



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
UEPB - UFCG

FRANCISCO KLEVENY SOARES DA SILVA

**CONTROLE SOCIAL: PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO
PÚBLICA COM PERSPECTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

CAMPINA GRANDE - PB

2014

FRANCISCO KLEVENY SOARES DA SILVA

**CONTROLE SOCIAL: PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO
PÚBLICA COM PERSPECTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Área de Concentração: Desenvolvimento Regional

Subárea: Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais.

Orientadora: Ângela Maria Cavalcanti Ramalho, Dra.

CAMPINA GRANDE - PB

2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S586c Silva, Francisco Kleveny Soares da.
Controle Social [manuscrito] : participação da sociedade civil na gestão pública com perspectiva para o desenvolvimento local / Francisco Kleveny Soares da Silva. - 2014.
118 p.

Digitado.
Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2014.
"Orientação: Profa. Dra. Ângela Maria Cavalcanti Ramalho, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa".

1. Controle social. 2. Gestão pública. 3. Desenvolvimento local. I. Título.

21. ed. CDD 351

FRANCISCO KLEVENY SOARES DA SILVA

**CONTROLE SOCIAL: PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO
PÚBLICA COM PERSPECTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

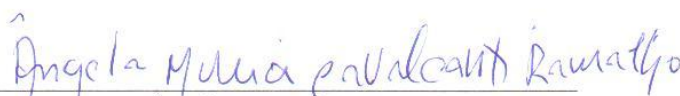
Área de Concentração: Desenvolvimento Regional

Subárea: Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais.

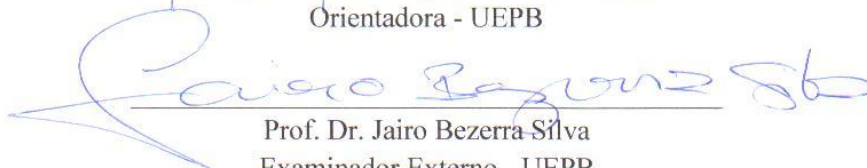
Orientadora: Ângela Maria Cavalcanti Ramalho, Dra.

Dissertação apresentada em 15/07/2014

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dra. Ângela Maria Cavalcanti Ramalho
Orientadora - UEPB



Prof. Dr. Jairo Bezerra Silva
Examinador Externo - UEPB



Prof. Dr. Leonardo de Araújo e Mota
Examinador Interno - UEPB

Dedico este trabalho aqueles que sempre me fizeram acreditar na realização dos meus sonhos e contribuíram muito para que eu pudesse realizá-los e ter chegado até aqui, meus amados pais Jaime e Francisca.

AGRADECIMENTOS

À Deus, nosso Grande Arquiteto do Universo, fonte de glória, bondade e sabedoria, pelas inúmeras dádivas, principalmente por me proporcionar a vida.

Aos meus Pais Jaime Soares da Silva e Maria Francisca Soares da Silva pelo amor, dedicação e por sempre me apoiarem em todos os momentos de minha caminhada acadêmica, pelo estímulo e valorização a dedicação aos estudos e a minha formação.

A todos os meus parentes e familiares que contribuíram direta ou indiretamente para que eu alcançasse esse objetivo em especial a minha Tia Socorro Soares e a minha irmã Kézia Yonara.

A minha noiva Mayara Cavalcante por estar ao meu lado sempre em todos os momentos, por todo seu incentivo e pela sua paciência durante esse período, a você dedico todo o meu amor, carinho e gratidão.

A minha orientadora Professora Dr^a Ângela Maria Cavalcanti Ramalho pela sua compreensão, paciência, presteza, atenção, por acreditar, concordar, debater, ensinar, orientar e dividir seu tempo, conhecimento e experiência com o desenvolvimento deste trabalho, a senhora professora toda a minha estima gratidão consideração e agradecimento.

A Universidade Estadual da Paraíba em especial ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional pela oportunidade de mais um aprendizado e conhecimento acadêmico.

Aos todos os professores e funcionários do MDR, pelos ensinamentos na amplitude do conhecimento, como também a todos os serviços prestados, à vocês meu muito obrigado.

À Prefeitura Municipal de Areia e aos seus Conselhos Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, na pessoa de todos os que contribuíram com seus depoimentos para a execução desta dissertação.

Aos amigos e colegas do curso de mestrado, com quem partilhei esta jornada de aprendizado, em especial a Jefferson Cordeiro e Valter Cardoso pela presteza, companheirismo e consideração, a vocês meus colegas desejo muito sucesso em suas caminhadas, e por fim

À vida, que é a maior das bênçãos e que deve sempre ser reverenciada com felicidade.

“Por muitas vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água do mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota.”

(Madre Teresa de Calcutá)

RESUMO

SILVA, Francisco Kleveny Soares da. **Controle Social: Participação da Sociedade Civil na Gestão Pública com Perspectiva para o Desenvolvimento Local**. Campina Grande, 2014. p.118. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – UEPB, 2014.

O controle social é um mecanismo utilizado nas instituições públicas, visando estabelecer uma nova dinâmica de gestão para atender ao cumprimento do papel institucional com maior qualidade e efetividade. Neste contexto, o controle social dentro da gestão pública pode ser compreendido como uma maneira de fazer com que um determinado resultado seja alcançado, por intermédio da execução de tarefas cujas rotinas são predeterminadas em normas, funções, atividades e através da participação da sociedade civil e de atores sociais. Esse mecanismo de controle age como uma ferramenta de apoio administrativo, com vastas possibilidades de uso e de alcance de melhorias e demandas sociais, contribuindo para o processo de desenvolvimento de um território ou região. A partir dos enfoques elucidados, este trabalho tem como objetivo principal analisar como o controle social enquanto espaço e mecanismos de participação social dos atores através dos conselhos municipais têm contribuído para a promoção do desenvolvimento local. A metodologia utilizada na pesquisa foi um estudo de caso tendo como *locus* social a administração pública municipal da cidade de Areia-PB. Os dados foram coletados através de entrevistas semiestruturadas com abordagem analítica qualitativa através da análise de discurso, também foi utilizado questionários com questões abertas apresentando alguns indicadores quantitativos. Os resultados obtidos na pesquisa apontam uma série de deficiências em relação às formas de controle social que são desenvolvidas e executadas nessa localidade, como também revelou a fragilidade de atuação e participação nessas instâncias de controle em relação à organização pública municipal.

Palavras-chave: Controle Social; Gestão Pública; Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

SILVA, Francisco Soares da Kleveny. **Social Control: Civil Society Participation in Public Management with Local Perspective on Development.** Campina Grande, 2014. p.118. Dissertation of Master's Degree. Graduate Program in Regional Development – UEPB, 2014.

Social control is a mechanism used in public institutions, to establish a new dynamic management to meet compliance with the institutional role with the highest quality and effectiveness. In this context, social control within the public management can be understood as a way to cause a particular result is achieved, through the execution of tasks whose routines are predetermined in standards, functions, activities and participation by civil society and social actors. This control mechanism acts as a tool for administrative support, with vast possibilities of use and range of improvements and social demands, contributing to the development process of a territory or region. From elucidated approaches, this work aims to analyze how the social control mechanisms as space and social participation of stakeholders through municipal councils have contributed to the promotion of local development. The methodology used in this research was a case study with social locus as the municipal government of the city of Areia-PB. Data were collected through semi-structured interviews with qualitative analytical approach through the analysis of discourse was also used questionnaires with open questions presenting some quantitative indicators. The results obtained in this research indicated a number of shortcomings in relation to the forms of social control that are developed and implemented in this location, but also revealed the fragility of performance and participation in these bodies of control in relation to the municipal organization.

Keywords: Social Control; Public Management; Local Development.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS

Art. – Artigo

CF – Constituição Federal

CONSEA – Conselho de Segurança de Areia

CME – Conselho Municipal de Educação

CMS – Conselho Municipal de Saúde

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institution

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MEC – Ministério da Educação e Cultura

NRS – Núcleo Regional de Saúde

ONG'S – Organizações Não Governamentais

PB – Paraíba

PMA – Prefeitura Municipal de Areia

SUS – Sistema Único de Saúde

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCE-PB – Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Localização geográfica do município de Areia.....	53
FIGURA 2: Mapa do território do município de Areia.....	53
FIGURA 3: Mapa dos municípios limítrofes com Areia	54

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Indicadores sociais, representação política e atividade econômica.....	54
QUADRO 2: Trabalho do Conselho Municipal de Saúde (CMS).	81
QUADRO 3: Trabalho do Conselho Municipal de Educação (CME)	92
QUADRO 4: Trabalho do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).	102

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Estrutura do Conselho Municipal de Saúde	70
GRÁFICO 2: Estrutura do Conselho Municipal de Educação.	84
GRÁFICO 3: Estrutura do Conselho Municipal de Assistência Social	95

SUMÁRIO

I CAPÍTULO

1. INTRODUÇÃO	16
1.1 Contextualização do Tema e Definição da Situação Problema	18
1.2 Objetivos.....	21
1.2.1 Geral.....	21
1.2.2 Específicos	21
1.3 Justificativa	21
1.4 Estrutura do Trabalho	23

II CAPÍTULO

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	25
2.1 A INTERFACE CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL ...	25
2.2 CONTROLE SOCIAL: ESPAÇO E MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO	
SOCIAL DOS ATORES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS	30
2.2.1 A Participação dos Atores nos Processos Sociais e Políticos na Construção de Políticas públicas.....	30
2.2.2 Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas	33
2.3 O Controle Social e o Processo de Gestão Pública Municipal	35
2.3.1 Controle Externo	39
2.3.2 Controle Interno	43
2.3.3 Sistema de Controle Interno	45
2.3.4 Sistema de Controle Interno Municipal	46

III CAPÍTULO

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	49
3.1. Caracterização da Pesquisa.....	49
3.2. Caracterização do Município	51
3.2.1 Desenho da Pesquisa	55
3.2.2 Os Conselhos Municipais	56
3.2.3 Descrição dos Conselhos	57
3.2.4 O Conselho Municipal de Saúde	57

3.2.5 O Conselho Municipal de Educação.....	60
3.2.6 O Conselho Municipal de Assistência Social.....	64
IV CAPÍTULO	
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	68
4.1. Análises de Discurso: Conselho Municipal de Educação (CME)	83
4.2. Análises de Discurso: Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).....	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
REFERÊNCIAS	110
APÊNDICES	114

I CAPÍTULO

1. INTRODUÇÃO

As atividades de controle social desenvolvidas no setor público consistem na execução de planos, políticas e programas de governo que são objetos de permanente coordenação, pois são exercidos controles em todos os níveis da administração, mediante fiscalização de órgãos responsáveis, instituições e autoridades competentes, em relação à realização dos mais diversos serviços, processos e funções, desempenhados pela administração pública e seus segmentos de governo.

Atualmente, os gestores públicos encontram-se diante da necessidade de melhor administrarem os recursos das entidades, órgãos e instituições que devem promover o bem-estar social e coletivo da população. Considerando que muitos dos interesses da sociedade estão vinculados às atividades desenvolvidas pelo governo, este, tem como princípio básico prestar serviços que supram as necessidades coletivas de forma eficiente e eficaz.

As mudanças organizacionais ocorridas nas últimas décadas no setor privado acabaram por atingir o setor público e governamental. Dentre estas mudanças se encontram especialmente os mecanismos de controle aplicados aos atos realizados pelos gestores públicos, sendo o controle social um desses instrumentos, que funciona como forma de proporcionar maior transparência nos procedimentos e ações realizadas pelo poder público e governamental.

Contudo, para que isso ocorra é necessário que se estabeleça um sistema de acompanhamento gerencial, possibilitando assim que os recursos públicos se materializem em programas e ações determinadas pelo governo, pois as organizações por apresentarem atividades complexas e variadas necessitam desenvolver mecanismos de controle a fim de evitar ações lesivas ao seu patrimônio, os quais deverão abranger toda a sua esfera administrativa.

Sendo assim, evidencia-se o controle social como um dos mecanismos que atua com a finalidade de acompanhar as atividades da gestão pública através da participação da sociedade civil, dos atores e entidades de mobilização social. Assim, observa-se que nas últimas décadas o controle social vem crescendo e ocupando espaço cada vez mais significativo dentro do cenário da gestão pública, através de novas formas de

planejamento, participação da população em atividades de mobilização pública e popular como o orçamento democrático, a transparência pública, os conselhos temáticos e de representação civil entre outros métodos, exercendo papel relevante, pois tem se caracterizado como um instrumento capaz de contribuir para a gestão democrática.

Todavia, o Brasil ainda possui grandes obstáculos a serem superados na administração pública em relação as suas formas de gerenciamento, modelos de gestão e organização da máquina pública, perante seus recursos, bem como em relação aos seus investimentos. Portanto, observa-se que mesmo com mais de 500 anos de existência, ainda existem entraves que dificultam o processo de crescimento social, político e econômico do país prejudicando diretamente no seu processo de desenvolvimento.

