

## Controlando as políticas públicas: o papel dos conselhos municipais.

Ana Maria Bretas Barros

1. Introdução; 2. Democracia, República e controle social; 3. Democratizando a gestão e ampliando o controle social das políticas públicas: a implantação de conselhos municipais; 4. A pesquisa de campo; 5. Resultados da pesquisa; 5.1 Conselhos Municipais de Saúde; 5.2 Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF; 5.3. Conselhos de Desenvolvimento Urbano; 6. Conclusões; 7. Notas; 8. Referências

### Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar os resultados de uma pesquisa desenvolvida pelos mestrandos e doutorandos em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro sobre o controle externo da gestão dos Municípios exercido por conselhos municipais temáticos. A pesquisa foi realizada em sete Municípios médios fluminenses: Angra dos Reis, Cabo Frio, Duque de Caxias, Macaé, Nova Friburgo, Teresópolis e Volta Redonda. Foram objeto de análise os Conselhos Municipais de Saúde, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e Conselhos de Desenvolvimento Urbano. Buscou-se analisar a possibilidade de participação da população nestes conselhos bem como o controle exercido pelos conselhos. Pelos dados colhidos, percebe-se que embora seja a participação possibilitada não há um controle social de fato, posto que os conselhos são, de diferentes formas, controlados pelo poder público.

**Palavras-chave:** controle social; políticas públicas municipais; conselhos municipais.

### Abstract

This article intends to present the outcomes of a research developed by a group of students from Master Course and PhD in City Law, which is a post graduated program in the University of Rio de Janeiro. The research analyzes the social control of public policies made by institutional councils. The research was developed in seven Municipalities of the State of Rio de Janeiro: Angra dos Reis, Cabo Frio, Duque de Caxias, Macaé, Nova Friburgo, Teresópolis e Volta Redonda. The group studied three kinds of councils: Municipal Health Council, the council that inspect the Municipality's Educational Found and the Urban Development Council. The research intends to analyzes the participation of the citizens on those councils, aiming to answer if there is a real social control over public policies. The outcomes demonstrate that, even tough citizens can participate on those councils, there isn't a real social control. This happens because the government can manipulate the councils.

**Keywords:** social control; municipal's public policies; municipal councils.

### 1. Introdução

Este artigo tem como objetivo principal apresentar os resultados de uma pesquisa de campo sobre a atuação de Conselhos Municipais realizada em sete Municípios do Estado do Rio de Janeiro: Angra dos Reis, Cabo Frio, Duque de Caxias, Macaé, Nova Friburgo e Volta

Redonda.<sup>1</sup> Buscou-se com essa pesquisa verificar a capacidade e efetividade do controle externo exercido por três conselhos de constituição obrigatória: Conselhos Municipais de Saúde, de Fiscalização do FUNDEF e de política urbana.

O artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente apresentam-se os conceitos de democracia e de república, demonstrando sua estreita ligação com controle social. Posteriormente, será contextualizada a origem dos conselhos de políticas públicas e por fim serão apresentados os resultados da pesquisa de campo.

Em relação aos resultados, já se adianta que houve bastante dificuldade em colhê-los. Assim, apesar do empenho de todo o grupo de pesquisadores e da utilização por todos dos mesmos indicadores de pesquisa, não há uma homogeneidade nos resultados. Em alguns Municípios a pesquisa ficou incompleta, em razão da impossibilidade de coleta de dados.

## **2. Democracia, República e controle social**

Quando falamos em conselho de políticas públicas logo vem em mente a expressão “controle social”<sup>2</sup>, expressão esta, hoje amplamente utilizada. É possível encontrá-la em diversos sites da Internet de órgãos públicos bem como de organizações não governamentais. Fala-se em uma necessidade de transparência para possibilitar maior fiscalização, na participação do povo desta fiscalização, tudo isso englobando a idéia de um controle social. Em razão de tanta divulgação destas questões, pode-se ter a impressão de que o controle social é algo novo. Este controle, contudo, não é inovação. Em verdade, as idéias de democracia moderna e república implicam na possibilidade e mesmo no dever de um controle social. Assiste-se nos dias atuais tão somente a uma incipiente implementação de algumas formas deste controle no Brasil, sendo esta de fato uma inovação.

Democracia, como se sabe, é um conceito histórico, que se modifica no decorrer do tempo. Seu conteúdo e sua forma de implementação não são únicos, havendo diferentes teorias sobre o tema.<sup>3</sup>

Uma definição amplamente conhecida e que condensa idéias centrais de uma democracia moderna é a trazida por Lincoln, para quem democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Através desta simples concepção, pode-se perceber que a

participação do povo no poder é uma dos pilares de um governo democrático. José Afonso da Silva, ao definir democracia, deixa claro esta característica: “Democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”.<sup>4</sup>

A necessária participação popular em uma democracia também é apontada por Robert A. Dahal que, ao analisar os Estados Unidos e diferentes países da Europa, todos considerados democráticos mas com sistemas políticos diferentes, enumerou cinco critérios para identificar um governo como democrático: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos.<sup>5</sup>

Para Dahal, há democracia quando todos os membros têm oportunidades iguais e efetivas de exporem suas idéias (participação efetiva); quando os votos de todos são contados como iguais (igualdade de voto); quando todos têm oportunidade para aprender sobre as políticas alternativas importantes (entendimento esclarecido); todos devem poder decidir as questões para debate e planejamento (controle do programa de planejamento); todos os adultos têm plenos direitos de cidadãos (inclusão de adultos).<sup>6</sup>

Interessa-nos, com esses critérios e elementos, perceber que, sem participação popular na condução das decisões políticas e igualdade não há que se falar em democracia. Esta participação, como se sabe, pode ocorrer direta ou indiretamente, esta através de representantes.

A Constituição da República adotou a democracia representativa, em que o poder é exercido por representantes eleitos pelo povo, e algumas formas de democracia participativa, em que há a participação direta dos cidadãos.

Na democracia representativa a participação popular ocorre na eleição periódica dos representantes, a quem cabe a condução do governo, definindo as políticas públicas, distribuindo as receitas arrecadadas, e realizando as demais decisões governamentais. Nesta forma de democracia há a um elemento essencial: o mandato representativo.

Através do mandato representativo, o representante eleito pelo povo recebe poderes-deveres de conduzir o governo por determinado tempo buscando sempre o interesse comum.

