

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS: UM ESTUDO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS EM VILA NOVA DO SUL¹

JARDIM, Giovane Rodrigues².; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, giovane.jardim@erechim.ifrs.edu.br

Resumo: A presente investigação integra elementos da pesquisa sobre os Mecanismos de Controle da Administração Pública, com a pesquisa empírica sobre os conselhos no município de Vila Nova do Sul a partir dos dados coletados pela Unidade Central de Controle Interno. Conselhos Municipais estão presentes em todos os municípios brasileiros, mas nem sempre sua existência e atuação é compreendida pela sociedade e pelos gestores públicos. Para além de uma teoria da organização política, a concepção e a criação destes colegiados foi uma estratégia dos constituintes para garantir a efetiva participação da sociedade no controle da administração e nas definições das políticas públicas. Nesta perspectiva, o presente trabalho tem como objetivo delinear a importância dos conselhos municipais como exercício da cidadania na vida política e de garantia dos princípios da administração pública, bem como seus atuais desafios.

Palavras chave: Controle Social. Gestão Pública. Republica. Democracia.

Abstract:

The present investigation integrates elements of the bibliographic research on the Public Administration Control Mechanisms, with the empirical research on the Municipal Councils in the municipality of Vila Nova do Sul. Municipal Councils are present in all Brazilian municipalities, but not always their existence and performance. is understood by society and public managers. Beyond a theory of political organization, the conception and creation of these collegiate was a strategy of the constituents to ensure the effective participation of society in the control of administration and in the definition of public policies. It seeks to delineate the importance of municipal councils as an exercise of citizenship in political life and to guarantee the principles of public administration, as well as their current challenges.

Keywords: Social control. Public administration. Republic. Democracy.

1 INTRODUÇÃO

O noticiário que acessa por canais abertos o cotidiano dos brasileiros tem sido um misto de notícias banais e de banalidade da notícia, de forma que se promove a obscuridade do âmbito público por meio uma *catarse* que tende a impossibilitar o exercício da liberdade na vida política. Enquanto questões referentes a vida privada são temáticas dos telejornais, como

¹ O presente trabalho faz parte de uma pesquisa sobre *Os Mecanismos de Controle Interno e Externo da Administração Pública*, elaborado na Especialização em Gestão Pública Municipal da UNIPAMPA, e adaptado para o trabalho no Curso de Extensão em Gestão Pública no IFRS-Campus Erechim com os servidores da Câmara Municipal de Vereadores.

² Mestre em Ética e Filosofia Política (UFPEL), Especialista em Gestão Pública Municipal (UNIPAMPA).

cortar o cabelo ou o deslocamento para o casamento do filho, espaços importantes da República e do Regime Democrático, são operacionalizados para diminuir ou impossibilitar a participação da sociedade nas definições das políticas públicas. Apenas para elucidar esta questão, pelo Decreto nº9.759 de 11 de abril de 2019, o Governo Federal aponta para uma extinção drástica dos colegiados, sobretudo da Política Nacional de Participação Social e do Sistema Nacional de Participação Social. A partir deste decreto, estima-se a diminuição de 700 para 50 colegiados.

O presente trabalho integra um estudo maior sobre *Os Mecanismos de Controle Interno e Externo da Administração Pública* e foi adaptado para o Curso de Extensão em Gestão Pública com os servidores da Câmara Municipal de Vereadores de Erechim, de forma que entre a pesquisa bibliográfica e a análise de caso, mantemos no centro o questionamento sobre os Conselhos Municipais e sua efetividade enquanto espaço para a cidadania. Desta forma, primeiramente analisa-se o Controle da Gestão Pública como dimensão Republicana, perpassando Montesquieu (2000) para compreender que o controle integra a própria concepção de um estado não absolutista, e Hannah Arendt (1999) em sua crítica a democracia representativa. Na sequência, importa caracterizar a recente história dos Conselhos Municipais no Brasil, a partir da perspectiva da redemocratização, enquanto uma das maiores conquistas dos constituintes para com a efetivação de mecanismos que garantam a tomada de decisões por parte da sociedade para além do processo eleitoral. Complementarmente, analisam-se documentos e dados da Unidade Central de Controle Interno de Vila Nova do Sul, município da região central do Rio Grande do Sul, para compreender a presença e a atuação destes colegiados, bem como para dar as linhas gerais das perspectivas e dos desafios a partir de suas particularidades para a efetiva participação da sociedade na gestão pública.