A partir dos enfoques elucidados, o estudo tem como objetivo principal analisar como o controle social enquanto espaço e mecanismos de participação social dos atores através dos conselhos municipais têm contribuído para a promoção do desenvolvimento local.

O caminho metodológico para o desenvolvimento da pesquisa se caracteriza como uma pesquisa do tipo exploratória e descritiva, tendo como método de abordagem a pesquisa qualitativa apresentando alguns indicadores quantitativos. O *locus* social da pesquisa foi município de Areia – PB, considerando que o município aplica e exerce políticas públicas sociais que estão diretamente voltadas para as questões de desenvolvimento local, e necessita da co-participação de atores da sociedade e do governo para efetivá-las de modo que possam contribuir e construir novas formas de crescimento e progresso político, cultural, social e comunitário da população.

Segundo Haggete (2010), os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de sua origem ou de sua razão de ser. Além disso, a pesquisa qualitativa é utilizada em três casos: para substituir ou complementar a informação estatística, para captar informações e dados psicológicos, bem como para indicar o funcionamento de estruturas e organizações.

Assim, a relevância deste estudo se enuncia ao evidenciar o Controle Social como um espaço de participação, bem como mecanismo para a promoção do desenvolvimento comunitário local, como também territorial a partir da esfera pública, através de seus conselhos gestores, que são instrumentos de mediação e interlocução com a gestão pública, auxiliando na tomada de decisões, na formulação de programas de governo, aplicação de políticas públicas com o objetivo de tornar a gestão pública mais eficiente, garantindo as melhorias básicas e sociais necessárias para o bem estar da

população, juntamente com a participação da sociedade civil, atuando a partir de uma lógica de ação coletiva, que necessita ser expressa através de decisões e nas escolhas designadas no processo político.

1.1 Contextualização do Tema e Definição da Situação Problema

Com o processo de redemocratização pós-ditadura militar durante a chamada década perdida nos anos 1980, o Brasil enfrentava diversos problemas com a adoção de medidas que funcionaram apenas como paliativos do que propriamente como solução para os seus verdadeiros problemas sociais e econômicos. Nesse sentido a visão neoliberal de um projeto de governo ganhava força, na medida em que a população se mostrava desacreditada em relação às formas de governo corrente, principalmente para as ações voltadas ao bem estar.

O neoliberalismo ocorreu em consonância com a crise que o capitalismo enfrentava nesse período, porém o Brasil foi o último país da América Latina a implantar um projeto político-econômico neoliberal em sua plataforma de governo, sendo impulsionado pelas mudanças que aconteceram na economia capitalista em escala internacional, passando a se ter uma maior preocupação com a inoperância do aparelho administrativo do Estado e com as questões sociais, políticas e econômicas.

A busca pela eficiência na gestão pública brasileira através do equilíbrio fiscal ganhou impulso no início dos anos 1990, quando os governantes passaram a ter uma preocupação maior com o controle em relação aos procedimentos desenvolvidos na administração pública, pois eles estavam enfrentando várias transformações naquele contexto.

A partir do governo de Fernando Collor de Mello, que efetivamente se iniciaram essas mudanças e as transformações mais significativas no âmbito social e econômico, sendo retomadas adiante com toda força, impulsionada e executada pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002).

À medida que o governo federal passou a transferir atribuições, que antes eram gerenciadas por ele para as estruturas estaduais e municipais, ocorreu uma série de mudanças e inovações quanto à regulamentação e padronização da utilização do dinheiro público, como: a participação popular na aplicação dos recursos, estímulo a um modelo de gestão empresarial aplicado ao setor público, eficiência com a busca por resultados otimizados, busca pela qualidade na prestação dos serviços, além do controle,

monitoramento e análises periódicas do desempenho administrativo e governamental, obtendo assim grandes avanços nesses aspectos (SANTOS, 2001).

Estas mudanças são resultantes do surgimento do Controle Social que consiste em um mecanismo aplicado nas organizações e instituições públicas, visando atender ao cumprimento do papel institucional com mais clareza e efetividade, como também está relacionado aos interesses da sociedade, visto que os serviços públicos postos à disposição dos cidadãos são gerenciados pelos governantes quando recebem atribuições para tal função num determinado período. Os gestores públicos administram os recursos coletados de forma direta ou indireta, resultante da capacidade contributiva de cada segmento social.

Fazendo um recorte geográfico da temática situa-se o município de Areia - PB em que essas mudanças vêm acontecendo de forma lenta e gradual devido ao baixo nível de atuação e participação da sociedade civil na efetivação das ações voltadas para as políticas públicas sociais desenvolvidas no município, pois a presença de atores sociais ativos na gestão pública resulta de uma ação articulada de atores da sociedade com o poder público local para executar essas políticas dentro do município. Muitas vezes essas ações apresentam resultados, outras vezes não.

A participação da sociedade civil na construção Controle Social como espaço de participação e mecanismo de acompanhamento da gestão pública e por resultância das políticas públicas sociais que atendam aos interesses da população foi uma das conquistas da Constituição Federal de 1988.

Evidencia-se ainda, que a expressão Controle Social historicamente apresenta abordagens que tem provocado reações contraditórias, considerando que o Controle Social foi ao longo dos anos exercido pelo Estado sobre a sociedade. Contudo, a mobilização e a organização da população realizada na década de 1980, do século XX, em defesa de um estado democrático que garantisse o acesso universal aos direitos sociais, colocou em evidência a possibilidade de inversão do Controle Social. Surge, então, a perspectiva inversa, ou seja, o controle da sociedade civil sobre o Estado, que foi incorporada na Constituição Federal de 1988, como uma forma de democratizar este Estado e suas funções culturais, políticas e econômicas.

Desse modo, a sociedade civil ao “adentrar” no Estado, vem tentando constituir uma nova lógica democrática através de suas demandas sociais e tem se manifestado de forma organizada se configurando como uma nova dinâmica social, carregando para o

interior do Estado necessidades diversas que produzem a expressão de interesses muitas vezes antagônicos aos defendidos pela classe dominante.

No entanto, é necessário que os governos possam avaliar esses aspectos em relação as suas formas de interação com os espaços públicos e com a sociedade civil, pois um conjunto de interesses expressos por concepções distintas será resultante de decisões mal formuladas, e se constituirá de forma não satisfatória na aplicação das políticas públicas sociais necessárias, que estão diretamente ligadas ao bem estar social da população, afetando assim na sua sobrevivência e qualidade de vida. Dessa forma, tais políticas são essenciais para um melhor nível de crescimento e desenvolvimento.

A participação da sociedade civil no controle dos recursos públicos procura introduzir novas formas de controle do governo pela sociedade, segundo regras, critérios e procedimentos que possam privilegiar o bem comum e o interesse de todos. Por isso, a gestão participativa precisa estar revestida de força e iniciativa suficientes para dirigir, coordenar, e impulsionar o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas para garantir qualidade dos serviços públicos.

Segundo Nogueira (2005), serviços indispensáveis ou relevantes para o bem estar da população e o exercício da cidadania podem ser prestados pelo Estado mediante ações cooperativas e combinadas não só com a sociedade civil, mas com os mercados como também com a iniciativa privada.

De acordo com Sachs (1993), a qualidade de vida da população, os problemas de desigualdade e de inclusão social estão associados à sustentabilidade social e às questões de desenvolvimento. Isso implica na adoção de políticas distributivas e a universalização de atendimento a questões como saúde, educação, habitação e seguridade social. A ideia revelada por Sachs assinala que desenvolvimento não mais significa atingir altos índices de crescimento econômico, a perspectiva de desenvolvimento nos dias atuais, consiste na melhoria das capacidades humanas de se ter um nível de vida digno, acesso aos serviços básicos e essenciais, bem como participar da vida em sociedade.

Com base nas abordagens elucidadas sistematiza-se a questão norteadora da pesquisa: **De que maneira o controle social enquanto espaço de participação social da sociedade civil na gestão pública através dos conselhos municipais têm contribuído para a promoção do desenvolvimento local?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 GERAL

- Analisar como o controle social enquanto espaço e mecanismos de participação social dos atores através dos conselhos municipais têm contribuído para a promoção do desenvolvimento local.

1.2.2 ESPECÍFICOS

- Descrever as relações sociais de participação e controle;
- Identificar como e se o controle social através da participação dos atores representativos tem implementado mudanças no processo de gestão pública municipal;
- Analisar os impactos da participação social nos processos sociais e políticos para a construção de políticas públicas relacionadas aos interesses da população;
- Verificar se a gestão pública municipal a partir da presença e participação do (controle social) através dos conselhos de representação, obteve avanços dentro de suas atividades e gerenciamento.

1.3 JUSTIFICATIVA

O Controle Social se configura como espaço de participação da sociedade civil na busca de garantir a construção de políticas sociais públicas que atendam aos interesses da população e ao exercício do Controle Social.

A importância do Controle Social como um processo decisório no segmento público, dá-se a partir das mudanças e transformações que vêm acontecendo no cenário da administração pública e de suas instituições, pois vem ocorrendo importantes alterações como: maior atenção às demandas sociais; maximização de recursos; divisão de responsabilidades; redução de fraudes, corrupção e desperdícios; transparência

pública; controle no local da ação governamental; gestão participativa, entre outros benefícios, tornando-se um elemento relevante para um melhor gerenciamento dos serviços, finanças, recursos, ações, obras, e investimentos do setor público/governamental, garantindo a implementação das políticas e programas de governo viabilizadas pela presença de entidades representativas, da população, e da sociedade civil, através da lógica da ação coletiva.

A participação dos conselhos de representação no segmento público tornou-se um importante mecanismo de Controle Social na gestão, avaliação e fiscalização de programas e políticas públicas realizadas pelo governo, agindo como um fator decisivo para a promoção do desenvolvimento local como também regional, em nível federal, estadual e municipal.

No entanto, as respectivas mudanças, melhorias e avanços que ocorrem através dos conselhos de representação variam de acordo com a forma em que eles foram implantados, pois estes espaços funcionam conforme a realidade de cada região do país e em cada área das políticas sociais no decorrer de suas necessidades.

Segundo Nogueira (2005), a qualidade e as implicações práticas da representação dependem do modo que ela se vincula à política, ao político e a governança, pois cada localidade possui seu modelo de gestão diferenciado e suas formas de participação política e gerencial específicas.

A participação popular e a ação coletiva na gestão e controle é um instrumento que vem diminuindo as irregularidades e melhorando a resolução de problemas, tornando mais eficaz o gerenciamento e a execução de políticas públicas e de instituições públicas governamentais, trazendo mais transparência e clareza, e gerando maior fiscalização em relação às atividades desenvolvidas, aos recursos e aos serviços direcionados ao setor público.

Portanto, o Controle Social na administração pública tem se tornado cada vez mais importante, adquirindo destaque em todo país, pois vem proporcionando ações inovadoras nos moldes da gestão pública e combatendo os mais diversos tipos de irregularidades dentro desse setor, tornando-o mais organizado e transparente em relação as suas formas de atuação e modelos de gestão contemporânea.

Desse modo, o Controle Social é um dos instrumentos de mudanças na gestão pública, quando age de forma que a população possa garantir seus direitos pelo exercício da participação popular. Sendo uma conquista fruto da mobilização e organização da sociedade civil, como uma das maiores expressões da democracia, na

qual o cidadão passa a ser o centro do processo de avaliação das ações públicas em qualquer esfera de governo ou modelo de gestão governamental.

Na gestão pública, o Controle Social exerce um papel importante, pois desenvolve meios de planejamento, execução, avaliação, monitoramento e fiscalização das ações e políticas públicas exercidas pelo governo com o intuito de proporcionar o bem estar social e gerar maior qualidade de vida e conforto para a população.

Diante do exposto, revela-se a importância de estudo sistemático sobre a temática em foco Controle Social, o que amplia o conhecimento metódico através das abordagens teóricas referenciadas, além de evidentemente, de contribuir para as discussões tanto no âmbito acadêmico, nos vários segmentos sociais, nos conselhos e na sociedade civil como um todo, sinalizando para a importância da participação popular e valorização das capacidades humanas.

Na perspectiva prática, o estudo justifica-se por contribuir para evidenciar através de dados, o recorte de um cenário que possa sinalizar para a promoção do desenvolvimento local a partir de suas circunstâncias e implicações, aponte para novas perspectivas e potencialidades locais.

Sendo, portanto, importante que se realize estudos direcionados para o controle social na gestão pública avaliando sua importância, mostrando seus benefícios e as mudanças que vem ocasionando no segmento governamental. Faz-se necessário, verificar a sua concretude e sua operacionalização no âmbito municipal, observando sua efetividade a partir de seus principais atores – os conselheiros membros de (três) secretarias estratégicas do município de Areia: Saúde, Educação e Assistência Social, secretarias estas que são responsáveis pelos espaços públicos de articulação entre governo e sociedade e estão diretamente ligadas na promoção do desenvolvimento local, crescimento, evolução e progresso dessa esfera pública, como também de seu território.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A dissertação foi estruturada em quatro capítulos. No *primeiro capítulo*, apresenta-se a temática estudada, a contextualização e definição da situação problema, os objetivos que se deseja alcançar, a justificativa da escolha do objeto de estudo em foco além evidentemente da estruturação do estudo.