Se voltarmos para Dahal, que vê no sistema representativo uma necessidade de países com grande tamanho e/ou população, perceberemos que o mandato representativo é uma das instituições imprescindíveis para haver democracia neste sistema. Em verdade, esse instituto

condensa duas instituições mencionadas por Dahal: representantes eleitos e eleições livres, justas e freqüentes.

A importância do instituto do mandato representativo é bem clara: através dele garante-se uma participação efetiva e ainda o controle do programa, dois dos critérios indicados por Dahal para se falar em democracia.

Isto porque, apesar de não se tratar de um mandato imperativo, este instituto implica no dever do representante em prestar contas ao povo. Explica-se melhor.

O mandato representativo tal como o concebemos hoje é uma modificação de uma construção do Estado Liberal burguês, em que a representação é geral, livre e irrevogável, em princípio.<sup>7</sup> Conforme esta concepção, o representante não está vinculado à parcela que o elegeu, mas sim à toda coletividade e nem mesmo recebe instruções de qualquer dos cidadãos. Além disso, não há o dever de prestar contas.

Já o mandato imperativo vincula os representantes a seus representados, devendo aqueles sempre consultar estes antes de tomar decisões. Este mandato vigorou antes da Revolução Francesa.

O mandato hoje exercido pelos representantes do povo brasileiro apresenta algumas características do mandato liberal, não havendo uma vinculação estrita com os eleitores nem mesmo necessidade de consultas. No entanto, deve o representante prestar contas, sendo este dever implícito ao princípio republicano. Isto porque, como bem escreve Geraldo Ataliba, o regime republicano é em verdade um regime de responsabilidade.<sup>8</sup>

A responsabilidade dos representantes, aliás, é uma das características do mandato em uma república, característica esta em que “vêm envolvidas, necessariamente, as noções de prestação de contas e fiscalização dos mandatários pelos mandantes.”<sup>9</sup>

Quando se fala em fiscalização e responsabilização dos representantes, tendo em mente o contexto atual nacional, pode-se imaginar que se está falando em questões meramente teóricas, que isto ocorre tão somente no plano abstrato, não sendo uma realidade. Contudo, é preciso destacar, que a partir deste dever de prestação de contas é possibilitado o controle dos atos dos representantes pelo legislativo, por meio do Tribunal de Contas, pelo Judiciário e pela sociedade, que exercerá o controle na ocorrência da eleição ou o fará diretamente, como se verá adiante. Se este controle não é feito, ou quando feito não é eficaz, são problemas que devem ser estudados e analisados, sendo este estudo o objeto do presente

trabalho. O que se pretendeu demonstrar foi somente o dever dos representantes de prestar contas aos representados.

Ao lado da democracia representativa, convivem no Brasil inúmeros instrumentos de democracia direta, alguns trazidos pela Constituição, outros por normas infraconstitucionais. Estes instrumentos possibilitam a participação dos cidadãos tanto no processo legislativo quanto na elaboração e fiscalização da execução de políticas públicas.

A população pode, assim, participar diretamente do processo legislativo por meio do plebiscito, referendo e da iniciativa popular, todos previstos no artigo 14 da Constituição Federal.”<sup>10</sup>

Em relação ao poder Executivo, diversos são os mecanismos e as áreas de participação e de controle. A Constituição Federal prevê, por exemplo, a participação da comunidade nas ações e serviços de saúde (art. 198) e nas ações de assistência social (art. 204)

Como se vê, democracia, república e controle social são conceitos intimamente ligados. Em uma democracia representativa, o mandato representativo, cujo conteúdo é baseado no princípio republicano, tem um controle periódico pelo povo, através das eleições. A efetividade deste controle, bem como a crise da representação, não são assuntos a serem tratados neste texto, pois desviam do objeto central e ainda necessitam de um grande aprofundamento. Há, mesmo que em tese, um controle pelo povo, e este controle está dentro de um conceito amplo de controle social. Além disso, são os representantes responsáveis por seus atos, devendo sempre prestar contas de suas ações, permitindo assim a realização de controles. Se não houver estes elementos, seguindo os critérios de Dahal, não há democracia.

Já em formas de democracia participativa, o controle social é mais freqüente. Os cidadãos podem elaborar as próprias leis, através da iniciativa popular de lei, podem definir a maneira de alocação das receitas arrecadadas pelo governo, como em um orçamento participativo, definir as políticas de saúde a serem implementadas pelo Município através de participação em um conselho de saúde, dentre diversas formas de participação.

O controle social tão divulgado nestes últimos anos e que será tratado neste texto diz respeito a este controle direto, exercido pelos cidadãos quando participam de instâncias deliberativas e fiscalizadoras das políticas governamentais.

### **3. Democratizando a gestão e ampliando o controle social das políticas públicas: a implantação de conselhos municipais**

Participação é um dos elementos articuladores das políticas públicas no Brasil democrático. A Constituição de 1988 estabeleceu 14 princípios participativos na organização do Estado brasileiro. Entre eles, o mais importante é a participação da sociedade civil na deliberação sobre as políticas públicas relacionadas à assistência social, à saúde e às crianças e adolescentes. Com base nesses princípios, foram criados cerca de 5.000 conselhos de saúde e 2.000 conselhos de assistência social no Brasil.<sup>11</sup>

A instituição e ampliação dos conselhos municipais de políticas públicas estão intimamente ligadas a dois movimentos também conexos: descentralização das políticas públicas e democratização da gestão local.

Defende-se a descentralização pois se afirma que assim as decisões sobre a gestão de bens públicos ocorrerão mais próximas dos interessados, possibilitando uma maior participação destes na gestão, o que propicia maior eficiência e também um maior controle.

Neste contexto, assumem papel relevante os conselhos municipais, enquanto *locus* desta participação: no espaço dos conselhos são debatidas as políticas e avaliadas sua execução.

Esta estreita ligação entre conselhos, descentralização de políticas públicas e democratização é também apontada por Orlando dos Santos Junior, Sérgio de Azevedo e Luis César Ribeiro:

A criação e a disseminação dos conselhos municipais resultam da emergência no Brasil dos ideais de reforma das instituições de governo local no Brasil, cuja orientação central é a busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal e da eficiência e da efetividade das políticas públicas que vêm sendo descentralizadas desde a segunda metade dos anos 80.<sup>12</sup>

A disseminação dos conselhos, como retratam as citações feitas acima, ocorreu no final de década de 80 e principalmente na década de 90, tendo como marco normativo e institucional a Constituição da República de 1988. Afirma-se isto pois os conselhos se transformaram no “formato institucional que materializa os artigos da Constituição que estabelecem essa participação.”<sup>13</sup> A participação é prevista pela Constituição nas políticas de saúde (art. 198, inc. III), educação (art. 206, inc. VI), para citar alguns exemplos.

