

LIMITES E POSSIBILIDADES DO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL: O CASO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO PRES. TANCREDO NEVES NA BAHIA – A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Autoria: Antonio Ed Souza Santana, José Antônio Gomes de Pinho

O objetivo do trabalho é analisar os limites e possibilidades de atuação dos conselhos municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do município de Presidente Tancredo Neves/BA na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. A cidade está localizada na microrregião do Baixo Sul do Estado da Bahia e dista 261 km da capital, sendo que a população era de 24.249 habitantes em 2009. Já em relação ao PIB per capita, o município ocupava a 206ª posição do Estado da Bahia no ano de 2007, de acordo com os dados publicados pelo IBGE. Foram escolhidos os conselhos do FUNDEB, assistência social e saúde pela centralidade dessas políticas para a melhoria da qualidade de vida da população, bem como pelo expressivo volume de recursos envolvidos na sua execução. A escolha do município se deu em função da realização de uma ação de capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público da Controladoria Geral da União, tendo sido um dos objetivos específicos do trabalho identificar a sua repercussão sobre a atuação dos conselhos. Em que pese o volume expressivo de trabalhos publicados sobre controle social e os conselhos de políticas públicas, pouco se produziu sobre a análise da dinâmica de atuação da sociedade em geral e dos conselhos em particular no que tange à fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Foi feito um estudo de caso que incluiu a análise da documentação dos conselhos, reuniões com aplicação da técnica dos grupos focais e entrevistas com um membro de cada conselho. Para construção do modelo de análise foi feita uma adaptação dos critérios desenvolvidos por Robert Dahl para verificação do grau de democratização de governos, sociedades e níveis subordinados de organização social e política como municípios, sindicatos e conselhos. Da análise empreendida, ficou evidenciado que há dificuldades para o acesso à documentação necessária à fiscalização da aplicação dos recursos pelos conselhos, sendo que o conselho do FUNDEB passou a obter a maior parte da documentação necessária após um processo de enfrentamento da administração pública municipal com o suporte do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado (APLB). De acordo com os depoimentos dos conselheiros, a capacitação realizada pela CGU no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público propiciou uma maior conscientização sobre o papel dos conselhos e os documentos e procedimentos relevantes para a sua atuação. Os resultados apontam que a criação e institucionalização dos conselhos não é uma condição suficiente para produzir avanços significativos no processo de democratização das políticas públicas, mas a existência dessas instâncias em um contexto no qual haja uma articulação dos segmentos da sociedade civil pode ajudar a encurtar o caminho rumo aos ideais democráticos.

1 INTRODUÇÃO

Por muito tempo, se creditou a ineficiência das políticas públicas no Brasil à excessiva centralização da sua formulação e execução no governo federal. De uma forma geral, havia um consenso quanto aos efeitos que essa centralização havia produzido na ação governamental, conforme expresso no pensamento de Arretche (2002, p. 26):

A avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziu a um grande consenso [...] em torno das virtudes da descentralização. Esta última – esperava-se – produziria eficiência, participação, transparência, accountability, entre outras virtudes esperadas da gestão pública.

Na década de 1980, o Brasil foi redemocratizado e a Constituição Federal de 1988 recuperou as bases federativas, devolvendo aos governos estaduais e municipais a autonomia política suprimida pelo regime militar. Conquistas importantes foram obtidas nessa época, como a universalização dos serviços de saúde, educação e assistência social, que, a partir de então, passaram por um profundo processo de descentralização.

Esse processo de descentralização veio acompanhado da criação de instâncias e espaços de participação da sociedade na formulação, fiscalização e controle da execução das políticas públicas, previstos já na Constituição Federal de 1988 como no caso das políticas de saúde e na legislação infraconstitucional, com destaque especial para o papel dos Conselhos Municipais e Estaduais.

Esperava-se que a proximidade da formulação e execução das políticas do seu público beneficiário, somada à abertura de canais para sua participação na gestão e controle, traria, inexoravelmente, a necessária melhoria do atendimento das demandas sociais pelo Estado Brasileiro.

Ocorre que, na prática, esse processo não trouxe os avanços qualitativos esperados na execução das políticas públicas, seja porque parte dos recursos que deveriam financiar essas políticas continuaram sendo desviados, seja porque não foram superados os obstáculos da ineficiência na gestão pública.

Em que pese os resultados positivos alcançados a partir da abertura de canais de participação da sociedade civil no acompanhamento das políticas públicas, ainda há um grande caminho a ser percorrido para se reformar o padrão centralizador que marca as relações Estado-Sociedade, profundamente impregnado pela cultura patrimonialista que se reflete na confusão que se estabelece entre o que é público e o que é privado.

A característica central do patrimonialismo, ou neopatrimonialismo, como preferem teóricos que se dedicaram à análise desse fenômeno em sociedades modernas como Schwartzman (1988), é justamente a ausência de separação entre as dimensões pública e privada, o que permite a apropriação, pelos setores dominantes, dos recursos públicos arrecadados com os impostos pagos por toda a sociedade.

É o que vem acontecendo em grande parte dos municípios brasileiros fiscalizados pela Controladoria-Geral da União (CGU), órgão do governo federal responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos públicos federais, como pode-se depreender dos estudos feitos por Weber (2006), Ferraz e Finan (2005), Zamboni (2007) e Alves e Sodré (2007).

A partir das Fiscalizações realizadas pela CGU no âmbito do Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos, iniciado em 2003, constatou-se inúmeras irregularidades nos programas federais executados de forma descentralizada por Estados e Municípios¹. Logo, percebeu-se que muitas políticas não estavam produzindo os efeitos esperados. Dentre as razões estavam, por um lado, questões ligadas a malversação de recursos públicos e à falta de informação e preparo dos servidores municipais responsáveis pela execução dos programas e, por outro, o funcionamento precário dos diversos conselhos criados como espaços de participação da sociedade na fiscalização da execução das políticas públicas.

Nesse contexto, a partir de setembro de 2003 a Controladoria-Geral da União, dentre as suas ações de prevenção da corrupção, iniciou o Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças Locais. Era uma iniciativa que visava orientar os agentes políticos municipais sobre práticas de transparência na gestão, a responsabilização e a correta aplicação dos recursos públicos, bem como contribuir para a criação das condições necessárias ao desenvolvimento e efetivo exercício do controle social sobre as políticas públicas.

Esse projeto foi transformado em 2004 no Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, sendo que até dezembro de 2009 já foram realizados 174 eventos de educação presencial, com a participação de 1.382 municípios de todo o país, tendo sido mobilizados e capacitados 8.305 conselheiros municipais, 7.176 agentes públicos municipais e 8.652 lideranças locais.ⁱⁱ

Importante aqui destacar que o objetivo do Programa é fazer com que o cidadão, no município, atue para a melhor aplicação dos recursos públicos, sendo que o foco da capacitação voltada para os conselheiros é na melhoria da sua atuação na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Em que pese a relevância das ações do Programa e a quantidade de municípios já atingidos, não foram ainda feitos estudos sobre os resultados alcançados pelos conselhos no exercício das suas atribuições de fiscalização da aplicação dos recursos. É dessa inquietação que surge o presente trabalho que busca identificar limites e possibilidades de atuação dos conselhos municipais na fiscalização da aplicação dos recursos públicos sob sua jurisdição.