No *segundo capítulo*, apresenta-se a fundamentação teórica do trabalho com base em autores que estudam as variáveis elucidadas, dentre os quais destacam-se: Buarque (1999), Ghon (2001), Tatagiba (2002), Teixeira (2002), Raichelis (2009), Correia (2005), Nogueira (2005), e outros.

Na sequência, aborda-se a interface controle social com o desenvolvimento local, em seguida a participação social dos atores nos processos sociais e políticos como também a sua contribuição na construção de políticas públicas, através dos atores da sociedade civil como também da esfera governamental. Ainda na sequência desse capítulo, faz-se uma abordagem entre controle social e o processo de gestão pública municipal, exemplificando as formas e métodos de controle realizados por essa esfera de governo.

Logo após, apresentam-se as definições e aspectos dos tipos de controle externo e interno na gestão pública, em seguida discutem-se o sistema de controle interno e o sistema de controle interno municipal na administração pública.

No *terceiro capítulo* apresentam-se os caminhos metodológicos da pesquisa, sua caracterização, os procedimentos para a coleta e análise de dados na unidade de análise e observação, por fim o tratamento e análise dos dados coletados, com base nos depoimentos obtidos nos questionários aplicados e nas entrevistas, para inferir quais as contribuições que o controle social através de seus conselhos municipais e a participação dos atores, pode influir para a promoção do desenvolvimento local e comunitário da gestão pública no âmbito municipal.

Em seguida apresenta-se o desenho da pesquisa, mostrando os conselhos gestores de políticas públicas, seguido dos conselhos municipais. Adiante, faz-se uma descrição dos conselhos municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, como também a caracterização do município de Areia – PB, *locus* social da pesquisa.

No *quarto* e último capítulo apresentam-se os resultados obtidos através dos dados coletados utilizando-se como procedimento de abordagem a análise de discursos, buscando evidenciar como os Conselhos Municipais de Areia, através dos seus atores sociais interagem com a gestão pública local, em seguida apresenta-se as considerações finais deste trabalho, como também as sugestões para outras pesquisas referentes à temática do Controle Social.

II CAPÍTULO

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A INTERFACE CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

As ações de desenvolvimento local atualmente estão sendo difundidas e aplicadas em torno de experiências e práticas desenvolvidas de acordo com as condições do território ou da localidade, onde a partir da mobilização de atores e através da organização social, política e econômica de uma determinada região realizam projetos e ações de caráter local, de acordo com as suas unidades territoriais, com o objetivo de promover um dinamismo econômico e melhoria da qualidade de vida da população, de maneira sustentável, valendo-se das suas capacidades político-administrativas, de sua competitividade e potencialidades específicas.

O desenvolvimento local não está direcionado apenas para a realidade de um pequeno entorno, porém às vezes necessita obter um viés mais amplo de acordo com as potencialidades de uma determinada dimensão territorial. Entende-se que a participação dos governos tem um papel fundamental para a concretização de determinadas ações, tanto de cunho administrativo, como em relação aos fatores econômicos, culturais e sociopolíticos existentes dentro de uma localidade, fator decisivo para se desenvolver tais potencialidades, sejam em Estados, Municípios, ou na Federação.

Para Santos e Rodríguez-Garavito, (2006 p.561):

O local não se refere ao tamanho, mas abarca o conjunto de relações que existem em um determinado território, seja ele uma microrregião ou uma cidade, considerando as heterogeneidades e especificidades do lugar. Consideram-se também os atores sociais e a institucionalidade da localidade, com sua diversidade e potencialidades econômicas, sociais, ambientais e as diferentes alternativas de atuação para a transformação e o desenvolvimento do local.

Dentro das condições contemporâneas de globalização e intenso processo de transformação, o desenvolvimento local representa também alguma forma de integração econômica com o contexto regional e nacional, que gera e redefine oportunidades e

ameaças exigindo uma maior competitividade e especialização (BUARQUE; BEZERRA, 1994, p.10).

Esse desenvolvimento também apresenta outras dimensões, em que a representação popular e a contribuição dos atores sociais exercem uma forma de cidadania através de unidades participativas, onde não se admitem determinadas formas de desenvolvimento em relação aos modelos de gerenciamento da máquina pública, de seus recursos como também das políticas públicas que são executadas.

O desenvolvimento local se difundiu a partir das políticas setoriais, pois foram analisadas diversas situações em relação às deficiências do território (região), tendo como base:

a aplicação de políticas públicas, investimentos, projetos e recursos que pudessem proporcionar um melhor bem estar social e qualidade de vida para a população. Como também uma maior participação da população nas questões democráticas do entorno, contribuindo assim para que ocorresse novas práticas e mudanças de gestão pública em nível local (ALVES, 1980, p.565).

No entanto, esse processo de desenvolvimento só pôde ser ocasionado a partir da descentralização dos recursos oriundos da federação para Estados e municípios, pois foi a partir disso, que os municípios passaram a possuir sua autonomia financeira e tributária redefinindo uma nova forma de gestão/gerenciamento para o âmbito local, democratizando ainda mais as relações entre Estado e sociedade.

Segundo Buarque (1999 p.18):

A descentralização – consiste na transferência de funções e responsabilidades de gestão interna ao setor público entre instâncias espacialmente diferenciadas, da mais ampla para a mais reduzida e local. Isso inclui: transferência de funções e responsabilidades da União para Estados e municípios; transferência dos Estados para municípios; e também a transferência de responsabilidades dentro da mesma instância para suas unidades descentralizadas no espaço.

Desse modo, conforme o autor citado, a descentralização de funções administrativas, responsabilidades e competências de atividades de uma esfera de governo para outra, consistem em uma maneira de tornar a efetividade da gestão mais próxima do plano institucional local, ou seja, a partir dos Estados e municípios através de suas unidades administrativas e controles espaciais, que de maneira coordenada exercem seus modelos de gerenciamento de acordo com os fatores internos ou externos apresentados pelo ambiente. Porém, os Estados e municípios possuem determinada

autonomia em relação as suas formas de gestão, estando sempre interligados a uma esfera político-administrativa de amplitude maior. Portanto,

a municipalização é uma forma de descentralização administrativa das políticas e dos mecanismos de intervenção pública para o plano municipal, com transferência efetiva da capacidade decisória para o município como espaço de poder local. Representa, portanto, um caso particular de descentralização, corresponde a um corte espacial de menor amplitude na organização político-institucional e administrativa brasileira inferior ao âmbito estadual ou microrregional” (BUARQUE,1999, p. 18).

Com isso houve também uma descentralização de algumas políticas públicas, políticas estas que antes eram subordinadas e centralizadas pelo governo federal, que antes disso, se voltava apenas para os grandes projetos desenvolvimentistas que eram realizados e desenvolvidos apenas por essa esfera de governo. Isso representou uma mudança efetiva na escala de poder, possibilitando na esfera municipal a capacidade de escolhas e decisões sobre prioridades e diretrizes acerca da gestão de programas e projetos.

Segundo Vaz e Caldas (2006), a partir desse momento os municípios tiveram um novo papel nas questões de desenvolvimento local, no qual puderam inserir e determinar seus articuladores para executar funções voltadas para este segmento, passando assim a ter mais visibilidade nas ações de Estado.

De acordo com Buarque (1995), os municípios têm uma escala territorial adequada à mobilização das energias sociais e integração de investimentos potencializadores do desenvolvimento, seja pelas reduzidas dimensões, seja pela aderência político-administrativa que oferece, através da municipalidade e instância governamental.

Sendo diante desse novo cenário de autonomia administrativa que os municípios se encontravam em relação aos seus moldes de gestão, o desenvolvimento local passou por uma fase de crises, onde os municípios passaram a ter problemas financeiros, fiscais, orçamentários, sociais e de infraestrutura básica, alicerçada a crise inflacionária e os déficits fiscais nas contas nacionais que o país enfrentava. Com isso o desenvolvimento local perdeu espaço e certas prioridades em relação à gestão pública nos estados e municípios deixaram de ser executadas.

Motivo este que gerou a diminuição de políticas compensatórias de caráter sociopolítico, como também a aplicação de determinados recursos. Contudo,

em meio aos problemas e todas as turbulências, o desenvolvimento local resurge com uma nova ideia e com uma visão descontextualizada da dinâmica do território e busca por maior espaço democrático, ou seja, constitui-se uma nova análise de desenvolvimento local, sem levar em conta um maior embasamento conceitual e social, em virtude dos entraves sociais, políticos e financeiros que foram enfrentados pela união, estados e municípios. (VAZ E CALDAS,2006, p.568).

A partir desse contexto enfatiza-se os processos participativos pois se apresenta como uma força política, alicerçada a criação das entidades de representação como os conselhos representativos, conselhos de orçamento, associações, ONG's, sindicatos, entre outras instituições, que proporcionaram para a população meios que se pudessem escolher seus devidos representantes e definir uma série de prioridades em relação as políticas compensatórias e a questões básicas e essenciais como: saúde, educação, assistência social, infra estrutura, desenvolvimento econômico, cultura, entre outras.

Embora possam ser utilizados vários modelos de participação da sociedade no planejamento e na gestão pública do desenvolvimento local, “ [...] é importante distinguir, conceitualmente, os atores sociais, as formas de organização da sociedade e as instâncias de participação, especialmente para compreender a diferença da lógica e funcionamento dos mesmos” (BUARQUE, 1999, p.27).

Ainda de acordo com o autor, de forma simplificada podem ser feitas as seguintes diferenciações conceituais entre esses modelos de participação:

a) *Atores sociais* são os grupos e segmentos sociais diferenciados na sociedade que constituem conjuntos relativamente homogêneos segundo sua posição na vida econômica e na vida sociocultural e que, por sua prática coletiva, constroem identidades e espaços de influência dos seus interesses e suas visões de mundo. Os atores sociais organizam-se e manifestam-se por intermédio de entidades, organizações, associações, *lobbies* e grupos de pressão política, expressando sempre *interesses e visões de mundo*, diferenciados segundo o corte temático ou espacial, podendo ser dividido em três conjuntos:

- *corporativos* – expressos em diferentes organizações (sindicatos, federações e associações profissionais e empresariais) que apresentam solidariedade temática e perseguem interesses reivindicativos;

- *comunitários* – expressos em associações comunitárias que tendem a ter uma solidariedade territorial e interesses reivindicativos em torno de infra-estrutura social;
- *temáticos* – expressos em movimentos sociais que representam visões do mundo e propostas acima dos interesses de grupos sociais e territoriais (meio ambiente, direitos civis, etc.), constituindo-se influenciadores de políticas e iniciativas governamentais nas áreas de interesse específico

b) *Estado* é a instância jurídico-política que sintetiza o jogo de interesses e poderes dos atores sociais, em conflito e cooperação, consolidando e expressando uma estrutura de poder na sociedade. O Estado não é um ator – da mesma natureza dos grupos e segmentos sociais, mas uma expressão dos seus interesses e poderes diferenciados, representação do projeto e vontade dominante na sociedade em cada momento.

Deste ponto de vista, o Estado não é um ente autônomo e desvinculado da sociedade, nem tem vontade própria, sendo a expressão dos atores, seus interesses diferenciados e suas relações de poder. Portanto, os órgãos públicos, vinculados ao Estado em diferentes áreas de intervenção (e diferentes instâncias), atuam, normalmente, com a racionalidade técnica incorporando a visão de governo nos segmentos específicos de atuação e a visão política dominante em cada momento.

c) *Conselhos e Fóruns de Participação* são os espaços de participação dos atores sociais e de negociação de interesses diferenciados da sociedade entre si e de influência sobre o Estado e as instituições públicas. É a instância de participação por excelência, constituindo-se num dos campos de disputa política e jogo de interesses dos atores (BUARQUE, 1999, p.27).

Contudo, pode ser limitado à representação dos atores ou juntar para negociação os atores e as representações dos órgãos públicos.

De acordo com Lock (2004), a participação popular é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e confirmar, reformar ou anular os atos realizados pela gestão pública, através de unidades representativas, sociedade civil e espaços públicos de participação.

Porém, todos esses fatores estão diretamente ligados ao bem estar social das pessoas, como ao seu senso de liberdade, bem como a valorização das capacidades humanas. No entanto, toda essa base temática exerce influências determinantes para a formação e concretização de um projeto de desenvolvimento local a partir de determinada localidade.

Além disso, a partir desse novo debate e das novas formas de gestão pública local foi que as políticas setoriais e de dimensão territorial tiveram uma redefinição em torno de um projeto local de desenvolvimento seja ele de caráter federal, estadual ou municipal.