Frente a importância dos Conselhos Municipais, mas também de sua fragilidade diante a não compreensão da dimensão pública pela política partidária estabelecida no país e determinante da relação entre os Entes federados, a presente investigação intenta refletir sobre o controle social como exercício da cidadania a partir da análise dos Conselhos Municipais em uma realidade específica. Neste sentido, procura-se apontar para questões que possibilitem um preliminar delineamento da relação entre controle social e exercício da cidadania, o que antes de se propor uma reflexão acabada, objetiva reintroduzir a discussão, abrindo o debate sobre a necessidade de mecanismos institucionais que garantam a participação da sociedade nas Políticas Públicas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 – O Controle da Gestão Pública como dimensão Republicana

Após o pleito eleitoral que representa no Brasil um marco no percurso de sua democracia representativa, tem início os preparativos para a montagem do governo, na consideração das promessas de campanha e dos acordos firmados, os então eleitos para o Executivo Municipal encontram um arcabouço de mecanismos preparados para o controle de suas decisões e ações. Neste momento, se a experiência ainda não os ensinou, os eleitos defrontam-se com um arcabouço legal frente ao qual começam a compreender que nem tudo o que anunciaram ou planejaram no discurso das convenções partidárias ou dos palanques, será possível de realização. Devem compreender, o quanto antes, a diferença entre políticas de governo e políticas de estado, bem como que em uma República seu mandato tem em vista a administração por um período determinado do que é público.

Neste sentido, a República segundo Hannah Arendt (1990, p.25) é “a forma de organização política na qual os cidadãos convivem em situação de não-domínio, sem divisão entre governantes e governados”. É importante neste ponto chamar a atenção para uma diferenciação nem sempre considerada pelos discursos “eleitorais” ou “midiáticos” correntes, ou seja, entre República e Democracia, o primeiro enquanto “coisa pública”, e o segundo enquanto “governo do povo”. A realidade de uma República Democrática parece ser nova na história brasileira; assim também como a concepção de mecanismos de controle democráticos é nova, muito embora a noção de controle emane da própria separação entre os Três Poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Montesquieu (2000) deu as linhas gerais para uma organização tripartida do Estado não absolutista, e que compreendesse ao equilíbrio e à autonomia entre si. Em outras palavras, nos termos do constitucionalismo, a possibilidade de um controle externo de um sobre o outro, e não autonomia total em relação a sociedade, pois em suas palavras em *O espírito das Leis*: “só o poder freia o poder”. Embora a Proclamação da República Brasileira tenha ocorrido em 1889, e a Constituição de 1891 tenha dado fim ao “poder moderador” e assumido o “sistema de freios e contrapesos”, este modelo sofreu ataques ao longo do século passado, sobretudo nos golpes de Estado em 1930, 1937 e 1964. A Constituição Cidadã avançou sobremaneira para o princípio da igualdade, e desta forma reestabeleceu o modelo tripartido de autonomia e controle entre os três Poderes da República, mas em uma intrínseca relação com a cidadania e a democracia. Por isso a ênfase dos constituintes nos mecanismos de controle, e principalmente, no controle da própria sociedade sobre o Estado – do controle social.

Para além da dicotomia entre direita e esquerda que mascara a discussão política em

nossa sociedade, o controle em sentido amplo é próprio de um estado não absolutista, e em sentido restrito, é uma dimensão republicana, ou seja, da administração do que é público. Se já na concepção da organização em três poderes está presente a necessidade de um sistema de freios e contrapesos, quando associa-se a concepção democrática na qual o poder emana do povo, então compreende-se que há a necessidade não somente do controle dos poderes constituídos entre si, mas da própria sociedade sobre seus eleitos, na perspectiva de que o voto não é um cheque em branco, uma vez que o governo é do povo.

