHN, 2007).

Esta dificuldade relatada pela autora se expressou de forma predominante em nossa pesquisa empírica junto ao Conselho Municipal de Saúde de Bagé, RS (CMS). A partir de um questionário composto de sete questões e entregue a um grupo de quatro conselheiros dois pontos tornaram-se extremamente claros: a participação popular é praticamente nula ou, na melhor das hipóteses, possui um interesse mediano pelas questões que são colocadas pelo conselho. O outro ponto importante foi da verticalidade com que as decisões são tomadas ou dos temas a serem discutidos, quase todos impostos pelas instâncias superiores (prefeitura ou próprio membros do conselho) sem que a população tenha qualquer acesso a eles, estabelecendo uma visão não democrática do processo.

Dos quatro conselheiros que responderam ao questionário, três afirmam que fazem parte a mais de dois anos do conselho e um a menos de dois anos (entre um e dois anos).

Ao serem questionados sobre a função do conselho e podendo assinalar mais de uma resposta, apenas um deles efetivamente o fez assinalando todas as alternativas possíveis, ou seja, que a função do conselho se expressa em informar a população, consultar os cidadãos, fiscalizar a prefeitura e decidir sobre gastos e ações na saúde. Outros três conselheiros escolheram apenas uma alternativa, sendo que dois optaram por afirmar que a função do conselho é de decidir sobre a quarta alternativa, enquanto que o outro assinalou a fiscalização da prefeitura como função precípua do CMS. O que a maioria das respostas demonstra é que decididamente a população em geral não deve (ou não pode sob vários aspectos) ter acesso às decisões do Conselho e àquilo que lhes é enviado para estas decisões sejam tomadas.

À opção de quem estabeleceria a pauta das decisões no CMS (com opção de mais de uma alternativa) todos os quatro apontaram que todos os conselheiros estariam aptos a apresentar uma pauta para apreciação sendo que um deles também incluiu a prefeitura como portadora desta atribuição. Necessário destacar que pelo nível das respostas, os conselheiros superdimensionam as suas atribuições a partir da sua posição de destaque dentro da instituição.

Como consequência desta resposta, todos acreditam que influenciam de uma forma ou outra na tomada de decisões dentro do conselho e a maioria (três

conselheiros consultados) afirma que a prefeitura implementa as decisões tomadas na sua maioria das vezes e apenas um deles afirmou que são poucas as decisões que são aceitas pelo poder municipal.

O papel do conselho na resolução dos problemas da saúde no município foi outro item que causou certa divisão de opiniões. Dois dos entrevistados afirmaram que o conselho é fundamental para a resolução; outro acredita que há certa influência nas decisões, ainda que com limitações enquanto o último afirma a pouca influência, já que o conselho apresenta limitações quanto ao seu funcionamento.

Por fim, o último e mais emblemático dos itens do questionário diz respeito ao interesse da população em participar dos conselhos. Dos quatro, dois assinalaram que a população tem pouco interesse na participação; outro afirmou um interesse mediano enquanto que o último optou por assinalar que a população não possui nenhum interesse na participação.

Em consequência, a participação popular seria praticamente nula, ou ainda, atuando como mero administrador de conflitos sem poder (ou querer) interagir diretamente no processo político ou na fiscalização da aplicação destes recursos que são impostos de forma vertical.

De um lado, os conselhos assumem o seu papel de “ampliação do espaço público” e de proporcionar a que certos segmentos sociais até então marginalizados possam expressar suas vontades. Mas, por outro, pode ser uma forma de retrocesso quando dominados por agentes sociais ligados ao próprio poder público que se utilizam dos conselhos gestores para reproduzir políticas assistencialistas que só colaboram para a estagnação dos movimentos sociais e de suas formas de expressão de cidadania.

“Atualmente, muitos de nossos administradores públicos tendem a conduzir as políticas sociais no campo da filantropia, da assistência, esvaziando o sentido público do caráter de uma política pública. Com isso, há um retraimento da responsabilidade pública, um apelo à moral, à solidariedade, remetendo as ações ao campo do assistencialismo, do voluntariado, do burocratismo e até mesmo do velho clientelismo. Os direitos se transformam em benefícios concedidos. Tende-se a restringir o campo da cidadania, retirando ou cerceando os direitos e ampliando os deveres” (GOHN, 2007, p. 109).