De fato, a criação dos conselhos não depende de determinação de qualquer das esferas de governo. Podem, e assim também ocorre, ser instituídos a partir da iniciativa de membros de uma comunidade. Estudos demonstram, contudo, que a maioria dos conselhos hoje existentes foram criados por iniciativa do poder público, sendo muitos deles de constituição

obrigatória por determinação do governo federal, que condiciona repasse de verbas de determinadas áreas à constituição de conselhos para estas áreas. É o que ocorre, por exemplo, com o Conselho Municipal de Saúde.

As atribuições de cada conselho variam bastante. Alguns têm caráter deliberativo, tendo assim como uma de suas funções auxiliar a administração pública a formular políticas públicas, tendo poderes para votar, elegendo prioridades para o gasto do dinheiro público. Outros conselhos são apenas consultivos e há conselhos encarregados da fiscalização da execução das políticas públicas bem como do direcionamento das verbas públicas. Muitos conselhos acumulam diversas atribuições, de caráter distinto, conjugando assim atividades de formulação e deliberação com a fiscalização. Esse também é o caso dos Conselhos Municipais de Saúde.

#### **4. A pesquisa de campo**

Como mencionado acima, há conselhos municipais em diversas áreas. Neste trabalho foram pesquisados os Conselhos Municipais de Saúde, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, e Conselhos de Desenvolvimento Urbano, ou conselho semelhante, pois pode haver variação quanto à denominação designada pelo Município deste conselho.

A opção por essas áreas não ocorreu de forma aleatória. Tanto a política de saúde quanto a de educação experimentaram no decorrer da década de 1990 mudanças em sua estrutura. A primeira foi descentralizada e universalizada, em atendimento ao disposto nos artigos 196 e 198 da Constituição. Essas transformações tornaram os municípios entes executores das políticas de saúde dentro da Federação.

Já a política de educação foi modificada a partir de 1996, com a Emenda Constitucional de nº 14 que, ao alterar a redação do artigo 211 parágrafo segundo, determinou ao município atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil. Esta emenda constitucional alterou ainda o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, modificando a redação do caput do artigo e acrescentando sete parágrafos. Foi assim determinada a constituição de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o Fundef, regulamentado pela lei 9424/96.

A execução da política urbana, por sua vez, é competência do Município, como determina o artigo 182 da Constituição Federal.

Todas estas três políticas são executadas pelos municípios, tendo sido escolhidas pois este trabalho estuda o controle da gestão municipal. Além disso, há previsão constitucional ou por legislação ordinária de participação da sociedade, seja na elaboração das diretrizes da política, seja no controle de sua execução, ou mesmo no controle da aplicação dos recursos.

O controle da política municipal de saúde é exercido pelo Conselho Municipal de Saúde, cuja instituição foi determinada pela Lei 8142/90. Estes conselhos são órgãos colegiados permanentes, de caráter deliberativo, atuando tanto na formulação da política de saúde como no controle de sua execução, este englobando aspectos econômicos e financeiros, conforme o disposto no art. 1<sup>a</sup> § 2<sup>o</sup><sup>14</sup> da lei acima referida. Ainda segundo este dispositivo, compõem os referidos conselhos representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde, bem como os usuários, sendo que a participação destes deve ser paritária em relação aos demais membros. Desta forma, devem apresentar a seguinte constituição: 50% de usuários, 25% de trabalhadores da saúde e 25% de representantes do governo e prestadores de serviço.

Para receberem os recursos da União destinados à promoção e execução das ações e serviços de saúde através dos repasses automáticos, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem, obrigatoriamente, constituir conselhos de saúde em seus respectivos âmbitos. Logo, a não instituição deste órgão colegiado implica no não recebimento dos recursos, devendo estes serem administrados, no caso da ausência de conselho em um município, pelo Estado correspondente. É o que dispõe o art. 4<sup>o</sup>, II da Lei 8.142 de 1990.

O Conselho Nacional de Saúde, através da Resolução nº. 333 de 04 de novembro de 2003, apresentou as diretrizes gerais para a criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Conforme esta resolução, os Conselhos devem ser criados por lei. A Resolução dispõe ainda que as reuniões ordinárias devem acontecer mensalmente, determina que os mandatos dos conselheiros não coincida com dos governos municipais e estaduais, sugerindo para aqueles a duração de 2 anos.

Em relação à política de educação, a participação da sociedade determinada por lei deve ocorrer junto aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. A constituição deste fundo foi, como mencionado acima, determinada por uma Emenda

Constitucional. Vejamos melhor como e porque foi instituído.

Por determinação constitucional, todos os entes federados devem aplicar em educação vinte e cinco por cento (25%), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. A partir de 1996, em razão da Emenda Constitucional nº 14, 60% (sessenta por cento) do total destes recursos passaram a ser destinados ao ensino fundamental.

Para a distribuição destes recursos foi determinada, também pela EC 14, a constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.

O Fundo acima referido foi regulamentado pela Lei nº. 9.424 de 24 de dezembro de 1996, que previu ainda a organização de conselhos em cada esfera de governo, conselhos estes com participação da sociedade e cuja função principal é acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo.

Conforme art. 2º § 1º e art. 3º, ambos da Lei 9424/96, a distribuição dos recursos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal é realizada entre os Governos Estaduais e os Municipais, sendo realizada a transferência automaticamente para contas únicas e específicas existentes em cada esfera de governo.

Os conselhos municipais devem ser compostos por, no mínimo, quatro membros, devendo haver representantes da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, dos professores e dos diretores das escolas públicas do ensino fundamental, dos pais de alunos e dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental. Caso exista no município Conselho Municipal de Educação, deve este também manter um representante junto ao Conselho de Acompanhamento do FUNDEF.

A Lei 9424/96 determina ainda que os registros contábeis bem como os demonstrativos gerenciais mensais e atualizados referentes aos recursos repassados pelo Fundo aos entes federados devem ser disponibilizados permanentemente ao respectivo Conselho.

Vale ainda mencionar que a organização, estrutura, periodicidade de reuniões, forma de escolha do presidente, são determinados pelo respectivo Conselho, em seu Regimento Interno.

No tocante à política urbana, muitas são as instâncias em que deve haver a participação da sociedade. Vejamos.