Embora existam outras vias de participação da sociedade no exercício do controle social, faz-se aqui a opção pela análise do funcionamento dos conselhos municipais em função de se constituírem em um espaço privilegiado de atuação dos diversos segmentos da sociedade civil pelas prerrogativas legais concedidas a essas instâncias, que vão muito além dos limites enfrentados pelos cidadãos em geral no exercício dessa missão.

E dentre os diversos conselhos, foram escolhidos os do FUNDEB, Assistência Social e Saúde pela centralidade dessas políticas para a melhoria da qualidade de vida da população, bem como pelo expressivo volume de recursos públicos envolvidos na sua execução.

Já a escolha do município de Presidente Tancredo Neves deve-se fundamentalmente ao fato de ter sido um dos municípios do Estado da Bahia que teve o maior número de conselheiros capacitados no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, da Controladoria-Geral da União, no ano de 2009. Sendo a falta de capacitação dos conselheiros para o exercício da sua missão um dos grandes entraves ao funcionamento dos conselhos, a escolha do município de Tancredo Neves permite a análise de um caso no qual essa dificuldade foi enfrentada, sendo o município um típico representante dos municípios nordestinos de pequeno porte, nos quais as manifestações patrimonialistas são ainda mais marcantes, como sugere a teoria. A cidade está localizada na microrregião do Baixo Sul do Estado da Bahia e dista 261 km da capital, sendo que a população era de 24.249 habitantes em 2009. Já em relação ao PIB per capita, o município ocupava a 206ª posição do Estado da Bahia no ano de 2007, de acordo com os dados publicados pelo IBGE.

E como o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público tem um maior enfoque sobre a capacitação para a fiscalização da aplicação dos recursos públicos, fez-se aqui a opção pela concentração da análise sobre essa dimensão do exercício do controle social. Inclusive, a fiscalização da execução das políticas é a prerrogativa comum dos três conselhos a serem analisados.

Foi feito um estudo de caso sobre a atuação dos conselhos municipais de Saúde, Assistência Social e Fundeb do município de Presidente Tancredo Neves, com a coleta dos dados tendo sido realizada no mês de novembro de 2009, cerca de sete meses após a realização da ação de capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público no município.

Essa coleta incluiu o levantamento da documentação relativa à constituição, composição e atuação dos referidos conselhos e reuniões com os seus membros com aplicação da técnica dos grupos focais, bem como entrevistas individuais com um membro de cada conselho. Esse membro foi escolhido após as reuniões, de forma a selecionar aquele representante da sociedade civil que se mostrou mais independente e atuante e que, portanto, exerce um papel central na atuação de cada conselho.

Importante destacar que tanto a condução dos grupos focais como das entrevistas foi feita com uma abordagem não estruturada, sendo explorados os conteúdos que surgiam da fala dos conselheiros com a preocupação de manter a conversação basicamente em torno da análise das Prestações de contas, dos procedimentos adotados para fiscalização, das providências adotadas pelos conselheiros no âmbito interno e externo, amplitude da representação da sociedade nos conselhos e o relacionamento entre os conselheiros, os segmentos que representam e os cidadãos do município.

Na próxima seção será apresentado o referencial teórico utilizado a partir da contextualização sobre as origens da dominação patrimonialista e seus efeitos sobre a sociedade e sobre os governos para em seguida ser apresentado o modelo de análise que foi utilizado como guia para interpretação dos dados coletados.

2 PATRIMONIALISMO E NEOPATRIMONIALISMO: ORIGENS E CONSEQUÊNCIAS

Inicialmente, convém trazer o conceito de patrimonialismo, pela sua utilidade para a compreensão da realidade brasileira. Para Schwartzman (1988, p. 57), “O termo patrimonialismo – conceito fundamental na sociologia de Max Weber – é usado para se referir a formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada”.

Esse conceito foi muito utilizado na análise de sociedades pré-capitalistas. Ao aplicá-lo às sociedades contemporâneas, em especial no seu estudo sobre as bases do autoritarismo brasileiro, Schwartzman (1988) prefere a utilização do termo neopatrimonialismo ou patrimonialismo moderno para designar o sistema gerado a partir da persistência de elementos patrimonialistas em um sistema político moderno.

Pinho (1998, p. 72), por sua vez, afirma que:

O que tem se assistido é uma impressionante resiliência do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se amoldar à nova situação. Talvez pudéssemos falar em patrimonialismo *camaleônico* que consegue não só sobreviver como, ao que parece, se reforçar, mesmo sofrendo a ordem econômica mudanças modernizantes apreciáveis.

Já Nogueira (1998, p. 13), ao elaborar as suas idéias para a reforma democrática fez a seguinte caracterização do Estado Brasileiro:

Um Estado que, por se ter convertido em espaço e instrumento de conciliações intermináveis, não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano, nem deixar de se submeter a práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites. Um Estado burocrático enxertado de patrimonialismo, marcado por uma heterogeneidade congênita certamente dificultadora da plena generalização da eficácia e da eficiência em seu interior.

Em sua resenha sobre o trabalho de Nogueira, Rego (1999, p. 176), aponta que o livro (...) “mostra o modo pelo qual o Estado se consagrou na história brasileira como associação de domínio e espaço privilegiado de apropriação privada, pelos setores dominantes, dos recursos públicos gerados pela sociedade”.

A utilização desse referencial teórico para o estudo da realidade brasileira foi feita com maestria por Raymundo Faoro em 1958. Com base nesse autor, Sacramento (2004, p. 106) aponta que:

(...) durante esses seis séculos o capitalismo politicamente orientado resistiu a todas as transformações fundamentais, graças a um aparelhamento político que impera, rege e governa, tendo em vista os interesses do grupo que o controla, o estamento. O Estamento é, para Faoro, o que representa os donos do poder, o patronato político brasileiro.

Para Faoro, a explicação da manutenção dessa estrutura de dominação de base patrimonialista ao longo do tempo estaria na conciliação, que seria o elemento chave capaz de garantir a manutenção da ordem com a incorporação gradativa de mudanças sociais modernizantes. Ao apresentar um exemplo que reforça esse argumento, Faoro (1992, p. 10) afirmou que:

A conciliação política, desarmando os antagonismos, regularia e controlaria a mudança social, mantida a pirâmide – mantida a “ordem”, como se dizia – o Império escravocrata adia sua mais urgente reforma social, a do cativo, logo adiante, para modernizar-se.

Já Schwartzman (1988, p. 14) defendeu como uma das teses centrais do seu pensamento a de que:

O Brasil herdou um sistema político que não funciona como “representante” ou “agente” de grupos ou classes sociais determinados, mas que tem uma dinâmica própria e independente, que só pode ser entendida se examinarmos a história da formação do Estado brasileiro.

Complementando o seu diagnóstico, Schwartzman (1988, p.14) afirma que:

O Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, que é uma forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma “sociedade civil (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, lingüísticos, nobreza, etc) fraca e pouco articulada.