Na prática é o que ocorre em casos como o que é relatado a seguir (PESTANA; VARGAS; CUNHA, 2007). Estudando o Conselho Gestor da Unidade

Básica de Saúde da Família de Vargem Grande, interior do Estado do Rio de Janeiro, os autores se depararam com uma realidade extremamente contraditória. Esta contradição é gerada a partir de uma “dissociação entre a necessidade de assistência da população e a proposta que a unidade de saúde traz baseada nos programas de saúde do governo” (PESTANA; VARGAS; CUNHA, 2007, p. 489). Isto significa que, muitas vezes, os membros do conselho conseguem interiorizar o discurso oficial de construção de novos valores, cidadania, etc., mas a grande maioria da população não. Tal fato acarreta aquilo que os autores chamam de “cidadania da escassez”, onde as prioridades e as resoluções de problemas estão assentadas no discurso oficial e não nas reais condições da população local.

Outro fator é a forma não tão democrática como os conselhos se organizam, onde os representantes da população em geral e dos profissionais da saúde vivem permanentemente sob a dependência dos representantes do gestor que tomam para si todo o processo decisório, paralisando muitas vezes o andamento das resoluções. “Tem-se a impressão que estes desempenham suas funções como ‘despachantes’ do CG [Conselho Gestor]. Além disso, a reunião é suspensa quando os representantes dos gestores não comparecem” (PESTANA; VARGAS; CUNHA, 2007, p. 491).

Outra dificuldade é a que nos aponta o estudo realizado sobre os Conselhos Gestores em Criciúma, Santa Catarina (KLEBA et al., 2010). Para os autores, o excesso de deliberação e a necessidade de aprovação de projetos nem sempre em sintonia com os desejos da população local a que este conselho deveria servir, são os principais problemas a serem resolvidos. Ao entrevistar alguns conselheiros esses reclamaram do excesso e da forma como certos temas são selecionados e a sua real importância para aprovação naquele momento. Tudo é aprovado da forma mais rápida possível negligenciando “uma proposta maior dentro da política pública”. Segundo os autores agindo desta forma

“os conselhos reproduzem a lógica da gestão pública, que comumente organiza sua intervenção sobre problemas pontuais, a partir de políticas setoriais. Os atores sociais que vem ocupando a cena pública trazem, muitas vezes, a estes espaços sua visão fragmentária, reivindicativa e setORIZADA, ligada a interesses específicos e corporativos, dificultando a incorporação no debate de uma visão articulada da cidade, que reconheça a complexidade da realidade e dos problemas sociais” (KLEBA et al., 2010, p. 796).

Os problemas a serem resolvidos tornam-se, dessa forma, extremamente pontuais, o que leva não apenas à desmotivação dos conselheiros, mas também a uma desautorização “em problematizar as decisões das comissões” (Ibid.).

No entanto, isto não significa que os conselhos não possuam utilidade prática ou que sejam meros feudos de grupos políticos os mais variados. É necessária uma maior participação das comunidades na defesa de seus interesses e na fiscalização das formas como os recursos estão sendo realmente aplicados e sugeridos. Para tanto, é preciso modificar a ideia de como os atores sociais participam dos processos decisórios no Brasil implicando, portanto, em quão desenvolvida e arraigada está a noção de cultura política no seio da sociedade brasileira.

Dentro desta tendência, Gomes (2003) aponta um potencial interessante dos conselhos municipais em constituírem-se em importantes “espaços democráticos e efetivos de controle social” (GOMES, 2003, p. 66). Isto significa que os mecanismos, ou a eficácia do controle, dependem diretamente da independência e da autonomia que os atores mantêm em relação às ações do Estado.

“Desta forma [afirma o autor], não acredito na impossibilidade administrativa de o conselho gestor se encarregar, de fato, da gestão completa da política pública, o que como já definido, envolve desde a formulação e o planejamento da política pública até a avaliação e controle dos seus resultados” (GOMES, 2003, p. 61).

Em suma, faz-se necessário que haja uma cultura política arraigada no interior da sociedade que possibilite a confiança interpessoal e a confiança nas instituições como pré-requisitos fundamentais, para que haja a efetiva participação política do cidadão.

A mudança de atitude ocorre através de um processo de educação política das pessoas, para que desta forma se possa chegar a construir formas democráticas de ação. Citando texto de Mário Falcão Pessoa (1999), Marisa Duarte (s.d.), nos mostra a amplitude desta falta de controle e como a cultura da não-participação está enraizada na nossa sociedade.