Uma das diretrizes gerais para a política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade é a gestão democrática, havendo nesta lei diversos instrumentos que possibilitam a participação dos cidadãos nas decisões governamentais. Dentre eles, pode-se destacar o orçamento participativo, que não está diretamente ligado à política urbana e sim à gestão do município, órgãos colegiados de política urbana, audiências e consultas públicas.

Estes instrumentos, contudo, não foram disciplinados detalhadamente pelo Estatuto da Cidade, havendo na lei tão somente uma previsão bastante genérica. Os municípios podem, desta forma, concretizar a gestão democrática de diferentes maneiras, conforme a necessidade e realidade de cada cidade.

A determinação da criação de uma instância que possibilitasse o controle pelos cidadãos de aspectos ligados a política urbana surgiu quando da especificação do conteúdo mínimo de um plano diretor.

O plano diretor, como se sabe, é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição, integrantes de áreas de especial interesse turístico ou inseridos em área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental, conforme art. 41 da Lei 10.257/01.

Para os municípios com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de região metropolitana que não dispunham de plano diretor na data da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, foi determinado que deveriam aprovar um plano dentro de cinco anos a contar do início da vigência da referida lei. Para aqueles que já contavam com o plano, deveria ser este renovado.

Este prazo expirou-se em outubro de 2006, ano em que houve uma verdadeira “corrida” pelos municípios para ter aprovado seu plano diretor.

Conforme estipulação do Estatuto da Cidade, deve o plano diretor conter, dentre alguns instrumentos previstos na lei, um sistema de acompanhamento e controle, como dispõe o inciso III do art. 42.

Complementando esta previsão legal e sendo coerente com a gestão democrática determinada pelo Estatuto, o Conselho das Cidades aprovou em julho de 2005 a resolução nº 34 contendo orientação e recomendações para o conteúdo mínimo do plano diretor. Uma dessas orientações foi a constituição do Conselho da Cidade ou órgão similar, integrante do sistema de acompanhamento do plano diretor, com representantes do governo, da sociedade civil e das diversas regiões do município.

Serão objeto deste estudo, portanto, os conselhos municipais de saúde, os conselhos de acompanhamento do FUNDEF, e os conselhos da cidade, ou órgão similar de sete Município médios fluminenses: Cabo Frio, Macaé, Volta Redonda, Duque de Caxias, Friburgo, Angra dos Reis e Teresópolis. Para análise do controle exercido por estes conselhos, foram estabelecidos alguns indicadores, que podem ser separados em dois grupos.

Os primeiros indicadores buscam analisar a existência efetiva de participação popular nos conselhos, ou seja, se de fato é possibilitada aos membros da sociedade esta participação. Os indicadores deste grupo são os seguintes: a composição do conselho; a forma de eleição dos membros identificando como o presidente é eleito, para verificar se de fato há um processo democrático nesta eleição bem como para averiguar o grau de interferência do governo nas decisões do conselho. A forma de escolha do presidente é bem significativa. Esta escolha pode ser feita por eleição ou pode já vir determinada no regimento interno do conselho. O fato de o presidente ser sempre membro do governo, por exemplo, pode indicar uma parcialidade das decisões.

Estes indicadores buscam refletir e medir alguns dos critérios mencionados por Dahal para caracterizar um processo como democrático: participação efetiva e igualdade de votos.

Os outros indicadores tentam demonstrar se há possibilidade de resultados do controle social, averiguando-se em que medida o trabalho dos conselhos contribui para a o controle e acompanhamento das políticas em análise. Estes são os indicadores: periodicidade das reuniões; assuntos debatidos; origem das informações discutidas e irregularidades constatadas. Tais indicadores, por sua vez, estão ligados aos seguintes critérios de Dahal: entendimento esclarecido e controle dos programas.

É importante deixar claro que estes dois grupos de indicadores estão intrinsecamente relacionados, afinal não há que se falar em controle social se a composição ou estrutura do conselho não possibilita a participação da sociedade. De qualquer forma, para sistematizar a

pesquisa, realizou-se a separação dos indicadores.

Reitera-se que esta pesquisa buscou verificar a capacidade do conselho em exercer o controle social. Para tanto, veremos se de fato são esses conselhos instâncias democráticas, tendo como parâmetro os critérios de Dahal e ao mesmo tempo se são capazes de realizar a fiscalização.

## 5. Resultados da pesquisa.

Antes de apresentar de forma sistemática os resultados, é necessário fazer alguns comentários sobre as dificuldades operacionais da pesquisa, apresentada por muitos dos pesquisadores. Em alguns municípios, como é o caso de Angra dos Reis e Duque de Caxias, não foi possível realizar a pesquisa sobre o conselho de saúde e o conselho do FUNDEF, respectivamente. Em ambos os casos, não foram conseguidas informações sobre a existência deste conselho junto às secretarias dos municípios. Este dado já um indicativo bastante desanimador: ora, se nem mesmo os membros da secretaria municipal sabem da existência de um conselho ou, mesmo quando sabem, não são capazes de fornecer informações mais específicas, dificilmente o controle exercido por estes conselhos é efetivo.

As dificuldades sentidas pelos pesquisadores não se resumem aos casos citados acima. Para citar mais um exemplo, vale mencionar que no Município de Volta Redonda a obtenção de informações sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF foi árdua. O relato do pesquisador bem demonstra a dificuldade:

Cabe notar, preliminarmente, a extrema dificuldade de obter informações oficiais acerca do citado Conselho. Conforme orientação obtida junto à Secretaria Municipal de Educação de Volta Redonda, apenas um assessor da Prefeitura estaria autorizado a dar informações sobre o FUNDEF, não tendo sido possível obtê-las diretamente na área de educação. Todavia, diversas e reiteradas tentativas foram realizadas e mesmo após a explicação dos objetivos do trabalho e de que não se tratava de auditoria, mostrou-se inviável obter os dados desejados, mesmo por telefone, alegando-se que apenas em uma visita pessoal isso seria possível. Desse modo, foi agendada reunião *in loco*, com antecedência, com as ressalvas do servidor que talvez não pudesse atender. De fato, no dia agendado o citado funcionário não foi encontrado, frustrando as tentativas de entrevista. Em 2007, finalmente, após várias abordagens, inclusive com outros setores da municipalidade, foi finalmente obtido acesso apenas por telefone, tendo sido prestadas as informações ora relatadas. Houve a promessa de envio, por fax, posteriormente, de dados adicionais, quando fossem localizados.<sup>15</sup>

A pesquisa foi realizada através de consulta às leis instituidoras dos conselhos, aos regimentos internos e entrevistas com membros do conselho. Mais uma vez, em alguns casos nem todos esses recursos foram utilizados, posto que não foram disponibilizados pelas

pessoas contatadas.