A partir das circunstâncias, é possível assinalar que o desenvolvimento local pode ser marcado por experiências e práticas, pois cada dimensão territorial possui suas características, diferenças e existem diversas potencialidades. No entanto, a participação dos atores, as forma de gerenciamento da gestão pública local, bem como a mobilização popular são fatores preponderantes para que aconteçam os devidos acertos em um projeto de desenvolvimento local.

2.2 CONTROLE SOCIAL: ESPAÇO E MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DOS ATORES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS.

2.2.1 A Participação dos Atores nos Processos Sociais e Políticos e a Construção de Políticas Públicas

A participação dos atores sociais da sociedade civil em processos sociopolíticos dentro das esferas governamentais conduz a definições decisórias contribuindo para um planejamento de determinadas ações como um instrumento democrático na construção de políticas públicas de caráter social e distributiva que possam garantir serviços básicos, essenciais para a qualidade de vida da população com o intuito de reduzir as desigualdades sociais. Através de práticas sociais, da cultura, dos interesses, dos valores e das formas de pensamento estabelecidos por vários atores políticos existentes na sociedade, apresentam-se as diferentes perspectivas de democracia constituídas no segmento público.

Assim, o acesso a partir de espaços públicos de participação institucionalizados, à diversidade de conceitos ideológicos, sociais, culturais, econômicos e de desenvolvimento que fazem parte de diferentes camadas organizadas dentro da

sociedade, e a aprendizagem de seus elementos centrais são fatores determinantes para construção e aperfeiçoamento das instituições democráticas como também para o crescimento das políticas públicas diante a necessidade da implementação de um processo de desenvolvimento local, social e comunitário.

A democratização e o acesso dos atores políticos vinculados às classes subalternas aos processos de formulação,

execução e controle das políticas públicas no âmbito de poderes locais institucionalizados, tornam-se caminhos concretos para a socialização das bases da democracia nos espaços locais, principalmente porque os municípios são autônomos na condução das políticas sociais e já existem preceitos constitucionais que asseguram a participação da sociedade civil em seus processos de condução no âmbito dos poderes locais institucionalizados (ALVAREZ, DAGNINO E ESCOBAR, 2000, p.16).

A partir deste novo cenário o setor público/governamental deixa de ser um ente centralizador e o único responsável pelo gerenciamento dos processos político-administrativo, passando a dividir responsabilidades e atuando como uma esfera consensual, pois exerce uma dinâmica social em conjunto com a sociedade civil e seus atores interagido junto aos processos políticos. No entanto, através dessa forma de consenso o Estado proporciona uma certa abertura democrática, pois as classes menos favorecidas passam a participar como atores em processos e procedimentos políticos e sócio-institucionais contribuindo para a formulação e aprimoramento de políticas públicas desenvolvidas pelo governo de modo geral.

Isso leva a questionar-se a dimensão decisória da participação mas, ao mesmo tempo,

constitui um desafio para a busca de mecanismos que administrem, combinado a participação, que explicita as diferenças, as identidades, e aspirações dos diferentes grupos sociais, com a representação, que busca traduzir a generalidade e a universalidade da cidadania. Se se vislumbra como fundamental a participação dos vários segmentos sociais no processo de tomada de decisão sob várias formas, tampouco se pode minimizar a responsabilização dos que recebem mandatos para decidir (TEIXEIRA, 2002, p.35).

Portanto, a partir da intervenção dos atores sociais dentro dos processos de interação e participação no segmento público com variados grupos da sociedade, possibilita-se que novos índices de desenvolvimento sejam atingidos na medida em que novas formas de pensamento político, social e cultural sejam desempenhadas e

incorporadas pelas esferas de governo através de uma forma de atuação coletiva, integrada e participativa.

Com a descentralização político-administrativa de procedimentos que antes eram de competência da União para os Estados e Municípios, os espaços públicos locais institucionalizados passaram a ser um fator importante para o acesso da sociedade civil em relação às formas de participação e atuação, relativo a questões temáticas, tomada de decisões, fiscalização, planejamento, desenvolvimento, avaliação e construção de políticas públicas. Através de fóruns, conferências, conselhos de políticas, ONG's, associações e movimentos populares, os espaços locais passaram a ser um instrumento de mobilização social em favor da população passando a ser instâncias legítimas de participação, controle social e de representação de interesses junto ao poder público local.

Os espaços públicos, por sua vez, “situam-se na sociedade civil – nos fóruns de entidades, conselhos, nas redes de movimentos sociais, nas plataformas de propostas e projetos de setores organizados da sociedade civil – para fins de debates, demandas e proposições de coletivos desta mesma sociedade civil” (GOHN, 2002, p.9). Sendo nestes espaços que os cidadãos se expressam, se organizam e sistematizam suas demandas, reivindicações, projetos e ações coletivas, visto que estes espaços estão livres da interferência direta do poder público.

Na perspectiva de Teixeira (2002), o espaço público e a esfera pública são arenas políticas que possuem as mesmas características – a visibilidade, a transparência, o reconhecimento das diferenças e das posições dos desiguais, as negociações e a deliberação, a preservação do exercício da autonomia, entre outros – porém, possuem finalidades diferenciadas. Assim,

no espaço público (fóruns, redes, plataformas) tematizam-se questões de interesse geral, realizam-se negociações, formulam-se proposições de políticas e pode-se exercer o controle social dos atos e decisões do poder político. São efetivos espaços de interação entre os sujeitos da sociedade civil, juntamente com os da esfera pública, onde os debates e as negociações entre os sujeitos vinculam-se à estrutura do Estado (Conselhos), com representação da sociedade civil, com caráter decisório e consultivo (TEIXEIRA, 2002, p.20).

No entanto, conforme o autor para que isso aconteça é necessário que ocorra a articulação entre os atores sociais e políticos, pois é a partir desses espaços principalmente nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas que as propostas são

formuladas e apresentadas na instância da esfera pública, para que sejam definidas as devidas ações de modo que possam atender aos interesses de todas as demandas da sociedade.

Com isso, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas passaram a ser um importante elo entre as comunidades, a população e a sociedade em relação ao poder público passando a ser um fator preponderante principalmente nos municípios, pois a partir de sua criação, efetivação e regularização passaram a participar diretamente de decisões relacionadas com a gestão de políticas públicas de caráter local, ocupando um importante canal de espaço e atuação nas relações entre Estado, governo e sociedade como veremos a seguir no tópico seguinte.

2.2.2 Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas

A partir do início da década de 1990, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas se disseminaram pelo país, juntamente com a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas como educação, saúde, assistência social, cultura, entre outras. Com isso a sociedade civil passou a ser parte integrante desses espaços públicos colaborando para o processo político através de suas perspectivas políticas e ideológicas em busca de formar consensos normativos em relação à gestão de cada política pública desenvolvida em âmbito local.

De acordo com Tatagiba (2002), os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, criados por lei, regidos por um regulamento aprovado por seu plenário tendo caráter obrigatório, uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados a sua existência, onde assumem atribuições consultivas e deliberativas, cuja sua função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

Com a abertura dos novos canais de participação as relações entre Estado e sociedade mudaram, pois a população passou de uma postura contestadora e até mesmo antagônica perante as funções do Estado na gestão da sociedade para uma postura mais propositiva, buscando adquirir espaço e conhecimento em seu interior, ampliando a sua legitimidade, passando a ser um interlocutor junto à esfera pública na construção e desenvolvimento da cidadania social.

Assim, conforme Gohn (2000), como canais de participação que propiciam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais, os conselhos possibilitam à população o acesso aos espaços porque tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas, implicando em maior cobrança de prestação de contas e transparência em relação às funções desenvolvidas pelo governo.

A visão dos conselhos na concepção de Teixeira (2002), consiste em uma forma de participação com o intuito de propor mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas, tendo em vista sua democratização e transparência, agindo como um canal de relação entre Estado e sociedade, um espaço de administração de conflitos, de forma distinta entre dois modelos o comunitário e o popular que até então não eram experimentados.

Além de suas formas de participação, os conselhos paralelamente as suas funções procuram ser também uma instância de educação política, conscientização e de construção do exercício da cidadania através de fóruns democráticos, pois destina-se ao cumprimento de compromissos estabelecidos pelos governantes buscando captar e identificar novas sinalizações de políticas realizadas pelo segmento público.

Porém, a disseminação dos conselhos pelos Estados e municípios brasileiros não justifica o sucesso qualitativo desse novo mecanismo de participação. Em determinadas localidades, principalmente em municípios de pequeno porte existem uma série de dificuldades associadas a sua representatividade democrática e a sua eficiência em decidir, debater e fazer cumprir suas políticas podendo estar ligadas a fatores externos ou a influência de agentes do governo.

A questão do clientelismo, do paternalismo e da compra de votos ainda é um grande problema existente e predominante nos municípios brasileiros. Conforme Carvalho (2008), o clientelismo consiste em um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Nesse caso, esses fatores exercem interferência direta entre a articulação do segmento público com os demais grupos da sociedade civil, dentro das instâncias de participação e controle, onde a governança detém o controle do funcionamento e desempenho dessas instituições.

No entanto, a questão da representatividade, do comprometimento, da vontade política, da qualificação e do conhecimento são os principais fatores que exercem

influência nas formas de participação, pois se tornam um fator que pode definir o nível de atuação dos atores sociais no processo decisório de uma gestão pública no âmbito dos conselhos gestores de políticas setoriais, seja a nível federal, estadual ou municipal podendo delinear de forma negativa ou positiva novos rumores para a construção de uma gestão democrática compartilhada e com isso conduzir a novas perspectivas de crescimento, progresso e desenvolvimento, cidadania e justiça social para todas as camadas da população.

Em seguida, será abordado o controle social e as formas de controle que são realizados dentro da administração pública no processo de gestão pública municipal, em que se relacionam diretamente com as atividades de controle social e a partir do gerenciamento público pode se constituir um suporte de apoio e assessoria na gestão pública em benefício da sociedade.

2.3 O Controle Social e o Processo de Gestão Pública Municipal

A partir do processo de democratização do Brasil com a Constituição Federal de 1988, ocorreram transformações e mudanças sociais, políticas e econômicas no cenário nacional, alicerçadas ao desenvolvimento tecnológico e a globalização. Diante disso, desenvolveu-se na administração pública um novo modelo de gerenciamento público/governamental, através de uma nova orientação complementar com vistas à participação, transparência, representatividade, eficiência e à flexibilidade da gestão administrativa, na condução dos negócios do Estado com o objetivo de atender às necessidades do cidadão.

Esse novo modelo de gerenciamento público busca melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo Estado visando atender aos interesses da coletividade, como também tem o intuito de combater a corrupção, o nepotismo, as fraudes, irregularidades e reduzir os custos, em busca de melhorias para as demandas sociais, para a população e toda a sociedade civil com maior precisão e efetividade.

Portanto, o cenário demanda o que vai ser denominado de contexto apresentado, estamos falando do Controle Social. O controle social consiste na organização de segmentos da sociedade, com o objetivo de determinar ações de interesse da população sobre o Estado. Além disso, o controle social atua como uma unidade de representação,

pois a partir da mobilização de atores e de instituições, funciona como espaço público de participação no gerenciamento público.

Para Correia (2005 p.49):

O controle social é a atuação de setores organizados na sociedade civil na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses da coletividade. Nessa perspectiva, o controle deverá ser realizado por setores organizados na sociedade civil sobre as ações do Estado para que este responda os interesses das classes subalternizadas, ou seja da maioria da população.

Atualmente a gestão pública encontra várias dificuldades para estabelecer uma organização político administrativa, de modo que se possa assegurar e garantir os direitos da população, por isso faz-se necessário à atuação de segmentos da sociedade na tomada de algumas decisões. Com isso os cidadãos têm não só o direito de manifestar, mas também de expressar e manter seus posicionamentos, isso faz com que a sociedade civil impulse o fortalecimento das instituições, podendo influenciar, monitorar e exercer o controle social sobre o Estado e a sociedade.

Contudo, diante da evidência de irregularidades que ocorrem contra as normas da administração pública e suas esferas de governo, o controle social atua de modo que se possa garantir a estabilidade da democracia e a manutenção da ordem dentro deste segmento.

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

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

Conforme os autores citados, apesar de existir outros mecanismos de controle dentro da administração pública, o controle social exercido pelos cidadãos consiste em um eficiente e importante método de controle das funções públicas, em relação a outros meios também responsáveis na execução dessas atividades.

Desse modo, em meio a todas essas questões, percebe-se um destaque em relação a grupos de interesse, oriundos de várias esferas da sociedade civil, que estão se

dedicando cada vez mais as ações voltadas para as políticas públicas, com o intuito de acompanhar e participar das ações governamentais através do controle social. Conforme Castro (2004), os grupos de interesses são as forças sociais que emergem num grupo total, em que organizam-se e atuam objetivando vantagens e benefícios de acordo com a natureza do grupo. Os grupos de interesse podem ser profissionais, econômicos, religiosos, ou ligados a qualquer outra função social. Esses grupos são representados na forma de fóruns, conselhos, ONG's, sindicatos, associações, partidos entre outros movimentos.