“A falta de preparo educacional da população em geral; a inexistência de mecanismos que favoreçam a transparência da execução dos atos administrativos; a falta de acesso a dados e informações na esfera pública, particularmente quanto aos dados orçamentários e financeiros; a legislação complexa, dúbia e no mais das vezes hermética em termos de linguagem; baixa participação dos cidadãos em instituições de classes como sindicatos, cooperativas, associações, clubes, partidos e outras organizações civis;

dificuldade de acesso do cidadão ao poder público, tanto o Executivo quanto o Legislativo e o Judiciário; baixo nível de proteção dado ao cidadão que denuncia irregularidades; baixa confiabilidade do cidadão nos agentes do estado e nos agentes políticos; alto grau de impunidade; existência de mecanismos de controle pouco eficazes e pouco efetivos” (PESSOA, 1999; *apud* DUARTE, s.d., p. 11).

A Constituição Federal brasileira (CF), em seu artigo 31, parágrafo 3º, determina que o poder público possui a obrigatoriedade de informar sobre os recursos disponíveis e as despesas realizadas, estipulando para os municípios a obrigação de disponibilizar as contas públicas.

“As contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei”.

A garantia de receber informações de seu interesse particular ou geral também é assegurada pela Constituição.

“Todos tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (CF, art. 5º, inciso XXXIII).

No âmbito específico da questão educacional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), ressalta em seu art. 72 a obrigatoriedade em apurar e publicar, por parte do poder público, as receitas de impostos e despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outras legislações, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 e pelo Decreto nº 6.253 de 13 de novembro de 2007, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101 de 04 de maio de 2000) e a lei que aprovou o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001), também trazem como objetivo último a necessidade de um maior controle social e a reafirmação de critérios de aplicação dos recursos recebidos em educação. A

transparência na administração dos recursos públicos, principalmente no tocante à esfera educacional, é o objetivo desta intensa produção normativa.

A partir destas colocações, os conselhos educacionais assumem um papel de suma importância estratégica para o desenvolvimento social no século XXI. Sua importância está expressa através de discursos e políticas governamentais e a escola passou da simples relação ensino/aprendizagem consagrada pela tradição para transformar-se em espaços de socialização e prestação de serviços municipais.

Por isso, a necessidade da criação de conselhos gestores que são incentivados pelo próprio princípio da democracia participativa; existe uma obrigatoriedade da criação destes conselhos, pois o repasse dos recursos do FUNDEB só é efetivado mediante a existência destes.

A forma de controle destes recursos é feita de modo descentralizado a partir do repasse aos Estados e municípios a fim de propiciar por parte das instituições um melhor controle e conhecimento da aplicação destes valores. Para tanto, criaram-se os Conselhos Municipais compostos por representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, como entidades e ONG prestadoras de serviços, organizações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, etc.

Os membros do Conselho são escolhidos parte por seus pares e outra pelos representantes da administração pública, além de serem nomeados pelo prefeito municipal. Esta nomeação reveste-se de um paradoxo: ao mesmo tempo em que adquire legitimidade e força, demonstra certa fragilidade por causa dos riscos que uma nomeação deste tipo envolve: possibilidade de subordinação do conselho às políticas do governo municipal e a perda de certa autonomia.

A solução encontrada diz respeito da necessidade destes conselhos serem escolhidos por vários setores da sociedade civil e política e de organizarem-se e passar a funcionar de acordo com o preestabelecido, sob pena de transformarem-se em meros apêndices de Conselhos maiores e com maior poder de decisão.

As escolas organizam seus Projetos Político-Pedagógicos (PPP) com incentivo das secretarias municipais e dos municípios a fim de alcançarem sua autonomia e poder decisório de forma mais rápida; esta atitude é um ponto fundamental para o incremento da descentralização, marca principal da função dos Conselhos.

Tradicionalmente, o processo educacional dentro das escolas engloba apenas aqueles atores ligados à comunidade escolar: professores, alunos, funcionários e a

família em geral. Outras entidades que se encontram no entorno da escola, associações de bairro, sindicatos, etc., e que se relacionam diretamente com a escola, também devem fazer parte e influenciar não apenas no processo educacional, mas principalmente nos conselhos.