Para sistematizar os resultados, serão eles organizados por conselho, seguindo a ordem dos indicadores mencionados acima. Posteriormente, e já nas conclusões, serão abordados os resultados de forma conjunta.

### **5.1 Conselhos Municipais de Saúde<sup>16</sup>**

Começamos, seguindo os indicadores, pela apresentação dos resultados referentes à composição dos conselhos.

A lei federal que tornou obrigatória a criação de conselhos municipais de saúde determinou uma composição paritária: 50% de usuários, 25% de trabalhadores de saúde e 25% de representantes do governo e de prestadores de serviço.

Em todos os Municípios estudados, 50% dos membros do conselho são usuários e com exceção do Município de Macaé, seguem a divisão proposta pelo governo federal. Em Macaé, a divisão é a seguinte: 50% entre prestadores e 50% de usuários.

Em relação às eleições dos membros representantes dos usuários, em quatro dos Municípios pesquisados- Macaé, Cabo Frio, Nova Friburgo e Volta Redonda – elas ocorrem nas conferências Municipais de Saúde. Nestas conferências são escolhidas entidades/instituições que comporão o conselho representando os usuários, cabendo a cada uma delas indicar seu representante. Em Duque de Caxias ocorrem eleições nas Associações de Moradores e em Teresópolis não há uma forma estabelecida.

No tocante ao presidente do Conselho, em Cabo Frio, Macaé e Nova Friburgo, é ele o Secretário Municipal de Saúde. Tanto em Cabo Frio – Lei 1545/2001 art. 12 - quanto em Nova Friburgo – Lei 3505/2006 art. 4º.- há previsão expressa na lei instituidora do conselho no sentido de que o Secretário Municipal de Saúde é o presidente. No caso de Macaé, o dispositivo legal que trata do tema é bastante confuso. Contudo, segundo informações colhidas no local, o presidente sempre é o Secretário Municipal de Saúde.

Somente em Volta Redonda o presidente é eleito pelos membros do conselho. No momento da realização da pesquisa – no início do ano de 2007 – o presidente era representante do seguimento dos usuários.

Abaixo, segue o quadro que demonstra quem são e como são escolhidos os

presidentes do conselho:

Em relação à Duque de Caxias e Teresópolis essas informações não foram conseguidas.

Pela análise desses indicadores, nota-se que por um lado a participação é facilitada vez que a composição é de fato paritária e a escolha dos representantes dos usuários ocorre de forma participativa, seja em Conferências Municipais, de fácil e amplo acesso, seja em eleições nas Associações de Moradores. Contudo, em três dos seis Municípios pesquisados, o presidente é o Secretário Municipal de Saúde. Este fator pode prejudicar a participação efetiva dos membros, na medida em que é o presidente que coordena os trabalhos. Há assim forte influência da administração pública.

Vejamos agora os resultados quanto à possibilidade de haver controle.

Em todos os Municípios estudados as reuniões ocorrem mensalmente. Na verdade, essa é a previsão legal ou do regimento interno do conselho. Em Cabo Frio, por exemplo, apesar de haver previsão de reuniões mensais, no intervalo pesquisado (2005-2006) não ocorreram reuniões em outubro e dezembro de 2005 e em maio de 2007, não havendo qualquer justificativa para o fato.

Em relação aos assuntos debatidos, pode-se afirmar que predomina a discussão sobre programas de saúde. Isso ocorre em Duque de Caxias, Teresópolis, Nova Friburgo, Volta Redonda e Cabo Frio. Nos dois primeiros Municípios citados, este assunto é quase exclusivo. Nos demais, são também discutidas e aprovadas as prestações de contas e ainda há a fiscalização das políticas a serem executadas. Em Macaé, há a predominância da fiscalização: são aprovadas as contas e os relatórios da gestão e ainda há um espaço para as denúncias.

As informações discutidas são trazidas principalmente pela administração pública, seja através da Secretaria Municipal de Saúde, como é o caso de Macaé e Volta Redonda, seja através de uma Fundação Municipal de Saúde, como ocorre em Nova Friburgo, seja pelo Secretário de Saúde, que é o Presidente do Conselho, no caso de Cabo Frio. Em Duque de Caxias as informações chegam pelos conselheiros e em Teresópolis são várias as fontes: conselheiros, Associação de Moradores, Defensoria Pública.

Em quatro Municípios, Cabo Frio, Macaé, Nova Friburgo e Volta Redonda, em momento algum do período pesquisado (2005- 2006) foram constatadas irregularidades nas

políticas e nos gastos da Prefeitura em saúde. Somente em Duque de Caxias e Teresópolis foram constatadas irregularidades. No primeiro Município, constatou-se a má aplicação de verbas, mas nada foi feito em relação a esta constatação. No segundo, foi notada a falta de medicação, a demora no atendimento ortopédico no Hospital das Clínicas de Teresópolis, mas não foi obtida qualquer informação mais aprofundada.

É importante destacar que em dois conselhos foram constatadas irregularidades: em Macaé e Nova Friburgo. Este ficou desativado entre junho de 2005 a julho de 2006, pois foram constatadas irregularidades na lei instituidora do conselho. Em Macaé, o conselho ficou desativado no período entre 1993 e 1996. Além disso, em 2000 foi proposta uma ação civil pública. Trata-se da Ação Civil Pública 2000.028.2390-0, oriunda do inquérito civil 49/99, proposta porque o Município de Macaé não vinha submetendo à análise do Conselho Municipal de Saúde as diretrizes na área de saúde municipal. O pedido da referida ação pretendia a anulação de um artigo da lei municipal que instituiu o referido conselho, por dar ao conselho um *quorum* inferior ao previsto em lei. Pretendia também que as nomeações fossem suspensas até o julgamento e que o município passasse a submeter as diretrizes na área da saúde ao conselho. No decorrer dessa Ação Civil Pública foi feito um Termo de Ajustamento de Conduta, que aparentemente vem sendo seguido pelo conselho e pelo Município.