Para o exame da história da formação das relações entre Estado e Sociedade no Brasil, que resultou nessa cultura política predominantemente patrimonialista, é útil que se faça uso do referencial produzido por Carvalho (2006) na sua análise da forma como se deu a evolução da cidadania no país. Segundo este autor, em comparação com países como a Inglaterra, a sequência da conquista dos direitos no país foi invertida, com a concessão dos direitos sociais em períodos de ditadura nos quais não se gozava de direitos civis e políticos, tendo sido essa concessão um instrumento de cooptação e dominação da sociedade e não resultado efetivamente da participação política dos diversos segmentos sociais como ocorreu em outros países.

Esta constatação, para o autor, está na raiz da dependência da sociedade em relação ao Estado. Complementando, Carvalho (2006, p. 223) afirma que:

Essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação é o que chamamos de “estadania”, em contraste com a cidadania. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o executivo.

Nesse cenário, o que move boa parte da população no seu relacionamento com o Estado, notadamente os mais excluídos, são os meios pragmáticos de obter a solução para seus problemas cotidianos de sobrevivência, como apontado por Brinkerhoff & Goldsmith (2002). Isso leva a adoção, por parte da população, da atitude do cliente e não do cidadão, caracterizada pela busca do que considera serem os seus direitos, reduzidos a uma noção minimalista dos meios de subsistência. Falta nessa relação qualquer noção de deveres, intrínseca à verdadeira concepção de cidadania, como uma relação de determinações recíprocas, na qual os agentes do Estado têm o dever de promover o interesse público e os cidadãos o dever e o direito de participar desse processo.

Convém aqui destacar que essas conseqüências são ainda mais marcantes quando volta-se o olhar para a realidade dos pequenos municípios do nordeste brasileiro, como no caso do presente estudo, no qual serão analisados os limites e possibilidades do exercício do controle

social nesse contexto, como alerta Pinho (1998, p. 63) ao se referir à prática patrimonialista de distribuição de cargos:

Isto ocorreria de uma forma generalizada mas principalmente nas áreas geográficas onde a penetração e o desenvolvimento do capitalismo não fizeram emergir uma economia mais dinâmica. São nessas áreas justamente onde o patrimonialismo se faz mais presente, vivo e atuante e onde, conseqüentemente, o Estado se torna objeto de desejo dos grupos patrimonialistas para viabilizar seus desejos e também moeda de troca para assegurar lealdades e apoios políticos.

É o que aponta ainda as declarações do Ministro de Estado do Controle e da Transparência, Ministro-Chefe da CGU, Dr. Jorge Hage Sobrinho, citadas por Weber (2006, p. 34):

De fato, sabemos que a corrupção é maior em determinadas regiões do país, como Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que são mais atrasadas politicamente. Quando há a dominação de um grupo ou oligarquia há um incentivo às atividades ilícitas.

Como resultado desse processo são estabelecidos vínculos de dependência entre a elite dominante e as lideranças políticas emergentes. Sendo assim, afirma Schwartzman (1988, pp. 37/38):

Participação deixa de ser direito e vira uma concessão revogável. Em situações desta natureza, a administração pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem as características de um patrimônio a ser explorado, e não de uma estrutura funcional a ser acionada para a obtenção de fins heterônimos.

Diante desse cenário, Nogueira vislumbra a necessidade dos gestores públicos adotarem uma postura política, mais do que técnica, no sentido de assumirem o compromisso de fomentar uma maior participação dos diversos segmentos da sociedade na gestão e na fiscalização dos recursos públicos, o que pressupõe o incremento da transparência da administração pública e um trabalho de mobilização da sociedade. Esse seria um importante caminho para modernização democrática da estrutura governamental. Apesar da extensão, é conveniente citar aqui as próprias palavras do autor:

[...] diferentemente dos gestores privados, (o gestor público) precisa ser técnico e político. [...] Entre suas novas atribuições, aliás, encontra-se precisamente, em lugar de destaque, a de atuar como difusor de estímulos favoráveis à democratização, à transparência governamental, à cidadania, à redefinição das relações entre governantes e governados, Estado e sociedade civil. (NOGUEIRA, 1998, pp. 189-190).

Têm sido esse o caminho buscado pela CGU com a institucionalização das ações de prevenção da corrupção focadas exatamente no fomento ao exercício do controle social e no incremento da transparência na administração pública, como contextualizado na introdução.

3 MODELO DE ANÁLISE

Para construção do modelo de análise, foi necessário identificar quais as dimensões da atuação dos conselhos municipais a serem estudadas para se chegar ao limites e possibilidades do exercício do controle social como um importante aspecto do processo de democratização.

Dentre os diversos expoentes da teoria democrática, optou-se aqui pela utilização da produção de Robert Dahl, autor da corrente elitista pluralista, pelo desenvolvimento que fez dos critérios a serem utilizados na verificação do nível de democratização dos governos e das sociedades. Esses critérios poderiam ser utilizados na análise de contextos mais amplos como os de um Estado, como também poderiam ser aplicados à níveis mais restritos da organização social, como cidades e instituições como os conselhos objeto deste estudo.

Antes de embarcar na construção desses critérios e dimensões, é conveniente fazer uma exposição dos pressupostos que embasam o pensamento deste autor. Dahl (1997, p. 25) parte do pressuposto de que “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade dos governos às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”.

Com o objetivo de comparar distintos regimes políticos segundo o seu grau de democratização, Dahl (1997) então propôs que se fizesse isso a partir da verificação do grau

de existência de determinadas condições e garantias que permitissem a contínua responsividade dos governos às preferências de seus cidadãos. A partir dessa elaboração, construiu duas escalas teóricas que refletiriam o nível de democratização de um dado regime político analisando essas condições e garantias de acordo com duas dimensões fundamentais, as quais chamou de contestação pública e inclusividade.

Cabe aqui citar as palavras de Dahl (1997, pp 27-28) ao explicar essa sua elaboração:

Assim, uma escala refletindo essas oito condições nos permitiria comparar regimes diferentes segundo a amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política permissíveis. Entretanto, como um regime poderia permitir o exercício da oposição a uma parte muito pequena ou muito grande da população, certamente precisaremos de uma segunda dimensão. (...) Uma escala refletindo a amplitude do direito de participação na contestação pública nos permitiria comparar diferentes regimes segundo sua inclusividade.

É importante considerar que a atuação dos conselhos municipais de políticas públicas na fiscalização da aplicação dos recursos pode ser entendida como o exercício de uma das dimensões fundamentais de um regime que pretende ser democrático, chamada por Dahl (1997) de contestação pública.

Essa dimensão do exercício da democracia pode ser utilizada como uma *próxi* da dimensão Contestação Pública utilizada por Dahl (1997), na medida em que representa a oportunidade dos cidadãos exercerem publicamente o contraditório em relação à execução das políticas públicas e mais especificamente, contestarem a forma, o conteúdo e os resultados da aplicação dos recursos públicos.

A outra importante dimensão utilizada por Dahl (1997), a inclusividade, que representa o nível de acesso ao exercício da contestação pública por parte dos cidadãos, poderia também ser verificada em relação ao nível de acesso dos diversos segmentos da população ao exercício do controle social por intermédio dos conselhos.