Contudo, a existência legal desses mecanismos não é o suficiente para efetivação do controle social, pois são várias as dificuldades para o pleno exercício do controle social em,

função da fragilidade do nível de alguns desses movimentos sejam eles populares ou sindicais; as questões de representatividade; a vontade política por parte dos gestores; a desarticulação dos atores; a desinformação generalizada por setores da população; a pouca transparência dos recursos financeiros, entre outras, são alguns dos entraves que corroboram para execução e efetivação do controle social (CORREIA, 2005 p.93).

Isso implica dizer que, se determinados grupos de interesses da sociedade exercem sua cidadania através da participação de forma organizada estarão contribuindo para melhorias da gestão pública sem resultar atrasos ou prejuízos para a administração local e sem atrapalhar o seu processo de desenvolvimento. Pois, o controle social se dá à medida que a sociedade organizada interfere na gestão pública, colocando as ações do Estado na direção dos interesses da coletividade.

Por outro lado, é pertinente assinalar que as políticas públicas são consideradas um fator de grande importância dentro do processo de controle social, pois estão diretamente ligadas às questões sociais e estão vinculadas ao bem estar social e à qualidade de vida das pessoas. Por isso, as políticas públicas são constantemente monitoradas tanto pelos gestores, como também pela sociedade civil. Portanto, a partir de sua formulação elas podem ser definidas e executadas de acordo com o seu plano de ação, de modo que se possam atingir as melhorias sociais esperadas, ou seja, reduzir as desigualdades e atingir níveis de crescimento satisfatórios para promover um desenvolvimento local dentro das expectativas do planejamento.

Desse modo, o controle social das políticas públicas é “mais importante que todos os outros controles” (ROCHA, 2008, p. 19). Considera-se que os cidadãos estão mais perto dos acontecimentos, podendo manter uma fiscalização permanente dos bens públicos. Exercem assim mais que um direito e um dever de cobrar das instituições o cumprimento de suas responsabilidades.

Os conselhos de políticas podem ser definidos conforme Gohn (2000), como uma das principais ferramentas de controle social, pois atuam como um importante espaço de atuação na gestão pública, fazendo um elo com as políticas públicas que são desenvolvidas em determinada localidade, proporcionando a população, atores envolvidos e a sociedade civil um debate político democrático com atribuições de discutir, formular, deliberar e controlar o processo de planejamento e execução das políticas públicas.

De acordo com Tatagiba (2002), os conselhos de políticas são ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais, compondo as ações de planejamento e fiscalização das ações. Eles são também concebidos como espaços públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais, além de ser uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao Estado e possuem a competência legal de influir e deliberar no processo de produção e execução das políticas públicas, redefinindo prioridades e recursos orçamentários, no sentido da democratização da gestão.

No entanto, os conselhos foram instituídos como instrumentos de democracia direta de iniciativa popular, como mecanismos de ampliação da participação popular, constituindo-se uma das principais inovações democráticas neste campo. Nesse sentido Raichelis (2009, p. 6), assinala que:

Pela sua composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, pela natureza deliberativa de suas funções e como mecanismo de controle social sobre as ações estatais, pode-se considerar que os Conselhos aparecem como um *constructo* institucional que se opõe à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro.

De acordo com a autora acima referenciada, a partir do processo de democratização do país e a efetivação da Constituição Federal de 1988, os conselhos surgiram como mecanismos de descentralização de ações desenvolvidas pelo Estado sobre as funções distributivas e políticas compensatórias, estruturantes e de caráter

social, acabando com o monopólio centralizador, autoritário e antidemocrático exercido por apenas um segmento de governo do Estado brasileiro que atuava como o único controlador no desenvolvimento dessas atividades, sem nenhuma abertura política, democrática ou participativa para os movimentos da sociedade.

Essa representação, através de instituições e entidades de mobilização popular é uma forma de deliberar meios em que a sociedade civil participe da gestão pública, exercendo controle e fiscalização mediante as ações que são destinadas a políticas compensatórias, ações estas que influenciam diretamente nas questões de desenvolvimento local, social e comunitário de um território ou localidade.

Portanto, dentro desse novo cenário da administração pública, pode-se enfatizar a importância da atuação de controles dentro da gestão pública municipal, de modo que possa esclarecer para a população as ações de governo, o planejamento e execução dos atos desempenhados pelo setor público.

Nesse sentido, o controle social pode ser considerado uma ferramenta relevante para a democracia pois, oferece condições para que o cidadão ou as organizações participem diretamente da gestão, contribuindo para melhorias sociais e adequação de novas formas de gerenciamento público.

A partir da configuração esboçada, é relevante analisar os mecanismos de controle social interno e externo que exercem esse tipo de atividade junto à administração pública.

2.3.1 Controle Externo

Para que se obtenha um instrumento de participação cidadã em prol da democracia, objetivado de desmandos, condutas inapropriadas e ações corporativistas dentro das organizações, surgiu a necessidade de se estabelecer órgãos, entidades e instituições de controle externo sobre o setor público/governamental, em consonância com a sociedade atuando no sentido de realizar prevenção, monitoramento, fiscalização e correção de determinados atos relacionados à gestão pública, com o intuito de manter a ordem acerca dos interesses da sociedade.

Desse modo, o controle externo se desenvolve por meio da atuação de órgãos e instituições externas à estrutura da administração, com atividades de controle, limitação do poder e fiscalizam as ações da administração pública e as suas formas de funcionamento. Na gestão de recursos públicos, o controle externo cabe à própria

sociedade exercê-lo de forma plena, ou delegá-lo a determinados segmentos, através de mecanismos apropriados para exercer a efetiva função de controle social.

O exercício do controle externo está definido nos seguintes artigos da Constituição Federal – CF, de 1988:

Art.70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Art.71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.
[...]

O objeto de fiscalização e auditoria, a cargo do controle externo, está materializado no art. 37 da CF onde: Art.37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

Conforme o art. 37 da Constituição Federal, a administração pública direta e indireta, possui critérios e normas estabelecidas através desses princípios para desenvolver e organizar o seu sistema político-administrativo, e desenvolver suas atividades, de modo que possa atender aos mecanismos de controle externo existentes de acordo com a legislação vigente.

Segundo Mello (2007), as atribuições do controle externo são realizadas pelos seguintes meios de fiscalização:

- **Controle Parlamentar Direto:** se realiza através dos parlamentares que exercem o controle sob a administração pública, com o objetivo de fiscalizar os atos da administração, auxiliado pelo Tribunal de Contas, Conselhos ou Órgãos de Contas. São atribuições desempenhadas por este mecanismo de controle:
 - A convocação de ministros e subordinados para depor ou prestar esclarecimentos e informações;
 - O encaminhamento de pedidos de informação;
 - O julgamento de contas do Executivo;

- A criação das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs);
 - As Comissões Técnicas Permanentes ou Temporárias; e
 - As autorizações ou aprovações de atos do Poder Executivo.
- **Controle pelo Tribunal de Contas:** são atribuídos através de mecanismos que lhe são conferidos pela legislação pertinente. Ele tem como função fiscalizar os atos da administração em âmbito federal, estadual e municipal. Este órgão possui poderes únicos e diferentes dos de outras instituições. O Tribunal de Contas é um órgão dotado de autonomia, estrutura e competências equivalentes aos poderes do judiciário. A fiscalização movida pelo Tribunal de Contas atua auxiliando o legislativo com o objetivo de fiscalizar a contabilidade, as movimentações financeiras, orçamentárias, patrimoniais e operacionais da administração pública. Os Tribunais de Contas da união, estados e municípios desempenham as seguintes atividades:
 - *Fiscalizadora* – realiza auditorias e inspeções;
 - *consultiva* – emite parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, Governadores e Prefeitos de territórios (se houver), além de responder a consultas;
 - *judicante* – julga as contas dos gestores públicos de recursos públicos federais;
 - *sancionadora* – pune aqueles que praticaram atos irregulares e adota as medidas necessárias ao ressarcimento aos cofres públicos;
 - *ouvidoria* – recebe e apura denúncias; e
 - *Informativa* – envia informações e divulga na internet dados sobre a administração pública.
 - **Controle Jurisdicional:** é acionado pelos cidadãos ou pelo Ministério Público em defesa do patrimônio público. São medidas judiciais que estão à disposição da população como um todo, funcionando como um elemento importante no controle que a sociedade exerce sob as condutas da administração pública. Assim, tais medidas servem para a correção das condutas tomadas pela administração pública que possam confrontar a população nacional e seus direitos. Dentre esses instrumentos, destacam-se:

- a) *Habeas Corpus* (art. 5º, LXVIII, da Constituição e Lei nº 8.625/1993) => utilizado contra ameaça ou restrição à liberdade de locomoção decorrente de ilegalidade ou abuso de poder;
- b) *Mandado de Segurança* (art. 5º, LXIX e LXX, da Constituição e Lei nº 1.533/1951) => protege direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus, contra ato ilegal, quando o responsável pela ilegalidade for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público;
- c) *Mandado de Injunção* (art. 5º, LXXI da Constituição e Lei nº 8.038/1990) => utilizado quando a falta de norma regulamentadora tornar inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;
- d) *Habeas Data* (art. 5º, LXXII, da Constituição e Lei nº 9.507/1997) => permite o conhecimento de informações relativas ao impetrante contidas em bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- e) *Ação Popular* (art. 5º, LXXIII, da Constituição e Lei nº 4.717/1965) => visa anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.
- f) *Ação Civil Pública* (art. 5º, da Constituição e Lei nº 7347/1985) => é o instrumento a disposição do Ministério Público, de entidades privadas e de entes estatais, que pode ser utilizado para evitar ou condenar as instituições responsáveis por danos maiores causados ao meio ambiente, aos consumidores, aos bens artísticos, estéticos, históricos, turísticos ou paisagísticos.

Sendo assim, as ações de controle externo são desenvolvidas por estes meios de jurisdição pois a partir de órgãos, instituições e juntamente com a participação da sociedade exercem um papel fiscalizador e monitoram as ações desempenhadas pelo setor público federal, estadual e municipal, como também de seus respectivos gestores.

Portanto, é importante ter conhecimento de como funcionam esses mecanismos fiscalizatórios que estão à disposição dos cidadãos para que esses meios de fiscalização externa possam exercer suas funções de forma efetiva, e para que possamos garantir a democracia de nosso país, respeitando a lei, o Estado de direito que estamos

subordinados e o direito de todos de forma justa e igualitária, atendendo aos interesses da sociedade.

2.3.2 Controle Interno

O processo de gestão numa organização pública é algo que deve ser encarado de forma relevante para atingir os objetivos do Estado, pois com a evolução e a modernização que vem acontecendo ao longo do tempo, a administração pública vem introduzindo novos procedimentos de gestão.

Assim, as organizações, ao realizarem suas operações internas, necessitam de procedimentos e mecanismos que assegurem a sua execução e o registro de forma correta, eficiente e ordenada, denominados de controle interno (ATTIE, 2007).

A prática e a adoção do controle interno no setor público torna-se um exemplo de evolução e organização das funções desenvolvidas no Estado. Para Barrientos (1999 *apud* RIBEIRO, 2004, p. 95):

O controle interno é constituído por um conjunto de medidas e métodos adaptados e aplicados por cada instituição no cumprimento de suas obrigações gerenciais; tem por objetivo salvaguardar os recursos, garantir a confiabilidade e correção das operações e da informação, estimular a adesão de políticas e normas estabelecidas e promover a efetividade dos ganhos e resultados.

Portanto, o controle interno é efetuado pela junção da estrutura organizacional com os mecanismos de controle estabelecidos pela administração, na qual são incluídas normas internas que definem responsabilidades, funções e procedimentos que são desenvolvidos dentro de programas, políticas, processos e operações. O controle interno é aquele exercido pelo próprio órgão, ente ou instituição competente à produção ou execução do ato administrativo, sem a interferência e a intervenção de fatores externos.

O objetivo do controle interno é zelar pela coisa pública revertendo em serviços de qualidade, com o intuito de atender os anseios da sociedade, como também agir através de ação preventiva para que atos ilícitos, incorretos ou ilegais possam atentar contra os princípios administrativos perante a gestão pública. O controle interno na administração pública deve, sobretudo, possibilitar ao cidadão informações que confirmem transparência e clareza em relação ao gerenciamento da máquina pública.

Com isso a transparência pública se torna um fator de grande importância nas operações de controle interno. De acordo com Fêu (2003), a transparência se impõe como elemento fundamental para substituir controles burocráticos por controles sociais. Se a administração pública torna-se acessível, se faz necessário dar maior publicidade às suas ações para poder controlar o bom uso dos recursos utilizados, além de estimular a concorrência entre os fornecedores e a participação da sociedade no processo decisório, dando mais legitimidade à ação estatal.