O desconhecimento do papel da sociedade civil na fiscalização das ações dos conselhos deve-se principalmente à ausência daquilo que Putnam (2005) chamou de capital social e é consequência direta da própria forma autoritária e vertical que a sociedade brasileira sempre se estruturou e que, de forma intensa, penetrou na própria cultura desta sociedade. A teoria do capital social tem na sua essência o desempenho das instituições democráticas. Segundo o autor, as organizações são instrumentos para alcançar determinado fim e não apenas concordâncias. O objetivo principal do capital social é possibilitar ações cooperativas que solucionem os problemas que atingem a coletividade, “tornando-se fundamental para fazer a democracia funcionar” (PUTNAM, 2005, p. 194).

A noção de não envolvimento com sindicatos ou organizações sociais de modo geral e a aversão à política e às práticas dos agentes políticos levam não apenas a uma desmobilização ou apatia, mas também e principalmente, à falta de fiscalização de que realmente os órgãos governamentais estão cumprindo a legislação, o que na maioria das vezes não ocorre. Mobilizações, o mais das vezes, ocorrem apenas em momentos críticos quando denúncias de irregularidades ameaçam de corte de verbas, o que gera segundo Maria da Glória Gohn (2007, p. 103), uma participação outorgada e não um processo de cidadania ativa.

À parte desta ausência de fiscalização dos atos governamentais, vários problemas e críticas são endereçados aos conselhos. Uma delas é de que se trataria de uma inovação recente, ainda não apropriada pelo conjunto da comunidade.

Outra, já referida, a da falta de fiscalização no tocante ao repasse de verbas e a principal a nosso ver, são as dúvidas dos sindicatos e outros organismos sociais quanto a real eficácia dos conselhos gestores. O motivo principal seria a ideia de que a criação dos conselhos faz parte de uma estratégia para desonerar o Estado de suas responsabilidades com as áreas sociais e estabelecer aos poucos a privatização do sistema escolar e jogar a “administração da miséria” para a responsabilidade dos conselhos (GOHN, 2007).



Embora sua estrutura não seja muito democrática, a ocupação de espaços principalmente por seus críticos (sindicato dos professores, principalmente) pode ser uma oportunidade de, através dos debates, fazer com que suas propostas sejam ouvidas e, em certos casos, aprovadas.

“(…) ocupar espaços nos conselhos pode ser uma maneira de estar presente em arenas em que se decidem os destinos de verbas e prioridades sua gestão de bens públicos; é uma forma de ser ouvido e de continuar lutando para transformar o Estado pela via de democratização das políticas públicas” (GOHN, 2007, p. 105).

A atuação dos governantes não é transparente; há uma imposição de dificuldades para que haja uma maior e verdadeira representação da sociedade civil nos conselhos e não basta apenas estar representado, mas em se fazer representado, lutando principalmente por uma maior transparência das contas públicas e fiscalizando o destino e a aplicação dos recursos.

“As dificuldades de representatividade nos diversos tipos de conselho da área da educação decorrem também da não-transparência das gestões públicas – dado o fato de não tornarem públicas as informações. Na luta pela igualdade, a sociedade deve se organizar politicamente para acabar com as distorções do mercado (e não apenas corrigir suas iniquidades) e lutar para coibir os desmandos dos políticos e administradores inescrupulosos. A exigência de uma democracia participativa deve combinar lutas sociais com lutas institucionais, e a área da educação é um grande espaço para essas ações, via a participação nos conselhos” (GOHN, 2007, p. 106).

Modificar a cultura política existente no Brasil de não participação ou de uma mera ocupação de cargos dentro de um conselho sem que haja uma ação mais direta na defesa dos interesses do grupo, no caso, a comunidade escolar, é a função precípua da educação.

## **Conclusão**

Ao término da pesquisa conclui-se que o problema exposto na introdução, ou seja, de como a sociedade civil pode participar ativamente na aplicação das políticas públicas relacionadas à educação e as formas para que a comunidade possa exercer o controle social sobre essas políticas não se confirmou

Foram apontados três instrumentos que poderiam ser utilizados pela sociedade para implementar sua participação na avaliação e controle de políticas públicas: o controle social, a *accountability* e a criação de conselhos gestores. A razão que se pode aludir para o fracasso destes mecanismos de controle está na ausência de uma cultura política na sociedade que priorize e expanda as formas democráticas de coexistência criando para o cidadão a ideia de que é o Estado que está a serviço da sociedade e não o contrário. . Somente através de uma educação política da população em geral ocorrerá uma mudança de atitude, priorizando, desta forma, a construção de formas democráticas de ação.