O quadro abaixo apresenta os dados mencionados acima:

<b>Município</b>	<b>Periodicidade e das Reuniões</b>	<b>Informações/questões debatidas</b>	<b>Origem das informações/questões debatidas</b>	<b>Irregularidades constatadas pelo Conselho Municipal de Saúde</b>
Cabo Frio	Mensal	Programas de saúde; aprovação de contas	Secretário Municipal de Saúde	Nenhuma
Duque de Caxias	Mensal	Programas de saúde	Conselheiros	Má aplicação de verbas
Macaé	Mensal	Aprovação de contas	Secretaria Municipal de Saúde	Nenhuma
Nova Friburgo	Mensal	Programas de saúde; aprovação de contas	Fundação Municipal de Saúde	Nenhuma

Teresópolis	Mensal	Programas de saúde	Conselheiros; Defensoria Pública; Associação de Moradores	Falta de medicação; demora no atendimento do setor ortopédico do Hospital das Clínicas
Volta Redonda	Mensal	Programas de saúde; aprovação de contas	Secretaria Municipal de Saúde	Nenhuma

Nota-se que, embora as reuniões sejam mensais, não é possível afirmar que há uma participação efetiva na formulação de políticas nem mesmo um controle em sua execução. Isto porque, em geral, as informações são fornecidas pela própria administração pública. Isso pode levar a conclusão de que os conselheiros apenas ratificam o que é proposto pelo poder público e que o conselho funciona somente como um canal de comunicação: nele são apresentados à comunidade os programas que são e serão desenvolvidos no Município. Se voltarmos nos critérios de Dahal, não há o entendimento esclarecido dos conselheiros, posto que só há uma fonte de informação. Se o intuito é auxiliar na formulação de políticas, deveriam os usuários e prestadores levar propostas e não somente discutir o que é proposto pelo Município. Além disso, se o intuito é fiscalizar, se por um lado as informações da administração pública são essenciais, afinal fiscaliza-se o que ela desenvolve, por outro seriam interessantes ouvir denúncias da sociedade.

Se conjugarmos os dados da pesquisa sobre a origem das informações debatidas com a constatação de irregularidades, temos o seguinte: somente nos Municípios em que as informações também são fornecidas pelos conselheiros e outros membros da comunidade houve alguma irregularidade constatada. Isso em certa medida comprova a hipótese traçada acima: só quando é aberta a possibilidade de levar informações e denúncias ao conselho é possível a constatação de irregularidades.

Continuando a análise, a aprovação de contas e relatórios da gestão, que ocorre principalmente em Macaé, aparentemente indica um maior controle quanto à fiscalização contábil e de execução das políticas. Contudo, não é isso que ocorre. Um trecho da ata da reunião extraordinária de 26 de outubro de 2006, em que foram aprovadas as contas, demonstra como de fato ocorre a “fiscalização”. A um certo ponto da reunião, o “Secretário” (não está claro se é o secretário de saúde do Município, ou secretário do Conselho) faz o

seguinte comentário, desejando a aprovação das contas em razão do relatório do Tribunal de Contas:

*“foi relatado... sobre os balancetes dos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de dois mil e quatro, que foram apresentados e aprovados em dezembro de dois mil e quatro, porém, tal aprovação não foi relatada em ata, e por esse motivo estamos trazendo tal fato para o conselho poder ter essa aprovação em ata, pois o tribunal de contas precisa desses Balancetes aprovados. Após discussão foi deliberado a aprovação novamente destes balancetes e foi aprovado por unanimidade.”* (grifei)

Vê-se, portanto, que também a aprovação de contas é muitas vezes uma mera ratificação pelo conselho.

Para finalizar esta parte, um ponto positivo deve ser destacado. Em Cabo Frio, no período pesquisado, membros do conselho foram nomeados para junto com a comunidade local escolher o local para instalação de um posto de saúde.

## 5.2 Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF

Os resultados da pesquisa sobre estes conselhos foram um tanto prejudicados. No Município de Duque de Caxias não foi possível qualquer coleta de dados, pois ninguém da Secretaria de Educação ou de outros órgãos da Prefeitura soube informar sobre o conselho. Além disso, em Teresópolis, Macaé e Nova Friburgo só foram obtidas informações sobre o Conselho Municipal de Educação. Como estes conselhos têm atribuições diversas, pois não há qualquer norma geral federal que disponha sobre eles, uma comparação como vem sendo feita fica prejudicada.

Desta forma, serão apresentados os resultados somente de Volta Redonda, Cabo Frio e Angra dos Reis.

Antes dos resultados, contudo, é preciso fazer um comentário. Embora não tenha sido estabelecido contato com o conselho de Duque de Caxias, houve um contato informal com um dos Promotores de Justiça que lá atua. As informações fornecidas por ele podem assim ser resumidas: o conselho está sediado numa pequena sala no edifício da Secretaria Municipal de Educação sendo sua atuação insignificante, não tendo os conselheiros qualquer condição de aferir a regularidade da aplicação das verbas do FUNDEF, sendo certo, ainda, que, ao que sabe, não houve qualquer reunião no ano de 2006. As reuniões, quando ocorrem, são bem espaçadas, chegando a três por ano, se tanto. Na hipótese de

vacância de algum assento no conselho, meses se passam até que se nomeie um novo conselheiro.

Voltando para os resultados, começemos pela composição dos conselhos. Em todos os três Municípios, compõem o conselho cinco membros, sendo a divisão da seguinte forma: 1 (um) membro Conselho Municipal de Educação; 1 (um) representante dos professores; 1(um) representante dos pais; 1(um) representante do pessoal da área administrativa de Educação e 1(um) representante da secretaria municipal de educação. Esta divisão segue a determinada pela Lei nº. 9.424/94.

A eleição dos membros varia conforme a origem do conselheiro: os membros oriundos da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação são indicados por estes órgãos. Os demais membros são escolhidos dentro de entidades representativas. Por exemplo, em Volta Redonda, o representante dos professores é indicado pelo Sindicato dos Professores.

Neste três Municípios as reuniões são mensais e são realizadas a fiscalização contábil bem como os repasses de verbas dos FUNDEF, tudo conforme a determinação da lei federal. No caso de Cabo Frio, além de reuniões mensais alguns conselheiros dirigem-se em outros momentos à Secretaria da Fazenda do Município para verificação das contas.

Em Volta Redonda e em Cabo Frio a Secretaria de Fazenda é quem fornece os registros e extratos bancários e por vezes as notas fiscais a serem analisadas. No caso de Angra dos Reis, essas informações são fornecidas pelo presidente, que é o representante da Secretaria Municipal de Educação.