No controle interno, o *accountability* – consiste na obrigação de transparência, onde o Estado e as organizações públicas tem que prestar contas dos seus resultados, mediante as ações que são estabelecidas, como também nos resultados que são alcançados, em função das atividades desempenhadas dentro da gestão pública.

A prática da *accountability* proporciona a população um melhor acesso às informações referente aos atos dos gestores públicos, em relação ao seu desempenho e às suas ações governamentais. No entanto, a qualidade da democracia praticada na sociedade depende do grau de transparência das ações governamentais que são executadas ou realizadas.

Assim, o controle interno se funda em razões de ordem administrativa, jurídica, e até mesmo política, pois sem esse tipo de controle não há, nem seria possível haver, em termos realistas, a responsabilidade pública; pois a responsabilidade pública depende não só de uma fiscalização eficaz dos atos e ações dos estados, mas também dos municípios em relação às suas formas de atuação e seus modelos de gestão (FÊU, 2003).

Esse instrumento de fiscalização proporciona à gestão pública subsídios para assegurar o bom gerenciamento dos negócios públicos, possibilitando a prestação de serviços com economicidade, eficiência e eficácia, evitando a ocorrência de erros potenciais, através do controle de suas causas e problemas que possam vir a ser apresentados.

Com o passar dos tempos, a sociedade brasileira vem se conscientizando da necessidade de se implementar mudanças nos métodos de controle sobre a aplicação dos recursos públicos, a fim de garantir uma gestão pública mais racional, eficiente e compatível com os preceitos legais da ordem democrática. Portanto diante desse contexto justifica-se a importância do controle interno nas organizações públicas, principalmente nas instituições municipais.

2.3.3 Sistema de Controle Interno

O sistema de controle interno consiste nas unidades administrativas do sistema de governo coordenadas entre si, trabalhando de forma integrada com o objetivo de prevenir possíveis erros e fraudes dentro da organização, como também avaliar todas as atividades realizadas pela gestão pública. Dentro de toda ou qualquer esfera de governo da administração pública existem mecanismos e sistemas de controle interno para auxiliar os gestores públicos nos processos de gestão.

De acordo com Silva *et.al.*(2005,p. 36), o sistema de controle interno pode ser entendido como:

O conjunto complexo e organizado de regras e normas de unidades, princípios, métodos, procedimentos e equipamentos, coordenados entre si, que busque o fim precípua de realizar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas de governo, bem assim de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional nos órgãos e entidades da administração pública.

Com isso, o sistema de controle interno proporciona aos gestores de recursos públicos determinadas informações que são necessárias para auxiliar nos processos decisórios e na avaliação de desempenho dos vários níveis da administração, de maneira que possa contribuir para a execução de suas atividades com maior eficácia, eficiência, e efetividade das funções realizadas pela administração pública.

Segundo Silva (1999, p.46) os principais objetivos dos sistemas de controle interno no cenário da gestão pública dentre os quais podemos destacar são os seguintes:

- Averiguar se os atos da administração estão sendo praticados em conformidade com as disposições legais e regulamentares;
- Proporcionar uma racionalização na aplicação dos recursos públicos disponíveis para alcançar as metas preestabelecidas;
- Colocar à disposição do administrador informações que possibilitem a tomada de decisões acertadas e a escolha de prioridades mais urgentes, visando à eficiência e eficácia da gestão.

No entanto, sem o aparato de sistemas de controle interno dentro de uma gestão pública, não seria possível realizar a correção dos planos e metas pré-estabelecidas pela

organização, impossibilitando assim o cumprimento dos objetivos organizacionais, além de causar danos e prejuízos, como também à má utilização dos recursos, trazendo uma série de atrasos e transtornos para a sociedade.

De acordo com a *Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores* - INTOSAI (2007), sob a ótica gerencial, o controle constitui o marco de referência da organização, pois engloba os planos, as políticas, os procedimentos e as práticas necessárias para que os objetivos sejam alcançados. No aspecto administrativo, engloba os procedimentos e os registros concernentes aos processos que se relacionam com a eficiência das operações e com as políticas da entidade. Sob o ponto de vista contábil, por sua vez, o controle compreende os procedimentos que buscam a confiabilidade dos registros financeiros para garantir a boa execução dos serviços e do gerenciamento público.

Desse modo, o sistema de controle interno tem a finalidade de ajudar o executivo nos procedimentos de gestão organizacional, como também na tomada de decisões administrativas, no sentido de desenvolver ações para atingir o cumprimento das metas que são planejadas e preestabelecidas pelo seu projeto de governo, atendendo as normas da legislação em vigor, evitando a ocorrência de erros potenciais e ações inapropriadas possam acontecer, além de possibilitar o acompanhamento e o desempenho da administração.

2.3.4 Sistema de Controle Interno Municipal

A implantação de um sistema de controle interno no segmento de governo municipal, parte da necessidade de orientar, fiscalizar e monitorar as ações da gestão pública em benefício da sociedade, como também para atender e cumprir com as exigências legais que são determinadas pela legislação.

Em virtude da crescente participação da sociedade nos mecanismos de controle e na fiscalização dos recursos públicos, e em busca da efetivação de um controle social que possa contribuir e possibilitar melhores ações de planejamento, organização e gerenciamento do setor público, a fim de que possa atingir melhores níveis de crescimento, progresso e desenvolvimento para a população.

Desse modo, justifica-se a implementação de um sistema de controle interno nos municípios. Assim, o sistema de controle interno municipal compreende o conjunto de normas, regras, princípios, planos, métodos e procedimentos que, coordenados entre si,

têm por objetivo efetivar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas do município (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, 2009, p.7).

Na esfera municipal a implantação de um sistema de controle interno se constitui em um aparato e mecanismo de apoio e assessoria ao poder legislativo possibilitando informações gerenciais, trazendo ao conhecimento do gestor público a ocorrência de supostos desmandos, falhas, erros e fraudes que possam atentar contra a administração de modo que o executivo possa adotar métodos que possam impedir e solucionar as ações lesivas e coibir determinadas ilegalidades que possam ocasionar danos para a gestão do município.

Segundo Cavalheiro e Flores (2009), os principais responsáveis pelo controle no município são os gestores e membros do controle interno do órgão, seja ele informal (representando apenas controles setoriais) ou legalmente constituído. No entanto, as atividades inerentes ao controle interno serão exercidas em todos os níveis hierárquicos dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como das entidades da administração indireta, por servidores, ocupantes de cargos públicos do quadro permanente do órgão ou entidade, não sendo passíveis de delegação por se tratar de atividades próprias destes. Porém, por ser uma tarefa técnica e complexa, a administração deve estruturar um departamento que, formalmente, seja responsável pela instituição, manutenção e melhorias nos controles internos e setoriais.

A partir da implantação de um sistema de controle interno municipal, é necessário que as unidades participativas que compõem a estrutura administrativa do município tenham noção das formas de funcionamento e das atribuições que são realizadas pela gestão, para que os setores responsáveis possam disponibilizar em um determinado espaço de tempo as informações necessárias referentes a programas, políticas, recursos e investimentos relacionados a determinadas áreas de atuação da esfera de governo.

A maneira de como o sistema de controle interno municipal é estruturado, a delegação de suas competências e a forma de interação dos demais setores e unidades administrativas que integram a gestão municipal é de fundamental importância para uma boa execução e efetivação das atividades de controle interno no município.

O objetivo básico de uma prefeitura no campo político/constitucional é proporcionar o bem estar social com a garantia de acesso por parte da comunidade à saúde, educação, assistência social, lazer etc., através da correta e eficiente aplicação

dos recursos públicos, bem como da busca contínua de novos recursos que venham a garantir melhores condições de vida à população. Enquanto que no campo administrativo/financeiro consiste em gerenciar os recursos públicos com obediência aos limites (mínimos e máximos) fixados pela legislação federal, estadual e municipal aplicável à matéria, como também buscar a melhor aplicação (financeira e social) dos recursos auferidos, visando à maximização dos mesmos (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, 2009).

Desse modo, pode-se considerar que a implantação e manutenção de um sistema de controle interno dentro de um município, atua como uma ferramenta que auxilia o processo de gestão, pois possibilita a redução das irregularidades e ilegalidades, como também protege as contas públicas contra fraudes e erros, bem como possibilita o acompanhamento de indicadores socioeconômicos e financeiros da administração municipal, além de examinar os investimentos, obras e aplicações dos recursos públicos, com o intuito de satisfazer os interesses da coletividade.

Além disso, o controle interno possibilita que o gestor público utilize formas para buscar um gerenciamento mais eficiente, de modo que atue de acordo com as normas estabelecidas pela legislação, e possa agir com transparência e racionalidade nas ações voltadas para os programas, projetos e políticas públicas de governo desenvolvidas no segmento público municipal.

III CAPÍTULO

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Caracterização da Pesquisa

A pesquisa é considerada um procedimento formal com métodos que determinam o pensamento reflexivo na procura de um tratamento científico, e se constitui na direção para conhecer a realidade estudada, tendo como objetivo proporcionar respostas ao problema apresentado na proposta de pesquisa.

Assim, o caminho metodológico para o desenvolvimento da pesquisa em foco, se caracteriza como uma pesquisa do tipo estudo de caso, exploratória, interpretativa e descritiva, tendo como método de abordagem a pesquisa qualitativa apresentando alguns indicadores quantitativos.

O *locus* social foi o município de Areia – PB. Para a coleta de dados primários em função do objeto de estudo optou-se pela entrevista semiestruturada com questões abertas aplicadas com os atores sociais em um total de 20 (vinte) participantes de 03 (três) Conselhos Municipais da Administração Pública de Areia – PB. Conselheiros membros titulares/suplentes dos Conselhos Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social. Utilizando-se ainda de questionários com questões fechadas aplicados com 07 (sete) membros distribuídos entre os referidos conselhos que optaram por não gravar entrevista.

Também foi utilizado o diário de campo, além de recursos de áudio como gravador com autorização dos atores sociais, para obter o máximo de informações necessárias sobre o objeto de pesquisa, como também para adquirir segurança e clareza nas informações relatadas pelos entrevistados durante a pesquisa de campo. Já os dados secundários foram coletados através de pesquisa documental e bibliográficas em livros da área específica, artigos científicos e revistas indexadas.

Além disso, foram utilizados programas de informática com o objetivo de facilitar a análise da coleta das informações de modo mais proveitoso sobre os dados levantados em pesquisa de campo.

Quanto aos instrumentos utilizados para estudar os processos e produtos usados em pesquisa qualitativa, Triviños (1995), enfatiza a utilização de entrevista no enfoque,

porque ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo ainda mais a investigação.

A partir do levantamento dos dados secundários, descrevem-se a análise dos dados coletados com abordagem qualitativa e quantitativa para trazer para o debate científico novas perspectivas metodológicas sobre a variável principal em estudo: Controle Social.

Para alcançar esse objetivo de cunho qualitativo e interpretativo, optou-se por analisar os discursos dos conselheiros dos Conselhos anteriormente referenciados, buscando entender a posição e ideologia de cada um sobre as ações dos conselhos. Por estarem diretamente em contato com a gestão do poder público local, espaço que não deve ser desconsiderado na informação.

Sendo assim, para analisar os dizeres de cada membro integrante, a posição e a ideologia sobre as instâncias de Controle Social, realizou-se a análise de discurso que é uma técnica qualitativa que busca entender como os sujeitos interpretam os fatos exteriores, ou seja, os conselhos e os põe dentro de suas falas dando sentido pela enunciação a partir de suas posições sociais e ideológicas.

Por isso, é preciso entender que “o discurso é um efeito de sentido, uma posição, uma ideologia – que se materializa através da língua (POSSENTI, 1998, p.160)”. O discurso tem sempre um sujeito responsável pelo dizer, também tem a intenção e possibilidade de escolha no seu dizer, dentro das formações discursivas e ideológicas.

Conforme Gil (2010), os estudos avaliativos têm como objetivo principal avaliar algum programa, evento ou movimento, permitindo uma análise mais profunda do problema em questão. Portanto, esse estudo tem como finalidade primordial analisar o controle social como espaço de participação e mecanismo para a promoção do desenvolvimento local na administração pública no município de Areia - Paraíba.

Os conselhos através da participação e auxílio da população juntamente com a sociedade civil exercem atividades de monitoramento, fiscalização acompanhamento e controle de recursos, obras, investimentos, convênios, programas e políticas, existentes dentro desses espaços de participação da administração pública municipal, agindo como um fator decisório para a sua execução e desenvolvimento.

O tratamento do material conduz à teorização sobre os dados, produzindo o confronto entre a abordagem teórica anterior e o que a investigação de campo aponta de singular contribuição (MINAYO, 2011).

No entanto, em um estudo de caso ocorre uma variedade de dados coletados em diferentes momentos, por meio de variadas fontes de informação. A organização das anotações de campo se dá mediante um processo contínuo em que o pesquisador procura identificar dimensões, categorias, tendências, padrões e relações, desvendando significados que não foram esclarecidos ou externalizados no momento da aplicação dos questionários.