A escolha dessas duas dimensões para análise dos limites e possibilidades de atuação dos conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos pode então ser feita a partir da adaptação do modelo desenvolvido por Robert Dahl para verificação empírica do nível de democratização de regimes políticos nacionais.

Importante aqui destacar que o próprio Dahl (1997, p. 34) afirma a possibilidade da utilização do seu modelo na análise de “níveis subordinados de organização social e política como municípios, províncias, sindicatos, empresas, igrejas e coisas assim”.

Para Dahl (1997), qualquer mudança em um dado regime que represente aumento de qualquer uma das duas dimensões representa algum grau de democratização. Sendo assim, ele propôs um modelo de classificação dos regimes políticos em quatro categorias, de acordo com o nível de contestação pública e do nível de inclusividade existentes.ⁱⁱⁱ

No presente trabalho será feito o uso dessas mesmas dimensões como as categorias de análise relacionadas aos limites e possibilidades de atuação dos conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos – uma importante dimensão do exercício do controle social que pode ser considerado um relevante aspecto do nível de democratização.

A lógica subjacente ao modelo de análise que será exposto pode ser representada na seguinte afirmação: quanto maiores forem o exercício da contestação pública e a inclusividade, maior será a atuação dos conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, o que equivale a um maior exercício do controle social e uma maior democratização.

Com base nessas categorias de Dahl e considerando aspectos relevantes da realidade estudada, foi construído o modelo de análise a seguir apresentado.

Conceito: Controle Social		
Dimensão: Atuação dos conselhos municipais de saúde, assistência social e Fundeb na fiscalização da aplicação dos recursos sob a sua jurisdição		
Categorias	Indicadores	Questões relevantes a serem analisadas
Contestação Pública	Periodicidade de análise da prestação de contas com os documentos comprobatórios da aplicação dos recursos pelos conselhos.	As prestações de contas foram apresentadas? Com qual frequência? Quais documentos compunham as prestações de contas? (Extratos bancários; Processos licitatórios, de dispensa e inexigibilidade; notas de empenho; notas fiscais; recibos de pagamento; folhas de pagamento; outros). Os documentos foram analisados? Foram compreendidos? O poder público de alguma forma dificulta ou facilita o entendimento? Quantos e quais membros analisam? Com qual frequência? Quem elabora o parecer? Como é o processo de aprovação? Quais procedimentos foram adotados na análise? (conciliação bancária; análise da regularidade das contratações; verificação da adequação dos preços; verificação da compatibilidade das contratações e aquisições com o objeto das políticas). Foram feitas as inspeções físicas? (Verificação dos controles de entrada e saída dos materiais de consumo; Verificação da existência, especificações e localização dos bens e equipamentos; Entrevistas junto aos beneficiários para certificação da utilização das aquisições e contratações em seu benefício; Verificação da execução das obras e serviços).
	Providências adotadas pelos conselhos no âmbito interno e externo como decorrência do exercício das suas prerrogativas na fiscalização da aplicação dos recursos.	Foram denunciadas impropriedades/irregularidades? Foram encaminhadas demandas dos beneficiários? Há abertura para o diálogo e para troca de informações? São adotadas as providências necessárias à resolução dos problemas apontados? Há retorno? Os conselheiros se sentem intimidados pela administração pública? Já foi apresentada alguma demanda ao conselho por algum outro órgão? O conselho já apresentou demandas a algum outro órgão? Como se deu encaminhamento? Há retorno? Há abertura para o diálogo e espaço para troca de informações?
Inclusividade	Amplitude dos segmentos representados no conselho	Quantos são os segmentos representados no conselho e quantos são os representantes do poder público? Há representantes da sociedade civil que são também servidores públicos? Há outros de alguma forma ligados à administração pública? Há representantes de segmentos que fazem oposição declarada à administração pública? Há representantes de segmentos sem vínculos com a situação e a oposição? Como foram definidos os segmentos que teriam assento no conselho? Há outras entidades/segmentos da sociedade que não estão incluídos?
	Relacionamento entre os conselheiros, os segmentos que representam e os cidadãos do município	Há encontros entre os conselheiros e os segmentos que representam? Há encontros com os beneficiários da política? As reuniões do conselho são abertas à sua participação? Eles são convocados? Apresentam demandas? Recebem algum retorno?

Fonte: Elaboração do autor, adaptado de Dahl (1997).

A partir das respostas às questões relacionadas aos indicadores apontados, será possível analisar os limites e possibilidades de atuação dos conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos e relacioná-los ao contexto fortemente influenciado pelo patrimonialismo, como sugerido pelo referencial teórico apresentado.

4 A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Como explicitado anteriormente, foram feitas reuniões com os conselhos municipais de Assistência Social, Saúde e FUNDEB, além de entrevistas individuais com um membro de cada conselho, selecionados a partir da identificação da importância do seu papel dentro do grupo a partir dos dados colhidos nas reuniões. Além disso, a análise da atuação desses conselhos contemplou ainda a documentação relativa à constituição, estruturação e funcionamento dessas instâncias consubstanciada na Lei de Criação, Regimento Interno e Livro de Atas. Serão apresentados a seguir os resultados da análise realizada, separados por conselho estudado, a partir da aplicação da matriz exposta no modelo de análise. Importante destacar que os dados foram coletados nos dias 11, 12 e 13 de novembro de 2009 e se referem a atuação dos conselhos no período de janeiro de 2008 a outubro de 2009.

4.1 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

4.1.1 Contestação Pública

No exercício 2008, os conselheiros fizeram a análise da prestação de contas anual em uma reunião de aproximadamente uma hora de duração, sendo que as contas foram apresentadas já no final do prazo para aprovação. O conselho apontou que seria necessário que a documentação fosse apresentada trimestralmente para o ano de 2009, mas em novembro não havia sido analisada nenhuma documentação ou relatório relativo a esse exercício.

Em relação aos documentos que compõem as prestações de contas, relataram que são apresentados números gerais pela contabilidade. São apresentados relatórios indicando os valores aplicados por itens de despesas, sendo que não há maiores detalhamentos. Não foram apresentados os processos de pagamento com notas fiscais e demais documentos como extratos bancários e licitações. Também não foram feitas inspeções físicas pelo conselho, nem visitas a locais de atendimento e a beneficiários.

Ainda segundo os conselheiros, a capacitação da CGU (Programa Olho Vivo no Dinheiro Público) ajudou, mas ainda há dificuldades de compreensão sobre os documentos que compõem a prestação de contas e como fiscalizar. De acordo com os conselheiros, só se aprende fazendo e falta atitude para fazer. O setor de Contabilidade da Prefeitura não dispõe das condições necessárias para ensinar e não há tanta abertura e disponibilidade. Chegaram a afirmar que sentem que se o conselho fiscalizar, vai incomodar e pode haver alguma restrição e que sentem que há resistência por parte de setores da prefeitura. Cabe aqui citar a fala de um dos conselheiros:

“Inversão de valores. Quando o conselho começa a esmiuçar o que é que lhe cabe por direito, fere, magoa, alguém que acha que você está ali para incomodar e não para ser parceiro. Aí as portas não se abrem como deveriam... Eu tenho conhecimento, mas se eu fizer vou me ferir”. (Informação verbal).