Em Cabo Frio e em Volta Redonda nunca foi constatada qualquer irregularidade. Já em Angra dos Reis houve um episódio em que o Conselho constatou uma despesa feita com obras de interesse universitário; requisitou-se o reembolso, que foi efetivado e, inclusive, obtiveram o reembolso da integralidade dos rendimentos da aplicação financeira que tal recurso geraria.

Se analisarmos objetivamente os dados apresentados podemos em princípio chegar a conclusão de que os conselhos de acompanhamento do FUNDEF têm atuação efetiva: a participação popular é possibilitada, há cadeiras para membros da comunidade, como determina a lei federal e ainda as reuniões mensais possibilitam um intervalo razoável para acompanhamento. O fato de serem as informações prestadas pelo poder público não prejudica muito as atividades do conselho, pois a ele cabe fazer análises

contábeis, cujos demonstrativos, em regra, estão em poder da administração pública. Mesmo neste caso, seria interessante ouvir outros membros e possibilitar outros canais de informação, pelos mesmos motivos apontados quando foi analisado o controle pelo Conselho Municipal de Saúde.

O controle contábil e fiscal por este conselho é bastante questionável. Isto porque, como informaram os pesquisadores responsáveis por Cabo Frio e Volta Redonda, os demonstrativos que devem ser analisados pelos conselheiros exigem conhecimentos contábeis.

Além disso, em Volta Redonda foi relatado que muitas vezes a Secretaria Municipal de Fazenda atrasa o envio dos demonstrativos e as notas fiscais não são disponibilizadas.

No caso de Cabo Frio, foi informado que os conselheiros tiveram um rápido treinamento com membros da Secretaria de Fazenda para entender os demonstrativos e as notas fiscais.

Ainda sobre Cabo Frio, um outro indicador da falha no desempenho das funções do conselho é que os membros atuantes em 2006 foram somente nomeados no segundo semestre de 2005 e tiveram que analisar as contas de todo o ano e 2005. Como os prazos eram curtos, poucos processos foram analisados.

### **5.3. Conselhos de Desenvolvimento Urbano**

A pesquisa sobre estes conselhos não pôde envolver todos os indicadores apontados no início do trabalho. Isto porque, os Municípios estudados estavam no momento da pesquisa elaborando ou votando o Plano Diretor, que segundo orientações do Ministério das Cidades deve prever e organizar um conselho para acompanhar o desenvolvimento urbano. Assim, as normas sobre o conselho estavam em fase de elaboração e aprovação, não sendo então possível avaliar as atividades desenvolvidas, pois eles ainda não foram instituídos.

Assim, nesta parte da pesquisa foi somente analisada a possibilidade de participação dos membros da sociedade, análise esta feita através do estudo das leis instituidoras dos Planos Diretores. Destaca-se que todos os Municípios pesquisados possuem mais de 100.000 (cem mil) habitantes, então por disposição do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), artigo 50,

foram obrigados a aprovar até 2006 o Plano Diretor.

Mesmo esse limitado estudo também foi em parte prejudicado. Isto porque, nos Municípios de Cabo Frio, Duque de Caxias, Macaé, Nova Friburgo e Teresópolis os dispositivos que tratam do conselho são bem amplos, não havendo qualquer especificação. Nestes casos, consta na Lei que outra lei posterior regulamentará o conselho.

Antes ainda de apresentar os resultados, é interessante informar que antes da elaboração/aprovação dos novos planos diretores alguns Municípios já contavam com conselhos semelhantes ao estudado. É o caso de Volta Redonda e Angra dos Reis. No primeiro, o conselho foi instituído em 1993 pela lei nº. 2.936, tendo sido a ele atribuída a tarefa de elaborar um Plano Diretor. Este plano, contudo, nunca foi votado e o próprio conselho foi desativado tão logo houve alteração no governo municipal.

No caso de Angra dos Reis, desde 1991 existe o Conselho, cujas atribuições e composição foram, em princípio, mantidas pelo novo Plano Diretor “até a publicação da Lei do Sistema de Acompanhamento de Gestão Democrática” (parágrafo único do art. 16, da Lei 1754/2006).

Os dados coletados demonstram o seguinte: em seis dos sete Municípios pesquisados os membros da sociedade compõem pelo menos 50% das cadeiras do conselho. Somente em Duque de Caxias a representação da sociedade não fica muito clara e em princípio não chega a 50% dos conselheiros, conforme indica o artigo 97 da lei instituidora do Plano Diretor:

Art.97. A composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento da Cidade de Duque de Caxias – CONCIDADE obedecerá ao princípio democrático de escolha de seus representantes, contemplando a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares, conforme disposto no § 3º. do Inciso II do art. 12, da Lei Federal nº. 11124, de 16 de Junho de 2005.

É interessante apontar que tanto em Angra dos Reis como em Volta Redonda os membros da sociedade são maioria. Em Volta Redonda, o Plano Diretor já especificou a composição do conselho:

Artigo 101 - A composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano será constituída de membros efetivos na seguinte proporção:

- 42% de membros do Poder Público Municipal, sendo 4/5 do Executivo Municipal e 1/5 do Poder Legislativo;
- 26% de membros dos movimentos sociais e populares;
- 10% de membros das entidades sindicais dos trabalhadores;
- 10% de membros do setor empresarial relacionado à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano;
- 6% de membros de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa;
- 4% de membros de Organizações Não Governamentais – (ONG 's);
- 2% de membros dos Conselhos de Classe.

Em Angra dos Reis, como permanece a composição anterior, os membros do conselho são distribuídos da seguinte forma: seis representantes do poder executivo e 15 da sociedade civil.

Quanto à indicação/eleição dos presidentes dos conselhos, somente nos Planos Diretores de Cabo Frio e Volta Redonda houve especificação. Em Volta Redonda, conforme artigo 100 § 2º será o presidente o chefe do executivo municipal. Já em Cabo Frio a escolha será através de eleições. Nos demais Municípios caberá à lei específica ou ao regimento interno determinar a forma de escolha do presidente.

Pela análise dos dados, percebe-se que a participação da sociedade foi contemplada. Contudo, o fato de deixar para legislação posterior questões como a forma de eleição pode indicar um adiamento na constituição deste espaço de participação.