Os reforços ao controle interno, bem como aos controles externos, representam importantes conquistas a partir da Constituição Cidadã para a efetiva participação da sociedade na gestão dos bens públicos, e neste horizonte, os Conselhos Municipais parecem potencializar esta participação. A partir deles temos uma concepção mais abrangente de participação de todos na relação da administração pública que tem um percurso não só de oportunidade, mas também de conveniência. Assim, a concepção de colegialidade nas deliberações, no acompanhamento das execuções, bem como na fiscalização dos gastos da administração, do patrimônio material e imaterial, dos bens públicos de forma geral, o que ultrapassa os ditames institucionais do governo e do próprio Estado.

2.2 – A Recente História dos Conselhos Municipais no Brasil

É recente na história brasileira a criação de mecanismos de controle social, muito embora de conselhos tenhamos notícias longínquas na história. Foi com a promulgação da Constituição Cidadã que a noção de “participação da sociedade civil” na definição, no acompanhamento e na fiscalização da gestão pública tomou bases legais para a criação de Conselhos Municipais. Desta forma, seus desafios para atuação são, ao mesmo tempo, as dicotomias da implementação de uma perspectiva participativa de gestão, bem como, dos incômodos que sua atuação resulta em meios poucos acostumados a decisões coletivas.

Na área da saúde se teve a primeira experiência de Conselho de Políticas Públicas, a partir da Lei Federal nº 8.142/1990, com a criação de Conselhos e Conferências como forma de controle social no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); esta realização teve abrangência, e se formalizou por meio da criação de Conselhos Estaduais e Municipais da Saúde. A Lei Orgânica da Saúde traz em seu artigo primeiro uma importante delimitação da atuação dos Conselhos como controle social, uma vez que sua criação poderia ser compreendida erroneamente no horizonte da relação entre os três poderes da República. De início afirma que a criação de conselhos se dará “sem prejuízo das funções do Poder Legislativo” (BRASIL, 1990, Art. 1, § 2º).

O Conselho da Saúde, bem como os Conselhos da Educação e da Assistência Social que o sucederam, inserem uma nova dinâmica na relação entre o Poder Legislativo e o Poder

Executivo, isso tanto nos aspectos econômicos e financeiros de seu orçamento, como também no aspecto da execução e do seu acompanhamento. O que difere é a amplitude da participação da comunidade para além dos aspectos da tradicional da representatividade, assim do § 2º se extrai três questões fundamentais para pensar nos Conselhos Municipais como exercício da cidadania: caráter permanente, ou seja, não se trata de decisões de governo, mas sim de Estado; deliberativo, o que modifica a relação direta entre Legislativo e Executivo, inserindo o Conselho como uma instância de tomada de decisões; representatividade, tanto de servidores como dos usuários, de forma a descentralizar a tomada das decisões administrativas.

Entretanto, no Conselho da Saúde como na Assistência Social e na Educação (Fundeb), há uma centralidade na relação de transferência de recursos entre os entes federados, e de certa forma, sua presença nos municípios decorre mais do cumprimento a exigências formais do que propriamente da compreensão, e/ou da efetiva participação da sociedade nas políticas públicas. Este caráter de efetividade na participação caracterizará mais propriamente os Conselhos Municipais de Defesa de Direitos, sobretudo a partir da militância de grupos minoritários por acesso a direitos e garantias constitucionais.

É possível depreender as limitações permanentes nesta criação unilateral, pelo poder executivo, de Conselhos Municipais apenas para o cumprimento de exigência legal e para o conseqüente recebimento de recursos, questão que tem sido amplamente discutida na literatura disponível sobre os Conselhos da Saúde, Assistência e Educação, em contraste com novos Conselhos de Defesa de Direitos, tais como o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho dos Direitos das Pessoas com Deficiência, Conselho do Idoso, Conselho da Juventude, dentre outros. Assim, se por um lado a história dos Conselhos Municipais possibilita compreendê-los como uma das mais significativas e arejadas perspectivas de democracia controlada pela sociedade, paralelamente evidencia o longo percurso que ainda é necessário transpor para a sua realização. Os Conselhos Municipais são uma possibilidade para o exercício da cidadania na vida política, mas não é sua garantia; no percurso da participação, é uma reivindicação, uma luz para a política.