A manifestação expressa que o conselheiro não se sente à vontade para desempenhar seu papel de questionar o setor público. Os sentimentos expressos são mais da ordem privada do que pública (política).

Não foram adotadas providências para resolução de problemas ou encaminhamento de denúncias junto à administração municipal ou qualquer outro órgão público como decorrência do exercício das prerrogativas do conselho na fiscalização da aplicação dos recursos. O conselho atua em outras questões como a identificação de beneficiários carentes que precisam ser incluídos no Programa Bolsa-Família, bem como beneficiários que precisam de benefícios

como o BPC (Benefício de Prestação Continuada). O conselho não tem câmaras ou comissões técnicas formalizadas nem atuantes.

Perguntado sobre o recebimento ou encaminhamento de denúncias pelo conselho, um dos conselheiros se posicionou da seguinte forma:

“(...) denúncia, no meu olhar, ainda é um caso inédito. O denunciante nunca tem a cobertura que deveria ter... o denunciante ainda não sabe como e onde denunciar... então ele é tido como dedo duro, como isso e aquilo... aí ele quer tirar o dele do ponto pra não ir de encontro ao que ele vê que está errado... Porque quando ele faz isso corretamente, em alguns casos, ele não tem a cobertura que deveria ter... então se eu vou me prejudicar fazendo por todo mundo, eu vou fazer vistas grossas”. (informação verbal).

Novamente percebe-se que existe um grande incômodo por parte do conselheiro em realizar suas tarefas, se sentindo desconfortável frente ao setor público. Isso demonstra a falta de capacidade de questionar e buscar a responsabilização do setor público por parte de uma sociedade civil fragilizada.

6.1.2 Inclusividade

Pelo Decreto de nomeação são 8 segmentos representados no conselho (4 Secretarias municipais, Assoc. Agentes Comunitários de Saúde, Sind. Trabalhadores Rurais, COOPATAN - Cooperativa, Igreja). Havia previsão legal de um representante de associação de moradores, mas não foi feita essa nomeação, assim como não foi feita a indicação do representante da Secretaria Estadual de Assistência Social.

Houve alterações nos representantes do próprio poder público de duas secretarias municipais por não comparecimento e o suplente da Secretaria de Administração trabalha na Secretaria de Assistência Social.

Em relação a posição política dos membros do conselho, não há oposição. Eles se sentem acomodados em relação à sua atuação. Há uma certa preocupação em não incomodar. Um deles afirmou que:

“Há uma tendência aqui de que quando a pessoa em que você não votou ganha a eleição, não é 100%, mas (sic) as pessoas já não participam mais. Eu participo da APLB. O grupo que tá lá indo pras reuniões agora, são (sic) o grupo que tá insatisfeito com o prefeito agora, que nem fez campanha e não votou. Gente que é oposição mesmo como ele disse, consciente oposição, ele permanece lá. Mas tem uma parte que prefere sair a tá olhando pro secretário que não é pessoa da amizade dele... Então há, vamos dizer, essa circulação de gente”. (informação verbal).

Este conselheiro indica que, frequentemente, os conselheiros são pessoas de alguma forma ligadas ao grupo político do prefeito, sendo que, no exemplo dado pelo conselheiro, quando houve mudança, aqueles ligados ao prefeito derrotado pediram para sair dos conselhos. Importante destacar que foi mencionado por ele que essa é a regra geral sendo que haveria exceções. Em outras palavras, isto indica que neste município, o que deve ser a regra em municípios pequenos, é difícil fazer oposição, ainda mais em espaços políticos explícitos como os conselhos.

Já em relação à APLB (Sindicato dos Trabalhadores em educação), a fala desse mesmo conselheiro aponta o contrário na medida em que ele indica que o grupo que hoje é mais atuante no conselho é o grupo insatisfeito com o prefeito atual enquanto que o grupo que era mais atuante na gestão do prefeito anterior era o grupo ligado à oposição. Isto indica que os conselheiros ligados a uma associação forte poderiam exercer a contestação pública mais fortemente.

Pode-se perceber pelos depoimentos que há pouca comunicação entre o representante e o segmento que representa. Segundo um dos conselheiros, “a gente tem o hábito de representar uma entidade e a entidade não sabe o que foi discutido naquela reunião do conselho”. Mesmo os representantes das secretarias dizem que “me apresentei na secretaria, mas boa parte do pessoal da secretaria não sabe que eu sou conselheiro representando a secretaria”. Outro afirmou que: “eu tenho identidade secreta como conselheiro”.

A fala desses conselheiros demonstra a fragilidade da questão da representatividade uma vez que os conselheiros, ao representarem determinado segmento dentro do conselho, não estão de fato atuando em nome deste segmento. Em relação aos representantes do Poder Público, estes deveriam atuar como intermediadores das diversas secretarias junto aos conselhos, entretanto, como dito por um dos conselheiros, nem sempre há essa representação institucional das secretarias nos conselhos já que o representante sequer é conhecido pelos colegas de trabalho da pasta em que atua.

Já em relação à comunicação com a sociedade em geral, eles apontam que há dificuldades de acesso às reuniões por parte de quem é da oposição, até porque as reuniões são na sala do secretário. Eles afirmaram que a população não participa: “O espaço é pequeno e o espaço é inadequado e a divulgação muito mais (...) então a população muitas vezes não sabe que a gente tá se reunindo”. Outro disse que: “é uma falta de hábito nossa (convocar a população)”. Um terceiro conselheiro relatou que: “A comunidade às vezes fala com um conselheiro, mas não sabendo que é conselheiro... fala com um popular porque tá insatisfeita”, ou seja, a população fala de uma forma geral entre si sobre os problemas que a deixa insatisfeita e às vezes, por acaso, alguém fala com algum conselheiro pensando estar falando com outro popular, sem saber que seu interlocutor é conselheiro. Isto demonstra que os conselheiros não fazem a devida divulgação de que estão investidos nesse mandato.

Os resultados obtidos apontam para o baixo nível de contestação pública e também para o baixo nível de inclusividade. O conselho municipal de assistência social não vem exercendo o seu papel na fiscalização da aplicação dos recursos públicos da área da assistência social e há pouco espaço para participação da sociedade no trabalho desenvolvido pelo conselho.

Da análise dos resultados, é possível classificar os diversos limites apontados para a atuação dos conselhos em quatro grandes grupos: o medo de represálias; a falta de independência dos conselheiros; a falta de abertura da administração; e a falta de preparo dos conselheiros. Desses, os três primeiros estão intimamente ligados ao contexto de atuação desses espaços de exercício do controle social, fortemente influenciado pela cultura e por práticas patrimonialistas como muito bem apontado pela fala dos próprios conselheiros.

O último está associado ao contexto em que vive a maioria da população brasileira, especialmente nos municípios de pequeno e médio porte, onde o baixo grau de escolarização repercute na necessidade de um maior investimento na preparação, na capacitação dos conselheiros para o exercício adequado da sua missão.

4.2 CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

4.2.1 Contestação Pública

A Secretaria Municipal de Saúde disponibiliza relatórios das despesas, extraídos do sistema contábil, discriminando os gastos por natureza de despesa, sendo que foi analisada a prestação de contas de janeiro a junho de 2009 em 2 reuniões.