Toda investigação científica trata de fazer o levantamento e o tratamento do material da pesquisa. O tratamento inclui a ordenação, a classificação e a análise do material de pesquisa, que formam um conjunto de instrumentos facilitadores do registro, imprescindíveis para a sistematização e análise das informações.

Dessa forma, o conjunto de leituras e pesquisas, como também, os dados apresentados pelos atores da pesquisa foram externalizados neste trabalho científico a partir de termos qualitativos encontrados nas respostas dos participantes. Assim, de posse desse material foi possível realizar a organização e a classificação do assunto com o intuito de familiarizar-se na perspectiva de integração dos conteúdos.

Acredita-se que todo tipo de investigação científica tem como principal objetivo desenvolver o levantamento de todo material coletado na pesquisa de campo para oferecer um melhor embasamento ao apanhado teórico do estudo. Assim, o levantamento do material obtido em campo inclui: organização dos dados de campo, o material da pesquisa, através das entrevistas, em que juntos formam um conjunto de instrumentos que garantem uma fidelidade maior dos conteúdos descritos pelos sujeitos de pesquisa.

Assim, o objetivo deste trabalho científico é deixar um legado no campo social, político, acadêmico e institucional de modo que se possa despertar um interesse ainda maior em relação a pesquisas referente à temática do estudo, como também propor melhorias, sugestões e soluções aos problemas evidenciados no decorrer de sua realização do estudo.

3.2 Caracterização do Município

Em meados do século XVII o território do atual município de Areia era conhecido pela denominação de Sertão dos Bruxaxás, índios que primitivamente habitavam a região. Por essa época, no local que se ergue a cidade, um português de

nome de Pedro construiu um albergue à margem de um cruzamento de estradas muito frequentadas pelos procedentes do alto sertão paraibano ou de Pernambuco, demandavam Mamanguape ou Paraíba.

O colono, pela amizade que fez com os nativos recebeu a alcunha de Bruxaxá. O movimento de viajantes e tropeiros pelo local atraiu habitantes, formando-se ali em pouco tempo uma próspera povoação, que passou a se chamar-se de Brejo de Areia, em virtude de correr nas imediações o riacho de nome areia. O município surgiu, desanexado do Monte-Mor (atual Mamanguape), em 1815.

Foi elevado à condição de cidade e sede municipal com a denominação de Areia, pela lei provincial de nº2, e teve sua emancipação política no dia de 18/05/1846. O município de Areia integra a micro-região do Brejo Paraibano, ocupando uma área de 269,4 km².

O município fica situado na encosta oriental da Serra da Borborema, a 618m de altitude acima do nível do mar, numa região extremamente acidentada, configurando-se o seu relevo repleto de vales, encostas e morros escarpados. É limitado pelos municípios de Arara e Serraria (ao norte); Alagoa Grande e Alagoa Nova (ao sul); Pilões e Alagoinha a (leste); e Esperança, Remígio e Algodão de Jandaíra (a Oeste).

Além de sua sede, o município possui 4 distritos na zona rural que são: Mata Limpa, Muquém, Cepilho e Santa Maria. Encontra-se a uma distância de 125 km capital João Pessoa, e 53 km de Campina Grande. Possui uma população de 23.829 habitantes com densidade de 88,47 habitantes por km². A seguir as figuras abaixo mostram a localização geográfica, divisão territorial entre municípios e a área territorial do município de Areia.

Figura 1: Localização geográfica do município de Areia-PB

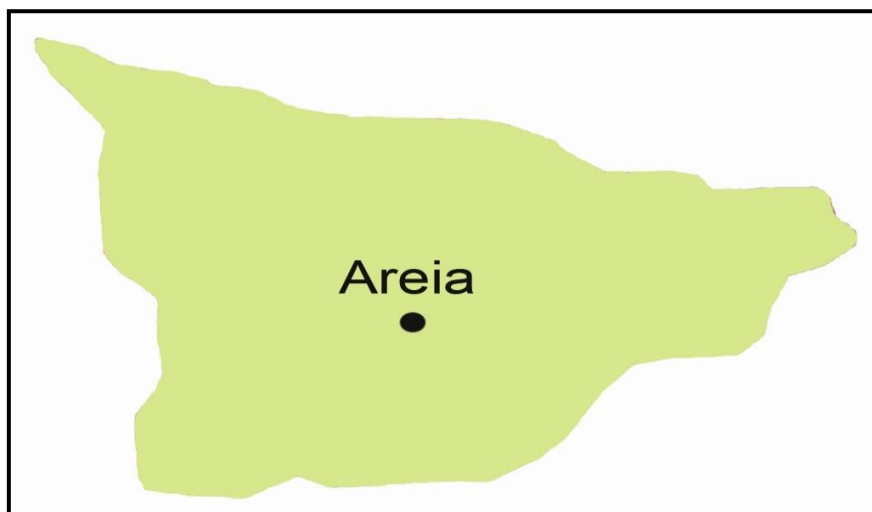


Fonte de dados: (IBGE 2013).

Figura 2: Mapa dos municípios que se limitam com Areia-PB



Fonte de dados: (Dados da pesquisa 2014).

Figura 3: Área territorial do município de Areia-PB

Fonte de dados: (Dados da Pesquisa 2014).

O quadro a abaixo mostra os indicadores sociais, a representação política e as principais atividades econômicas realizadas no município de Areia:

Indicadores Sociais	Representação Política	Atividade Econômica
IDH: 0,611 médio	Poder Executivo Municipal	Agricultura e Pecuária
PIB R\$: 94.525423 mil	Poder Legislativo com 11 vereadores em exercício	Comércio e Indústria
PIB per capita: R\$ 3.676,03		Serviços
FPM: 982.902,44	19.253 eleitores aptos	Turismo

Quadro1: Indicadores Sociais, representação Política e Atividade Econômica.

Fonte de dados: (IBGE 2013/PMA2013).

A partir das figuras e do quadro que foram apresentados acima, é possível conhecer os aspectos sociais, políticos, econômicos e territoriais do município de Areia, como também o seu contexto histórico, para se ter um melhor apanhado do estudo,

abaixo traça-se o perfil do desenho da pesquisa para construir um diagnóstico dos conselhos que serão objeto de análise da pesquisa.

3.2.1 O Desenho da Pesquisa

Em um primeiro momento a pesquisa foi realizada para levantar dados iniciais em relação aos conselhos: *Saúde, Educação e Assistência Social*, para se compreender os objetivos, as finalidades, as formas de funcionamento, participação, entre outras atribuições e competências dos Conselhos de representação de Políticas Públicas. Teve-se como objetivo traçar um diagnóstico situacional através de um viés teórico de acordo com os esclarecimentos e análises que foram realizadas in loco.

As fontes da pesquisa e informações preliminares foram coletadas a partir das Secretarias Municipais de *Saúde, Educação e Assistência Social* dos referidos conselhos em estudo. Através de análise documental (leis, decretos, portarias, instruções normativas), arquivos eletrônicos, conversas informais e entrevistas, também um questionário preliminar aplicado com membros participantes de cada um desses conselhos. Houve também uma importante colaboração dos secretários de cada pasta da administração pública do município.

Para efetivar a coleta de dados e informações nesse primeiro momento, foram estabelecidos os seguintes contatos: no *Conselho Municipal de Saúde*: foram entrevistados os Senhores Emílio Souza Soares, Jaime Soares da Silva e Lenildo José da Silva Santos; do *Conselho Municipal de Educação*: foram entrevistados a Sr^a. Lúcia Giovanna Duarte de Mélo e o Sr. Nielson de Albuquerque; e do *Conselho Municipal de Assistência Social* foram entrevistados o Sr. Suélio Bezerra de Lima e a Sr^a. Fabíola Karla Feitosa Simões Vidal.

Através dos depoimentos colhidos e relatos evidenciados pelos entrevistados e mediante análise documental, se possibilitou construir o aparato teórico referente à descrição atualizada em que se encontram os conselhos e se traçar um desenho inicial da pesquisa que serão relatados adiante.

3.2.2 Os Conselhos Municipais

Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas consistem em um colegiado institucionalizado formado por um pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, nomeados democraticamente, onde se tornam responsáveis pela gestão de uma determinada política pública aplicada dentro do município, de maneira compartilhada.

Sendo assim, os conselhos municipais variam de acordo com a implementação das ações que são direcionados, estando ligados sempre a uma política pública nacional de governo vinculadas a programas governamentais de caráter transversal e universal definidos e regulamentados por lei federal.

Os Conselhos Municipais são instâncias de controle concebidas para possibilitar que os interesses coletivos da sociedade integrem a agenda pública, participando efetivamente da gestão das políticas públicas (formalização, implementação e avaliação), constituindo-se assim em real espaço de construção da cidadania. (GOHN 2001).

Essas instâncias municipais de controle são vinculadas a uma determinada secretaria do município, porém suas atividades ocorrem de forma descentralizada, ou seja, desvinculada de qualquer ação governamental, além de possuir estrutura própria. Mas a realidade ainda é bem diferente, pois grande parte desses conselhos ainda funcionam interligados às suas respectivas secretarias fazendo com que ainda permaneçam interdependentes em relação a algumas ações desses setores de governo.

Além disso, os Conselhos Municipais possuem fundo municipal próprio de transferência para gerir recursos e recebem os repasses da união e dos estados através de transferência fundo a fundo sendo responsáveis pelo gerenciamento, aplicação e prestação de contas das atividades que são realizadas e deliberadas pelo seu colegiado de forma transparente tornando essas ações públicas a população, a sociedade civil e ao executivo de modo geral.

Diante deste contexto, é possível considerar que os Conselhos Municipais consistem em um novo modelo de gestão e governança democrática participativa no tratamento da coisa pública em âmbito local, porém podendo considerar que atualmente os conselhos municipais fazem parte definitivamente da gestão pública dos municípios brasileiros.

3.2.3 Descrição dos Conselhos

Apresenta-se no tópico uma descrição dos Conselhos Municipais de Saúde, Educação, e Assistência social, em que será traçado um diagnóstico atual dessas instâncias, desde sua formação até sua regulamentação, sobre as formas de atuação e funcionalidade dos conselhos a partir de seus atores sociais (os conselheiros) sejam governamentais ou da sociedade civil como protagonistas essenciais para consolidação e efetivação das políticas públicas desempenhadas pelo município, como mola propulsora para a promoção do desenvolvimento local e social da gestão pública municipal.

3.2.4 O Conselho Municipal de Saúde

Na área da saúde, a legitimação dos Conselhos Municipais ocorreu através da regulamentação da Lei nº 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), através dos conselhos e das conferências de saúde – sobre a transferência de recursos financeiros para a área da saúde, e na formulação e fiscalização das políticas públicas com o intuito de promover novas diretrizes e uma melhor gestão da saúde em âmbito local.

O Conselho Municipal de Saúde – CMS do município de Areia foi legitimado e institucionalizado com base na Lei Municipal de nº418/92 de 21 de setembro de 1992.

O CMS pode ser definido como um órgão consultivo do Sistema Único de Saúde (SUS), na área de abrangência da unidade local de saúde, vinculado a Secretaria Municipal de Saúde, e subordinado ao 3º Núcleo Regional de Saúde (NRS). O CMS possui composição paritária, e a sua organização é formada por 50% de entidades e movimentos representativos de usuários, 25% de entidades representativas de trabalhadores da área de saúde e 25% de representação do governo e prestadores de serviços privados conveniados ou sem fins lucrativos, dando ênfase a participação desses atores nesta instância de controle social. Atualmente o CMS é formado por 24 conselheiros sendo 12 titulares e 12 suplentes, suas reuniões realizam-se todas as 1ª terças-feiras de cada mês.

De acordo com a Lei Municipal de nº 617 de outubro de 2004 em seu art.23º atribui as seguintes competências para o Conselho Municipal de Saúde:

I – Definir as diretrizes gerais e política de saúde do município bem como fiscalizar a sua execução;

II – Aprovar o Plano de Saúde para o município observando a realidade epidemiológica à capacidade organizacional dos serviços, fiscalizando sua execução;

III – Propor medidas para o aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do Sistema Único de Saúde, observada as normas em âmbito Estadual e Nacional;

IV – Fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e serviços da saúde em âmbito do município;

V – Examinar propostas, responder e consultar sobre assuntos pertinentes a ações e serviços de saúde;

VI – Acompanhar e fiscalizar a movimentação de recursos repassados ao Título Municipal de Saúde;

VII – Elaborar e alterar quando necessário, o Regimento Interno do Conselho e suas normas de funcionamento;

VIII – Propor a convocação das Conferências Municipais de Saúde, bem como aprovar o regimento, a organização, e as normas de funcionamento da mesma;

IX – Estabelecer estratégia e mecanismo de coordenação e gestão do SUS articulando-se com os demais colegiados em nível Federal, Estadual e Municipal;

X – Estimular a participação comunitária no controle e na fiscalização do Sistema de Saúde;

XI– Poderão ser convidadas as pessoas ou instituições de notória especialização para assessorar o Conselho Municipal de Saúde.