2.3 Conselhos Municipais de Vila Nova do Sul

Os conselhos em Vila Nova do Sul possuem sua trajetória concomitante ao processo de sua emancipação política e administrativa, uma vez que assim como a criação deste colegiados, após a promulgação da Constituição de 1988 também aconteceu uma “onda emancipatória”. O município é um exemplo de que embora existam Conselhos Municipais atuantes, muitos deles decorrem apenas da exigência legal, e devido a sua baixa densidade demográfica, o que seria uma oportunidade para a ampla participação da sociedade, acabou

substituída pela centralização em alguns membros que participam em vários. No censo do IBGE de 2010 o município possuía 4.221 habitantes (o IBGE estima em 4.283 habitantes em 2018), e atualmente possui dezesseis Conselhos Municipais instituídos por Lei Municipal, compostos com representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, por servidores municipais, por usuários dos serviços públicos, e por representantes da sociedade civil.

Muito do que se verifica é uma dependência por parte dos conselhos da sanção do executivo, possuindo poucos elementos de reivindicação, bem como pouco investimento da estrutura Estatal na formação da sociedade para sua melhor atuação. Em 2018, a Unidade Central de Controle Interno do Município de Vila Nova do Sul realizou reuniões com os conselhos para avaliar o percurso do controle social no município, constatando que dos dezesseis³ conselhos existentes, três não estavam em funcionamento e sem suas portarias vigentes, e cinco estavam sem realizar reuniões nos últimos 12 meses. Nestas reuniões, os participantes relataram as seguintes dificuldades: “falta de estrutura administrativa”; “ausência de dotação orçamentária própria”; “poucas pessoas querendo participar dos conselhos, e muitas pessoas participando de vários conselhos ao mesmo tempo”; “desconhecimento dos conselheiros quanto a questões de orçamento e finanças”; dentre outras questões.

Nesta realidade em particular faz-se valer a afirmação de que “a participação não é dada, é criada. Não é dádiva, é reivindicação. Não é concessão, é sobrevivência. A participação precisa ser construída, forçada, refeita e recriada” (DEMO, 1988, p.82). Isto porque o movimento de criação dos Conselhos Municipais, bem como sua instituição por legislação específica, não representa a efetividade de sua atuação enquanto controle social no âmbito da administração. A participação não é algo meramente dada à sociedade pelas comissões emancipacionistas ou pelos constituintes, mas é algo a ser criado pela experiência da colegialidade, bem como por um longo processo de formação dos membros.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção sobre a política está polarizada na realidade brasileira, e muitas conquistas do processo de democratização estão sendo questionadas de forma a propiciar

³ São eles: 1) Conselho Municipal de Educação (CME – Lei nº10 de 12/02/1993); 2) Conselho Municipal de Desportos (CMD – Lei nº35 de 15/06/2013); 3) Conselho de Alimentação Escolar (CAE – Lei Municipal nº194 de 16/05/1996); 4) Conselho de Agricultura (COMAGRO – Lei nº224 de 20/05/1997); 5) Conselho de Saúde (CMS – lei nº 230 de 11/06/1997); 6) Conselho de Assistência Social (CAS- Lei nº601 de 07/03/2005); 7) Conselho da Criança e do Adolescente (COMDICA – Lei nº 368 de 30/08/2000); 8) Conselho do FUNDEB (Lei nº814 de 23/05/1997); 9) Conselho Municipal do Idoso (CMI – Lei nº500 de 15/04/2003); 10) Conselho de Desenvolvimento (COMUDE – Lei nº521 de 21/10/2003); 11) Conselho de Habitação (Lei nº363 de 02/08/2000); 12) Conselho Gestor do Telecentro Comunitário (Lei nº978 de 20/05/2009); 13) Conselho de Meio Ambiente (Lei nº1246 de 02/05/2013); 14) Conselho do RPPS (Lei nº 1.157 de 17/01/2012); 15) Conselho de Defesa Civil (Lei nº479 de 29/10/2002); 16) Conselho dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Lei nº 1.419 de 04/11/2015).

um obscuro retrocesso na relação entre a sociedade e o Estado. Ao refletir sobre os mecanismos de controle internos e externos da administração pública, sobretudo do controle social exercido pelos Conselhos Municipais, é possível depreender que a atuação direta da sociedade nas Políticas Públicas é uma das maiores conquistas consolidadas pela Constituição Cidadã.