Todos os conselheiros participaram da análise, já que não há comissão de fiscalização criada apesar da indicação do regimento. Eles relataram que tentaram fazer reuniões da comissão para análise, mas não deu certo por falta de tempo já que todos têm seus afazeres diários que acumulam com as funções que exercem nos conselhos. Em relação a 2008, disseram que fecharam a análise tendo sido emitido o parecer pela aprovação das contas sem ressalvas.

O Conselho analisa apenas os relatórios. Nenhum documento foi analisado, como processos de pagamento com notas fiscais e recibos, extratos bancários e/ou processos licitatórios, nem de 2008 e nem de 2009. Nunca tiveram acesso aos documentos propriamente em 2008 e 2009. Os conselheiros relataram que no passado já foi feito este trabalho em função de indícios de irregularidades, quando foram analisados documentos que resultaram na reprovação das contas. Eles reconhecem essa falha do conselho atual. Segundo um dos conselheiros, “nessa

gestão a gente não tem feito. Eu acho que é uma falha nossa”. Outro conselheiro afirmou que: “Essa questão da prestação de contas a gente tomou o rumo mais simplificado... infelizmente o que tem atrapalhado a gente é a falta de tempo...”

Foi solicitado à Prefeitura a disponibilização de um técnico para explicar detalhes da prestação de contas, mas não foram atendidos. A Secretaria de Saúde então procura elaborar esses relatórios simplificados. Eles apontaram que há dificuldades para compreender a prestação de contas. De acordo com um dos conselheiros, representante da Secretaria de Saúde:

“essa questão da prestação de contas... o conselho cobra da contabilidade... a gente acha que é um dever também da contabilidade tá fazendo uma prestação de contas clara para o conselho... só que como não atende a necessidade do conselho a prestação de contas que vem deles... a gente cobra deles, mas a gente não deixa o conselho desassistido... a gente faz a nossa pra esclarecer... assim... uma vez que a gente faz a prestação de contas... Secretaria de saúde vai e elabora... apresenta pro conselho e o conselho aprova... se dá por satisfeito no sentido de não estar martelando isso na contabilidade...” (informação verbal).

O Conselho não fez nenhuma inspeção em 2009. Consideram que o apoio dado pela prefeitura é satisfatório em relação ao espaço para reuniões, acesso a computador com internet, etc. Disseram ter feito inspeção em 2008 e tiveram acesso a veículo/transporte. Fizeram uma visita em 2009 a determinada área atendida por um agente de saúde e também tiveram acesso a transporte.

4.2.2 Inclusividade

Pela Lei de criação e decreto de nomeação são 10 os membros do conselho, a saber: Igreja Católica; igrejas evangélicas; Sindicato trabalhadores ou patronais; 2 associações comunitárias ou beneficentes; profissionais de saúde; prestadores de serviço de saúde; e 3 do poder público (saúde, assistência social e educação).

Há pouca oposição dentro do conselho e não há tensões políticas que impactem o funcionamento do conselho, de acordo com os conselheiros. As reuniões são abertas e são freqüentadas por pessoas da comunidade não integrantes do conselho. A população procura os conselheiros e o conselho para apresentar demandas como falta de médico, agente de saúde que não está trabalhando direito, e outras demandas dessa natureza.

A análise dos resultados indica um baixo nível de contestação pública, sendo que o conselho não exerce o seu papel na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Apesar de terem analisado os gastos de alguns meses do exercício de 2009 e terem declarado que analisaram a prestação de contas de 2008, essa análise é apenas formal já que os documentos relativos à comprovação da aplicação dos recursos não foram analisados e sequer são disponibilizados, sendo que não ficou demonstrado que o conselho adotou providências no sentido de obter a documentação completa da Administração Municipal. A análise de um relatório com os montantes gastos com diárias, combustíveis, materiais de consumo, etc, é incapaz de revelar qualquer aplicação inadequada dos recursos públicos.

O nível de inclusividade também é baixo. Mas já há um avanço em relação a atuação do Conselho de Assistência Social uma vez que a população vem tendo acesso às reuniões do conselho e de alguma forma apresenta demandas, consegue um espaço de comunicação.

Como visto em relação à apresentação das prestações de contas, não há uma abertura efetiva das contas para o conselho. Os próprios conselheiros reconhecem que eles deveriam cobrar mais, entretanto esta é uma obrigação legal da administração municipal que não vem sendo cumprida adequadamente. Assim, embora os conselheiros não tenham feito referências ao medo de represálias e a falta de independência na sua atuação, ficou caracterizado que a falta de transparência da administração representa um limite importante para o seu adequado funcionamento, além da falta de preparo reconhecida por eles.

A fala dos conselheiros indica que eles se sentem mais seguros, autônomos e conscientes do seu papel, o que explica o fato de não terem reclamado de falta de independência e de medo de represálias como ocorreu em relação ao Conselho de Assistência Social. Outra possível explicação é o pouco tempo de mandato deste conselho, constituído em março de 2009, o que certamente contribui para um menor desgaste na sua relação com a administração pública.

Mas o fato é que o conselho não vem realizando adequadamente o seu trabalho como já citado e reconhecido pelos próprios conselheiros. Eles atribuem a isso, a falta de preparo e a falta de tempo. Um possível terceiro fator pode estar associado à pouca presença da oposição no conselho o que pode contribuir para uma maior acomodação dos seus membros. Inclusive porque a falta de preparo é uma dificuldade a ser relativizada uma vez que membros desse atual conselho relataram que em anos e gestões anteriores procederam a um minucioso exame das contas que resultou na sua reprovação.

4.3 CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB

4.3.1 Contestação Pública

As Prestações de contas da aplicação dos recursos do Fundo estão sendo apresentadas com todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, tais como Notas Fiscais, recibos e extratos bancários. Perguntados sobre o processo que levou a disponibilização da documentação, alguns conselheiros disseram que:

“A prefeitura dá a documentação toda mês a mês, pasta por pasta... mas isso foi uma luta pra gente chegar lá, ter alguém disponível pra dar... isso não foi assim... eles não são assim tão bonzinhos não... a luta começou muito antes de 2007 pra gente conseguir isto... era muito difícil... o conselho aqui existe desde 2002... existia antes, mas não era efetivo... era uma briga muito grande pra você conseguir as pastas... de lá pra cá a gente vem lutando... a gente vem entrando em discussão com representante de sindicato e toda vez que a gente vai ter uma reunião com o administrativo (administração) eu tô cobrando, tô falando, tô fazendo... e ainda não é o ideal que eu não tenho ainda ninguém lá pra dar pra gente as explicações”. (informação verbal).

Outro conselheiro afirmou que:

“Olha, eu to no conselho há 10 anos... e assim... de gestão pra gestão há um avanço e em outras um retrocesso...de 2003 pra 2004 nós sofremos uma paralisação... durante um ano... aí nós fomos discutindo... e aí, todas as capacitações, as informações que a gente vem recebendo nos cursos de capacitação... da CGU mais os trabalhos que a gente vem sempre fazendo pelo IDC (Instituto Direito e Cidadania)... a questão do próprio sindicato dos trabalhadores... como eu faço parte, eu também estou como presidente (da APLB), eu acabo... nas reuniões... você acaba fazendo uma pressão e conciliando... a questão de você cobrar enquanto sindicato... cobrar enquanto conselheiro, isso faz diferença... e o conselho de educação estruturado, ele também acaba fazendo uma pressão pra própria administração da prefeitura tá dando o suporte pra gente... precisa de fiscalização... não é fácil... mas a gente vem conseguindo a partir de muita luta...” (informação verbal).