A omissão e o desinteresse pela política, que conforme apontamos possuem suas raízes na própria forma autoritária e vertical como se estruturou o Estado, somente faz com que as ações deste e a manipulação de dados que deveriam se mostrar de forma transparente seja cada vez mais estabelecido longe dos olhos indiscretos da sociedade e de seus mecanismos de controle.

Isto nos leva a concluir também que o objetivo proposto de compreender as perspectivas de controle social e suas respectivas inovações em gestão pública através principalmente do desenvolvimento de uma matriz crítica por parte do cidadão, não ocorre de forma satisfatória, conforme já citado anteriormente.

Limitações de ordem teórica também ficaram latentes durante a pesquisa. A principal, que foi exposta pelos autores pesquisados, diz respeito à ideia corrente na sociedade civil de que por possuir uma estrutura democrática não confiável, as alternativas políticas para modificar esta situação seriam prejudicadas, pois em última instância, não funcionariam. No entanto, estas alternativas existem e estão ao nosso alcance, mas não são de fácil acesso por mais paradoxal que possa parecer. Em uma época de desafios como a nossa, o maior destes é exatamente encontrar os meios adequados de adaptação às mudanças constantes e rápidas que ocorrem em nossa sociedade.

Isto não significa uma ruptura entre Estado e sociedade, mas sim que devemos estabelecer uma procura por mecanismos a fim de estabelecer interações entre os dois polos possibilitando a superação dos processos de exclusão social e do baixo nível de participação política da sociedade.

Outro ponto de destaque analisado durante a pesquisa diz respeito ao processo de transparência das informações e como estas informações são apresentadas ao público. A linguagem governamental utilizada ainda é muito

técnica, sendo restrita e acessível a poucos cidadãos. Contudo, o arcabouço jurídico advindo com a promulgação da Constituição Federal de 1988 permitiu que os gastos governamentais fossem devidamente fiscalizados, restringindo possíveis desvios destes gastos.

Cabe também repensar a utilidade dos conselhos, haja vista que são espaços onde teoricamente seriam criados canais de participação, articulando representantes da população e membros do poder público para exercer funções consultivas, deliberativas e de controle. Conforme verificado na pesquisa, muitas vezes, os conselhos apenas (re) transmitem as políticas já organizadas pelo Estado ao invés de proporcionar a interação entre Estado e sociedade.

Portanto, deve-se procurar por mecanismos que estabeleçam uma interação entre Estado e sociedade, mecanismos estes que possibilitem a superação dos processos de exclusão social e do baixo nível de participação política da sociedade.

Um dos mecanismos reforçados na pesquisa diz respeito à educação voltada para a cidadania. Para que ocorra uma mudança de atitude por parte do cidadão é imprescindível que se reforce este fato e esta deve ter início desde os primeiros anos de escola. Propiciar condições para que a sociedade participe desde a formulação de políticas públicas até a responsabilização dos gestores é uma forma de consolidar o modelo de controle social.

Conclui-se, desta maneira, que a formação política e cívica por parte da sociedade é fator primordial para que o envolvimento do sujeito com a coisa pública seja visto como fato natural podendo assim traçar caminhos para a compreensão do processo não apenas de construção e consolidação da cidadania, mas também da própria democracia que está sempre por se refazer.

Espera-se com isto, que outros pesquisadores sintam-se motivados a também estudar e aprofundar este tema de controle social que ainda se mostra embrionário em nossa literatura.

## **Referências Bibliográficas**

AVRITZER, L. "O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico". In: \_\_\_\_\_; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BAQUERO, Marcello. “A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina”. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de.; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (orgs.). **A construção da democracia na América Latina**: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política. Porto Alegre: Editora da Universidade; Canoas: La Salle, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 e dá outras providências. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm). Acesso: 10 de outubro de 2012.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm) . Acesso: 10 de outubro de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm) . Acesso: 10 de outubro de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar Federal nº 131, de 27 de abril de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm) . Acesso: 10 de outubro de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm) . Acesso: 10 de outubro de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm) . Acesso: 10 de outubro de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm) . Acesso em: 10 de outubro de 2012.