Desta forma, nunca antes na história brasileira se questionou tanto os gestores públicos, e nos últimos anos se intensificaram os processos e as investigações sobre os recursos e os bens públicos e, sobretudo sobre a problemática relação entre os limites entre o que é público e o que é privado. Contudo, nem sempre estas investigações e a exploração midiática sobre elas resultam no movimento dialético de superação das práticas combatidas, havendo por vezes o seu reforço.

Nos municípios há uma proximidade entre os eleitos para a gestão e a população em geral, e esta aproximação pode significar um importante espaço para a participação e o controle social, embora nem sempre haja distanciamento necessário para uma reflexão mais alargada. Ao mesmo tempo, há urgente necessidade de uma educação para a participação, formação sobre gestão fiscal, finanças públicas, uma preparação das novas gerações para o exercício da cidadania na vida política. Atualmente há um crescente desconhecimento por parte da sociedade em relação aos mecanismos próprios da administração, e isso possibilita o estabelecimento de mecanismos simulacros de participação e de decisão, como exemplifica o populismo e o mero assistencialismo, maneiras com as quais muitos gestores que estão próximos da população simulam sua efetiva participação, justificando-se como representantes das aspirações sociais.

Se a criação dos Conselhos como órgão colegiado de discussão, participação e definição de Políticas Públicas nos Municípios é uma das maiores conquistas do processo de redemocratização do Brasil, e uma das mais importantes apostas dos constituintes, é também o maior desafio para o atual modelo de administração vigente nos municípios brasileiros. Sua compreensão possibilita dar continuidade em mecanismos que possibilitem a descentralização administrativa, bem como a participação da sociedade nas deliberações.

Nesta investigação se procurou chamar a atenção não apenas para o controle da gestão pública, mas, para os pesquisadores futuros. Trata-se de um estudo inicial, visando servir para novas abordagens, a fim de que tal tema seja mais desenvolvido e, com isto, mais contribuição se tenha para o fortalecimento da cidadania. Passar de interesses de grupos estabelecidos e ou eleitos para um mandato, para a gestão dos recursos públicos em vista da coletividade de uma localidade geográfica, é um desafio imprescindível para a retomada da política, experiência para a qual os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos corroboram enquanto espaço para o exercício da cidadania.

4 REFERÊNCIAS

4.1 Bibliografia

ARENDDT, H. **Da Revolução**. São Paulo: Editora Ática, 1990.

_____. **Crises da República**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Lei Nº. 8142/90, de 28 de dezembro de 1990**. Brasília: DF. 1990. Disponível em <http://www2.camara.leg.br>. Acessado em: 23/08/2018.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

MONTESQUIEU, C. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MUNICÍPIO DE VILA NOVA DO SUL, **Lei Orgânica Municipal**. Promulgação da Emenda à Lei Orgânica nº004 em 11 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.vilanovadosul.rs.gov.br>. Acessado em 08/09/2018.

4.2 Fontes Primárias

ESCRITÓRIO DOS MUNICÍPIOS LTDA.; **Ofício Circular aos Municípios nº028**. Porto Alegre, julho de 1991. Arquivos da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Vila Nova do Sul.

MUNICÍPIO DE VILA NOVA DO SUL; **Documentos da Comissão Emancipatória no período de 1990 a 1993**. Arquivos da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Centro Administrativo, Vila Nova do Sul.

_____. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação**. Arquivos do CME, 2008.

_____. **Livro de Atas da Unidade Central de Controle Interno**. Ata UCCI nº03/18. Arquivos da UCCI, 2018.