Ficou demonstrado na reunião e nas atas que os conselheiros fazem a análise da documentação que compõe a prestação de contas à exceção das licitações, que nunca foram entregues e analisadas, mas o conselho também nunca solicitou. Novamente foi apontado que há dificuldades pela falta de tempo dos membros. Em 2009 foram analisados os meses de março a julho, sendo que há uma parte para ser fechada. As pastas de janeiro e fevereiro ainda não haviam sido disponibilizadas. A análise contempla a realização da conciliação bancária com o cotejamento entre as notas fiscais e recibos e os valores dos cheques debitados na conta corrente do FUNDEB. É feita ainda uma análise da folha de pagamento para verificar se os valores estão corretos, se quem recebe está realmente trabalhando na educação básica e se há diferenças entre salários de pessoas que ocupam o mesmo cargo. Quando há problemas, é feito um relatório e são pedidas explicações à prefeitura. É verificado se a prefeitura aplica o mínimo de 60% na remuneração do magistério. Verificam também a compatibilidade dos

preços dos itens constantes das notas fiscais. Foi feita toda essa verificação em relação a 2008, sendo que as contas ainda não foram aprovadas porque a prefeitura ainda não esclareceu todas as pendências.

Em relação as obras e serviços de engenharia, a prefeitura só apresenta as notas fiscais. Não estão sendo apresentados os boletins de medição com a discriminação dos itens executados e faturados. O conselho não sabia que poderia ter acesso a essa documentação para verificar a compatibilidade dos preços e da efetiva execução dos serviços.

Os conselheiros relataram que foi trabalhoso no início para entender a documentação e aprender a fazer a conciliação, mas depois, com a contribuição da representante da APLB que fez curso técnico de contabilidade e trabalhou na área administrativa/financeira, eles aprenderam a fazer esse trabalho, sendo que ela capitaneou esse processo. Importante aqui citar o relato desta conselheira: “Existem os entraves burocráticos que dificultam... eles (administração) não se negam a esclarecer, mas existem esses entraves... é sempre demorado... muitas vezes há resistência (além da burocracia em si)... é difícil você fazer uma abertura de um todo... porque a gente sabe que acaba tendo as coberturas... os jogos de interesses... existe uma abertura, mas não uma predisposição pra ser tudo limpo... já avançamos, mas ainda temos muito a avançar...”

Foram pedidos esclarecimentos à prefeitura em função de problemas detectados. Nunca houve nenhum pedido ou denúncia para câmara de vereadores, Ministério Público ou qualquer outro órgão.

4.3.2 Inclusividade

Pela Lei de reestruturação, o Conselho Municipal de Educação (CME) acumula a função de exercício do controle social do FUNDEB por intermédio de uma câmara técnica. São 11 os segmentos representados no CME, sendo Secretaria Municipal de Educação, Professores, diretores de escolas, servidores técnico-administrativos de escolas, 2 pais de alunos, 2 estudantes, 1 da rede privada de ensino, 1 do Conselho de Alimentação Escolar e 1 do Conselho Tutelar.

Essa composição demonstra uma ampla participação da sociedade civil, com inclusive representação sindical dos professores declaradamente independente. Há também um representante dos diretores que se considera da situação.

Segundo os conselheiros, há pouco relacionamento com os beneficiários (alunos e pais), sendo que os professores geralmente sabem quem são os representantes, mas a sociedade como um todo não sabe do trabalho do conselho. Os dados coletados e o discurso dos conselheiros revelam um alto nível de contestação pública na atuação do conselho do FUNDEB. A ampla participação relativa da sociedade civil na câmara do FUNDEB revela ainda um nível mais alto de inclusividade, com a participação da representação sindical dos professores. Esse resultado aponta para uma efetiva possibilidade de atuação dos conselhos quando há uma maior articulação dos segmentos da sociedade civil, com o enfrentamento dos limites impostos pela cultura patrimonialista a partir da pressão exercida suportada por essa articulação.

As dificuldades de acesso à documentação para o exercício da fiscalização foram em parte superadas a partir de uma postura mais independente dos conselheiros em que pese ainda a imposição de certas restrições como a não disponibilização das licitações e dos boletins de medição das obras e serviços de engenharia. Os conselheiros continuam enfrentando ainda dificuldades em função da falta de preparo para o completo exercício da fiscalização, como citado em relação às reformas das escolas, mas a mobilização, a articulação e as ações de capacitação pelas quais passaram, juntas, permitiram uma maior vigilância sobre os recursos sob a sua jurisdição. Uma outra explicação pode residir no fato de que há um interesse direto da representação sindical dos professores na fiscalização da aplicação dos recursos do

FUNDEB uma vez que a própria remuneração dos professores depende da adequada utilização desses recursos.

Como resultado da análise da atuação dos três conselhos é possível apontar diversos limites e possibilidades do exercício do controle social. Há dificuldades relacionadas às restrições impostas ao exercício da contestação pública pelos conselhos, como as relativas ao acesso integral à documentação por parte dos três conselhos, sendo que o caso do conselho do FUNDEB demonstrou que uma maior articulação por parte dos segmentos da sociedade civil organizada representa uma maior possibilidade de avanço, como sugerido por teóricos como Weber (2006, p. 98) ao defenderem o fortalecimento da vida associativa local.

Há outros limites impostos ao funcionamento desses importantes espaços de exercício do controle social relacionados ao nível de inclusividade dos diversos segmentos da sociedade nesses espaços, como as questões relativas à representatividade. Em muitos casos, como visto em relação ao conselho de assistência social, são nomeados representantes do poder público que sequer são reconhecidos pelos colegas da secretaria onde trabalham e, portanto, não funcionam como elos capazes de dar maior efetividade às decisões do conselho. De uma forma geral, há problemas de comunicação entre os conselheiros e o segmento que representam nos três conselhos estudados. Ficou evidenciado ainda que os conselhos de saúde e assistência social não são suficientemente autônomos e independentes em relação ao poder público, como admitido pelos próprios conselheiros que chegaram a reconhecer que muitos tinham ligações com a administração municipal.

Importante ainda destacar como a falta de uma cultura de participação afeta o desempenho dos conselhos em relação às duas categorias analisadas: Contestação Pública e Inclusividade. Os diversos conselheiros apontaram como uma das principais dificuldades a falta de tempo já que acumulam suas atividades diárias cotidianas com o exercício das suas funções no conselho. Muitos assumiram que poderiam por em prática o que aprenderam, mas não estavam dispostos a pagar o preço por passarem a incomodar os gestores públicos com a sua atuação.

Conforme demonstrado na análise dos resultados da pesquisa, nenhum dos conselhos identificou irregularidades na aplicação dos recursos públicos sob a sua jurisdição, sendo que os conselhos de saúde e assistência social sequer fiscalizaram aplicação dos recursos na medida em que não conseguiram ter acesso à documentação relativa à prestação de contas dos recursos, tendo obtido apenas relatórios sobre as despesas realizadas.