BORBOREMA, Ernani Avelar; RIBEIRO, Cyro de Castilho. A Homepage Contas Públicas: um diagnóstico de contribuição para o controle social, 2006. Disponível em: [www.tcu.org.br](http://www.tcu.org.br). Acesso: 02 de agosto de 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a Reforma Gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**. 24(2):30-50, 1990.

CORBARI, Ely Célia. "Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania". **Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil**. (s.l.):99-111, 2004.

DAGNINO, E. "Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades". In: \_\_\_\_\_. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DUARTE, Marisa R. T. "O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação". Cópia digitalizada.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. "Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado". In: CARVALHO, Maria do Carmo A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

GOHN, Maria da Glória. "Conselhos gestores e gestão pública". **Ciências Sociais – Unisinos**. São Leopoldo, 42(1):5-11, 2006.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed., São Paulo: Cortez Ed., 2007.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos de gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. São Paulo: EAESP/FGV, 2003.

GUTIÉRREZ, Roberto. "El campo conceptual de la cultura política". **Argumentos**. (18):73-79, 1993.

KLEBA, Maria Elisabeth et. al. "O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC)". **Ciência & Saúde Coletiva**. 15(3):793-802, 2010.

LIRA, Ana Magda de Azevedo et. al. A educação corporativa aplicada ao Tribunal de Contas da União como estímulo ao controle social, 2003. Disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br). Acesso em: 12 de julho de 2012.

MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e Controles. **Revista de Administração Pública**. 1º trimestre de 1989.

MIGUEL, Luís Felipe. "Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política". **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, (25):25-38, 2005.

PESTANA, Carlos Luiz da Silva; VARGAS, Lílíana Angel; CUNHA, Fátima Teresinha Scarparo. "Contradições surgidas no Conselho Gestor da Unidade Básica de Saúde da Família de Vargem Grande, município de Teresópolis-RJ". **Physis. Revista de Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, 17(3):485-499, 2007.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 5. ed., Rio de Janeiro, Ed. da FGV, 2005.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

**ANEXO**

## ANEXO I

### Questionário de pesquisa

Questionário aplicado aos membros do Conselho Municipal de Saúde de Bagé

Pesquisa: A participação da sociedade civil nos Conselhos Municipais: um estudo de caso

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

1- Há quanto tempo você participa deste conselho?

- Há menos de 01 ano.
- Entre 01 e 02 anos.
- Há 02 anos.
- Há mais de dois anos.
- Não sabe.
- NR.

2- Para você, qual a função deste conselho na política municipal? ( Pode marcar mais de uma opção).

- Informar a população.
- Consultar os cidadãos.
- Fiscalizar a prefeitura.
- Decidir sobre os gastos e ações na saúde.
- Não sabe.
- NR.

3- Quem estabelece os pontos de pauta nas reuniões do CMS? ( Pode marcar mais de uma opção):

- O presidente do conselho.
- A pauta da reunião é definida pela prefeitura ( secretaria de saúde).
- Alguns conselheiros ( os mais influentes).
- Todos os conselheiros.
- Não sabe.
- NR.

4- Como você avalia sua capacidade de influenciar as decisões tomadas no conselho?

- Influencia muito.
- Influencia.
- Influencia pouco.
- Não influencia.
- Não sabe.
- NR.

5- Você acha que as decisões do conselho são implementadas pela prefeitura?

- Sim, sempre.
- Sim, na maioria das vezes.
- Poucas decisões.
- Não, a prefeitura isoladamente toma as decisões sobre a saúde municipal.
- Não sabe.
- NR.

6- Como você avalia o papel do conselho na resolução dos problemas da saúde no município?



- O conselho é fundamental, pois consegue resolver a maioria dos problemas da saúde.
- O conselho influencia as ações e gastos na saúde, mesmo com as limitações que apresenta.
- O conselho tem pouca influência, pois se depara com dificuldades no seu funcionamento.
- O conselho não influencia.
- Não sabe.
- NR.

7- Como você avalia o interesse da população em participar dos conselhos?

- População tem muito interesse em participar dos conselhos.
- População tem interesse mediano em participar dos conselhos.
- População tem pouco interesse em participar dos conselhos.
- População não demonstra nenhum interesse em participar dos conselhos.
- Não sabe.
- NR.