## 6. Conclusões

Para apresentar conclusões que de fato refletem o resultado desta pesquisa é preciso fazer uma análise conjunta dos dados obtidos tendo sempre em mente que o processo de democratização e ampliação dos espaços de controle social é contínuo e dependente de inúmeras variáveis, como por exemplo, grau de envolvimento com questões públicas de uma comunidade

Fala-se isso porque alguns dados podem levar a conclusões desanimadoras: por exemplo, quando, no Município de Macaé, são “aprovadas” pelo conselho as contas relacionadas à saúde, simplesmente em razão de um apelo do secretário para cumprir com determinação do Tribunal de Contas do Estado, pode-se pensar na desnecessidade de conselhos. Ora, se o papel é simplesmente aprovar contas conforme determinação de um contribui um conselho na fiscalização do Município.

Essa conclusão, contudo, mostra-se desvinculada do todo da pesquisa e ainda deixa de lado as questões pontuadas no início dessas conclusões: a democracia e, conseqüentemente, o controle social não é aprendido e realizado de maneira repentina.

Por outro lado, não se pode ignorar que os dados colhidos apontam para duas conclusões, que, embora não apontem para a desnecessidade dos conselhos, fazem repensar sua estrutura e papel: apesar de ser possibilitada a ampla participação da sociedade, haja vista

a composição majoritariamente paritária dos conselhos, esta participação muitas vezes não possibilita um real e efetivo controle social pelos conselhos. Veja-se: na maioria dos conselhos pesquisados, pouco se discute políticas públicas, não tendo ocorrido em momento algum qualquer proposta ou reivindicação de mudança em determinada política. Além disso, a fiscalização desenvolvida é falha: os dados contábeis fiscalizados são de difícil fiscalização.

Algumas modificações estruturais, que na verdade coincidem com determinações legais ou sugestões do governo federal através de seus Ministérios, podem contribuir para um controle mais próximo do efetivo. A primeira é impossibilitar que a presidência do conselho seja exercida pelo Secretário Municipal da área na qual o conselho atua. Além disso, é preciso possibilitar que cheguem ao conselho informações, sugestões e denúncias de outras fontes, e não somente da Secretaria Municipal. Isso pode ser feito através de uma divulgação para a comunidade sobre o conselho e seus membros. Quando existem outras fontes, como ocorreu em Teresópolis, são constatadas irregularidades. Além disso, outras fontes de informação poderiam levar a discussões sobre políticas prioritárias, por exemplo. Neste ponto, retorna-se a Dahal: um procedimento para ser democrático deve possibilitar o entendimento esclarecido dos participantes, que é conseguido através de pluralidade de fontes.

Em relação à dificuldade de fiscalização, deveria haver um treinamento dos conselheiros para a compreensão das anotações contábeis. Poderia também ser esta fiscalização direcionada para outros setores, sem excluir a fiscalização contábil quando é ela determinada por lei: por exemplo, poderiam os conselheiros verificar se de fato o material escolar foi comprado e se o preço constante nas notas fiscais é razoável. Essa fiscalização não exige conhecimentos muito específicos.

Se os resultados dessa pesquisa mostram que o papel dos conselhos de políticas públicas no controle da gestão das cidades pesquisadas é reduzido, isso não implica que não é realização de controle são possíveis, podendo ser facilitadas com as alterações mencionadas.

## 7 - NOTAS

<sup>1</sup> Este artigo faz parte de um conjunto de quatro artigos, resultado de uma pesquisa sobre o controle externo da gestão dos Municípios, realizada por um Grupo Institucional de Pesquisa na Uerj sob a coordenação da Professora Doutora Ângela Moulin S. Penalva Santos. Além da autora, participaram da pesquisa os doutorandos Renata Neme e Fabrício Andrade e os mestrandos José Alexandre Vasco, Alessandro Vianello, Denise Okada, Vinicius Leal.

<sup>2</sup> Estão associadas à expressão “controle social” diversas formas de controle. Pode ela ser utilizada para identificar o controle repressivo do Estado sobre os cidadãos. Pode também, significar o controle exercido por estes em relação à coisa pública. É deste último que se trata neste artigo.

<sup>3</sup> Dentre os inúmeros autores sobre teoria democrática, pode-se destacar Joseph Shumpeter, Noberto Bobbio, Robert A. Dahl.

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 26ª edição, revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional até a Emenda Constitucional n. 48, de 10.8.2005. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 126

<sup>5</sup> DAHAL, Robert A. Sobre a Democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 49.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. op. cit. p. 139.

<sup>8</sup> ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. 2ª edição, atualizada por FOLGOSI, Rosolea Miranda. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 65

<sup>9</sup> ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. op. cit. p. 91

<sup>10</sup> Vale mencionar neste ponto a necessidade de reforma da lei 9709/98, que disciplina estes instrumentos, pois conforme esta lei é o Legislativo quem inicia tanto o processo do plebiscito quanto do referendo, limitando assim a participação, sendo mesmo “uma incongruência permitir que dois modos de participação direta da população só possam se tornar acessíveis por atividade do Legislativo”. FIGUEIREDO, Ivanilda. A democracia participativa dentro da democracia representativa: a participação direta dos cidadãos melhora as escolhas dos representantes. Mimeo. p. 20

<sup>11</sup> PNUD. Democracia e participação social. p. 1. Disponível em: [www.pnud.org.br/democracia/documentos/PPP\\_2.esp.pdf](http://www.pnud.org.br/democracia/documentos/PPP_2.esp.pdf). Acesso em 04/01/2007.

<sup>12</sup> SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sergio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais do Brasil. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sergio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Orgs). Governança Democrática e Poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 12.

<sup>13</sup> Idem. p. 12

<sup>14</sup> Art. 1º.

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

<sup>15</sup> Relato do pesquisador José Alexandre Vasco.

<sup>16</sup> Os resultados referentes a esses conselhos não inclui o Município de Angra dos Reis. Como mencionado no texto, a pesquisa sobre este conselho nesse Município foi impossibilitada por ausência de informações prestadas pelos funcionários da Secretaria de Saúde do Município.

---

## 8 - Referências bibliográficas

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª edição, atualizada por FOLGOSI, Rosolea Miranda. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

DAHAL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FIGUEIREDO, Ivanilda. **A democracia participativa dentro da democracia representativa: a participação direta dos cidadãos melhora as escolhas dos representantes**. Mimeo.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sergio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais do Brasil. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sergio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Orgs). **Governança Democrática e Poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª edição, revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional até a Emenda Constitucional n. 48, de 10.8.2005. São Paulo: Malheiros Editores,