Já o conselho do Fundeb, mesmo tendo acesso aos processos de pagamento com notas fiscais, extratos bancários e recibos de pagamento, não identificou irregularidades. Importante destacar que os conselheiros não tiveram acesso aos processos licitatórios e outros documentos relativos às obras e serviços de engenharia, tais como boletins de medição. Ocorre que a Controladoria-Geral da União (CGU) fiscalizou as políticas públicas custeadas com recursos federais no município no período de 25/05/2009 a 29/05/2009, tendo examinado os programas federais em execução desde o exercício de 2008, sendo que o relatório com os resultados da fiscalização encontra-se disponível na página da CGU na internet.^{iv} Foram identificadas irregularidades na aplicação dos recursos do FUNDEB pela CGU, tais como: Simulação de Processos Licitatórios, Inexecução de parte dos serviços de reforma contratados e pagos e desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Fundo. Assim, ao menos em relação ao desvio de finalidade na aplicação dos recursos, o conselho do FUNDEB teve acesso à documentação necessária à identificação dos problemas apontados pela CGU, não tendo sido possível a identificação da irregularidade pelos conselheiros.

Por outro lado, há possibilidades de avanço a serem exploradas que dependem da configuração de questões como a capacitação, a mobilização e a articulação da sociedade civil organizada em cada contexto. O caso do conselho do FUNDEB demonstrou que quanto maior

é a articulação e a mobilização, maiores são as chances de uma partilha efetiva de poder por intermédio desses canais de participação da sociedade.

Importante aqui destacar as recomendações feitas por Dagnino (2002, p. 296) para que aqueles que se dedicam à tarefa de analisar experiências de exercício do controle social tenham sempre em conta a complexidade dos limites e diferentes contextos, para que o resultado não aponte, inexoravelmente, para o fracasso das experiências analisadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O nível local/municipal é aquele que aproxima mais os cidadãos dos governos e dos governantes e, por isso, tem sido apontado, como aquele mais adequado para um efetivo planejamento porque seriam aqueles cidadãos que melhor conheceriam o município e seus problemas, podendo, portanto, fazer um diagnóstico correto e propor as melhores soluções aos problemas. Ao tempo que possui essa virtude, o nível local/municipal, por outro lado, expressa problemas para a consecução desta posição. Isto porque outros aspectos desse nível municipal viram obstáculos para realizar este objetivo. Assim, na realidade brasileira este nível se mostra como aquele onde os poderes constituídos encontram-se em condição mais favorável de exercer pressão sobre os cidadãos. Existe uma assimetria profunda entre o poder do executivo municipal e os cidadãos, o que gera pressão para um livre exercício da política por parte dos cidadãos ficando, assim, prejudicada a idéia da virtude da aproximação maior entre cidadãos e poder. Por outro lado, os cidadãos padecem, em geral, de falta de qualificações adequadas para entender a dinâmica da administração local, tornando-se, desta maneira, presa fácil para os setores governantes. A experiência do município de Presidente Tancredo Neves expressa a realidade, também encontrada em tantos outros municípios. Não existe um distanciamento e um anonimato capazes de conferir independência aos cidadãos para exercerem pressão sobre os governantes.

A investigação empírica também indica que as estruturas patrimonialistas ou neopatrimonialistas resistem bravamente à mudança, o que pode ser atestado, por exemplo, pela resistência à liberação de documentos e prestação de contas, um indicador forte da base patrimonialista existente de administração baseada na superposição do público com o privado. De qualquer forma, deve-se ter em mente a importância desta iniciativa do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público tendo consciência também que temos uma ordem autoritária estabelecida há séculos no País e que esta não será desmontada de maneira rápida e fácil, muito pelo contrário. Como visto no quadro teórico, a construção da cidadania no Brasil é um processo lento e, assim sendo, esforços apreciáveis terão que ser feitos para mudar a ordem existente. O Programa Olho Vivo certamente aponta nesse sentido.

Como resultado deste trabalho é possível apontar que a criação e institucionalização dos conselhos não pode ser considerada uma condição suficiente para produzir avanços significativos no processo de democratização das políticas públicas, mas a existência dessas instâncias de exercício do controle social em um contexto no qual haja uma articulação dos segmentos da sociedade civil pode sim ajudar a encurtar o caminho rumo aos ideais democráticos. Por outro lado, a análise dos depoimentos dos conselheiros que foram capacitados no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, desenvolvido pela CGU, demonstrou que eles se sentiram mais preparados e seguros para o exercício das suas funções, o que coloca em evidência os méritos dessa iniciativa e a sua contribuição para o aperfeiçoamento da democracia. Porém, é necessário se levar em conta os limites decorrentes dos processos históricos complexos, cristalizados no seio da nossa sociedade ao longo de décadas e séculos. É possível concluir apontando para as possibilidades de democratização das políticas públicas no país a partir da contribuição de iniciativas como as da CGU, mas é necessário reconhecer que, diante dos diversos limites a serem enfrentados, as mudanças serão construídas a médio e longo prazos.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. F.; SODRÉ, A. C. Transferências Intergovernamentais Voluntárias: Relação entre emendas parlamentares e corrupção no Brasil. **2º Concurso de Monografias da Controladoria Geral da União**, 2007.
- ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. In: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, Setembro de 2002.
- BRINKERHOFF, Derick W; GOLDSMITH, Arthur A. **Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming**. U.S. Agency for International Development, 2002. Disponível em http://www.abtassociates.com/reports/2002601089183_30950.pdf. Consulta feita em 14/04/2010.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Globo, 1992.
- FERRAZ, F.; FINAN, F. Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazilian Audit Reports. **University of California at Berkeley, working paper**, 2005.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: Idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade**. Salvador:, n.12, p. 59-79, 1998.
- REGO, Walquiria Domingues Leão. Política Democrática e Reforma do Estado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, Vol. 14, n. 41, pp. 175-179, 1999.
- SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Lei de Responsabilidade Fiscal, Accountability e cultura política do patrimonialismo: um estudo exploratório em seis Municípios da região Metropolitana de Salvador**. Dissertação de Mestrado, Escola de Administração, UFBA, 2004.
- SANTANA, Antonio Ed Souza. Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e possibilidades de fomento ao controle social. **Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União**. Ano IV, nº 6, Setembro/2009, pp. 41-58. Brasília: CGU, 2009.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- WEBER, L.. **Capital social e Corrupção Política nos Municípios Brasileiros**. Brasília: DF. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2006.
- ZAMBONI, Y. **Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil**. Working Paper, 2007.

ⁱ Para consulta aos relatórios, acessar a página <http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp>

ⁱⁱ Para maiores informações sobre o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, consultar SANTANA (2009) e/ou a página do programa na internet, http://www.cgu.gov.br/olho_vivo.

ⁱⁱⁱ Como o objetivo deste trabalho não contempla a classificação dos conselhos em tais categorias, não expusemos aqui esse modelo. Para maiores detalhes consultar Dahl (1997, p. 30).

^{iv} Para acessar o relatório, consultar a página <http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp>. Consulta feita em 14/04/2011.