Sendo a partir dessas competências que o CMS deve ser gerido e suas atividades devem ser aplicadas em consonância a esse regime de competências que são normas estabelecidas de acordo com o seu regimento interno, determinadas a partir de resolução do Conselho Nacional de Saúde.

A partir de um levantamento de dados realizado por meio da Secretaria Municipal de Saúde e através de documentos, relatórios, atas e arquivos eletrônicos que foram disponibilizados, como também em contato preliminar e conversas com alguns conselheiros membros ativos do CMS, foi que se tornou possível obter as informações necessárias para a construção de um diagnóstico de situação em que se encontra o Conselho Municipal de Saúde de Areia.

Atualmente o Conselho Municipal de Saúde de Areia funciona de forma ativa e regular, porém apresenta alguns problemas e deficiências que foram detectados nesse

diagnóstico preliminar em relação a situação atual desse espaço de participação e controle do município como veremos a seguir.

Uma das dificuldades apresentadas pelos próprios atores (*os conselheiros*), em pesquisa preliminar, diz respeito à ausência dos conselheiros às reuniões, o que causa a morosidade das ações do Conselho, uma vez que, na falta de *quórum*, os encontros têm de ser cancelados ou se transformarem em conversas informais.

Outro problema preocupante citado pelo conselho diz respeito à questão da “representatividade”, pois apenas um pequeno número de membros detêm o conhecimento e a qualificação necessária para desenvolver as funções que são recomendadas a um conselheiro, membro de uma instância de controle dessa natureza. Com isso, a falta de preparação dos demais implica numa tomada de decisão discreta, seguindo a tendência da maioria, sem nenhuma sugestão, ideia ou intervenção de modo que se possam propor melhores soluções para as propostas que são apresentadas perante o colegiado.

No quesito “comprometimento”, pôde ser constatado que a falta de incentivo por parte dos órgãos competentes, de qualificação dos conselheiros, de espaço físico adequado, ou mesmo a falta de instrução e orientação destinadas às normas e funcionamentos da entidade, por influências externas ou de cunho político, são fatores que podem ter gerado a falta de comprometimento e motivação, por parte dos membros do CMS.

Com referência a “publicidade e transparência das ações”, o Conselho Municipal de Saúde de Areia não emite nenhum dado ou parecer para o jornal impresso ou veículo de comunicação do município. No entanto, o conselho encaminha um parecer denominado “Resoluções” no qual estão contidas todas as informações, relatórios, prestação de contas e atividades realizadas pelo conselho que, após a apreciação, é encaminhado para ser homologado pelo gestor público do município com o objetivo de tornar claro e público a atuação do conselho perante a população. Esse é o método de transparência do CMS, que difere de outros conselhos de representação do município, os quais não demonstram preocupação com a transparência e publicidade de suas ações.

Apenas uma pequena minoria de atores da sociedade civil se manifestam, para reivindicar e cobrar ações do conselho, o que demonstra a despreocupação por parte da sociedade quanto às questões atreladas ao conselho. No entanto, quando a população se sente prejudicada em decorrência de algum acontecimento que interfira diretamente na saúde da população, o Conselho então é procurado, questionado, exigido.

Com isso, podemos perceber que a grande maioria da população ainda não possui nenhum interesse voltado para questões que deveriam ser de interesse público. Tal postura reflete a necessidade de uma melhor aplicação da política pública de saúde nesta localidade.

Portanto, através desse diagnóstico inicial e de um levantamento preliminar de dados *in loco*, é que pôde se obter um viés referente à situação em que se encontra atualmente o Conselho Municipal de Saúde do município de Areia. Com base nas informações que foram disponibilizadas, foi realizada uma análise prévia para que, a partir de pesquisas e estudos mais aprofundados, possam-se obter respostas, soluções e sugestões relativas às questões que foram elencadas dentro desse contexto.

3.2.5 O Conselho Municipal de Educação

Os Conselhos Municipais de Educação foram regulamentados através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação LDB nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, onde estabelecem diretrizes e bases para a educação nacional.

O conselho Municipal de Areia foi criado através da Lei Municipal de nº480/97, sendo modificado a partir da Lei nº 653 de 15 de março de 2006 onde estabelece o Conselho Municipal de Educação – CME, como um órgão deliberativo e permanente com atuação no âmbito municipal. De acordo com a lei municipal o CME possui as seguintes finalidades:

I – Promover e apoiar a atuação dos setores técnicos pedagógicos e administrativo que compõem a secretaria no âmbito municipal;

II – Definir prioridades da Política Educacional Nacional para sua aplicação nas escolas municipais;

III – Estabelecer diretrizes educacionais, a serem observadas quando da elaboração do Plano Nacional de Educação;

IV–Diminuir a prática do ingerenciamento na Administração das atividades Educacionais desenvolvidas junto à rede municipal de ensino;

V– Descentralizar as ações administrativas e educacionais nas escolas municipais, visando um melhor desenvolvimento do ensino municipal.

Ainda em conformidade com a lei municipal nº653/2006 modifica algumas determinações do conselho municipal de educação. Dentre essas alterações, em seu art. 5º estabelece as seguintes competências para o CME:

- I – Exercer a supervisão geral no cumprimento de seu estatuto;
- II – Propor medidas visando a eficiência e melhoria do ensino;
- III – Sugerir ações que visem à integração entre as escolas municipais;
- IV – Promover a elaboração do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal;
- V – Fiscalizar o recebimento e a aplicação de recursos orçamentários e financeiros, destinados ao ensino municipal, tanto oriundos de salário educação, como oriundos de dotações, arrecadações e de outras formas;
- VI – Examinar, semestralmente e, se for o caso, aprovar a prestação de contas apresentadas pelos gestores dos recursos que trata o inciso anterior;
- VII – Proibir, terminantemente, a solicitação de contribuição obrigatória, em nome das escolas municipais e aos membros da comunidade escolar;
- VIII – Sugerir e apoiar medidas de conservação dos imóveis das escolas municipais, suas instalações, mobiliários, e equipamentos;
- IX – Elaborar e dar publicidade a informes relacionados com a educação no município;
- X – Manter os membros da comunidade escolar, regularmente informados das atividades educacionais levadas a efeito no município, bem como de qualquer assunto do seu interesse.

A partir dessas finalidades e competências, que o CME deve ser gerenciado e suas atividades devem ser realizadas de acordo com as definições estabelecidas pela resolução do município conforme as determinações atribuídas pelo Ministério da Educação. Além disso, o Conselho Municipal de Educação é vinculado à secretaria de educação do município onde desenvolve ações destinadas à aplicação, fiscalização, avaliação e monitoramento de ações desenvolvidas no âmbito de um segmento da política de educação no município de forma descentralizada.

O CME é formado por 14 conselheiros sendo 07 titulares e 07 suplentes. A sua composição é formada em maior parte por membros que fazem parte da comunidade escolar, sendo o restante preenchido por membros da sociedade civil.

Com base em um levantamento de dados realizado através da secretaria municipal de educação e partir de informações disponibilizadas, através de contato, pesquisa preliminar e conversas com alguns atores que fizeram parte do conselho anterior, como também com os novos membros que foram nomeados para a nova formação do conselho a partir da nova administração municipal, que se tornou possível

traçar o desenho teórico dessa instância de controle no município e obter material necessário para a construção de um diagnóstico de situação atual em que se encontra o CME do município de Areia-PB.

Em virtude da mudança de gestão do município, também ocorreram várias mudanças em relação ao conselho de educação. A partir dos relatos extraídos nos depoimentos dos atores que foram entrevistados pôde se perceber uma série de problemas existentes e mudanças realizadas dentro desse conselho. Partindo dos relatos que foram evidenciados pode se perceber o seguinte:

Até o início do ano, o Conselho Municipal de Educação encontrava-se ativo, com suas atividades previstas até fevereiro de 2013, mas em decorrência das mudanças políticas que ocorreram com o processo eleitoral de 2012, na administração pública do município, esse conselho não conseguiu se reunir mais e foi desativado, com o final do ano coincidindo também com o final da gestão do conselho.

Foi realizada uma convocação da secretaria de educação com os membros da gestão anterior para obter informações de como se encontrava o andamento e a atuação do CME. Como resposta, os membros anteriores alegaram a questão da falta de quórum nas reuniões, para deliberações e ações.

Coforme o relatado nas entrevistas, o CME, encontrava-se em situação regular e ativa. No entanto, a documentação que regulamenta e autoriza o funcionamento desse conselho não foi encontrada nos arquivos da secretaria municipal de educação atual. Com isso, a constatação é a de que o conselho não estava regulamentado, uma vez que não existe uma portaria autorizando o funcionamento de forma convencional, como também não havia dados, nem constava nenhum tipo de cadastro referente ao sistema do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que é o órgão responsável pelo gerenciamento, informações e dados relativos a este conselho.

As reuniões que aconteceram anteriormente podem ser consideradas apenas de caráter declaratório, para cumprir formalidades. Pode se considerar que o conselho funcionava de fato, mas estava irregular por não está regulamentado burocraticamente no sistema do FNDE. Isso demonstra o nível de desorganização que a secretaria de educação apresentava em relação ao conselho de educação na gestão anterior. Com a mudança administrativa e de gestão que aconteceu na secretaria do município, deu-se início ao processo de regularização, formalização de registros burocráticos em cartório e o cadastramento de dados no sistema do FNDE. A partir disso, iniciou-se o processo de

recomposição, reestruturação e reorganização da nova composição do Conselho Municipal de Educação do município de Areia-PB.

Em relação ao regimento interno do CME, a atual secretaria de educação do município constatou que esse conselho não possui regimento interno ou estatuto, seja impresso ou eletrônico. Sendo assim, será dado imediatamente início à criação e formulação de um novo regimento interno para o conselho de acordo com suas especificidades, funcionalidade e normas regulamentadoras.

Com a nova composição do conselho, está sendo dado início aos trabalhos e às atividades, com reuniões mensais, realizadas na última quarta-feira de cada mês. Após a nova composição do CME já se realizaram duas reuniões que, segundo os relatos de um de seus membros aconteceram de maneira satisfatória.

Quanto à participação dos atores, um conselheiro membro do conselho anterior, afirmou que essa interação acontecia de “forma normal”, mas não com o nível de atuação necessário, o que influenciava diretamente no comprometimento e na representatividade dos atores conselheiros como também nas suas formas de atuação e funcionamento do conselho.

Nesse momento, a questão da participação, da representatividade e do comprometimento dos novos conselheiros ainda não podem ser avaliados, em virtude dos processos de mudanças e renovação que ocorreram dentro do conselho. Quanto à “transparência das ações” do período anterior, o conselho emitia ao gestor público do município, um parecer sobre receitas, despesas, transferências e movimentações realizadas pelo CME, com o objetivo de que este procedesse a uma apreciação e tomada de conhecimento das atividades realizadas. Não era adotado nenhum procedimento para prestação de contas à sociedade das ações e deliberações do respectivo conselho.

Nessa nova gestão do CME, a perspectiva é de que seja emitida uma prestação de contas de forma simplificada no portal da transparência do município sobre empenhos, receitas e despesas de acordo com todas as ações e atuação do conselho, tornando público o acesso à população, de modo que se possa conhecer e interferir, se for o caso, nos atos realizados pelo mesmo.

Quanto à qualificação dos conselheiros, todos os conselheiros, em tese, são esclarecidos e têm conhecimento das suas funções. A maior parte dos atores-conselheiros que formam essa instância pertence ao segmento governamental e fazem parte da secretaria de educação do município.

Em relação à “participação da sociedade civil e da comunidade”, a população não apresenta nenhuma preocupação nem hoje nem anteriormente. No entanto, o CME funciona com total liberdade e não existe nenhum tipo de interesse pela população em realizar esse tipo de atividade. Porém, isso se torna um fator prejudicial porque tem que se existir uma fiscalização dos dois lados: o da população perante o conselho e o do conselho perante os órgãos responsáveis.

Na nova formação do CME, houve a preocupação de inserir membros da comunidade que possuem interação com as questões voltadas para a política pública de educação do município, com o objetivo de aproximar a comunidade envolvida às instâncias de governança competentes nas respectivas áreas para propor e buscar soluções para os problemas existentes e criar mecanismos de prevenção de problemas.

Portanto, com base nas informações que foram relatadas para traçar o diagnóstico situacional da realidade do CME do município de Areia – PB, foi possível evidenciar que a situação desse conselho no momento pode ser considerada satisfatória, pois anteriormente nunca houve reclamações, nem aos próprios conselheiros nem aos gestores da educação a qual estão subordinados ou seja, a situação permanece sem cobranças em relação às formas de atuação do conselho. Além disso, sempre cumpriram com os prazos e metas estabelecidas pelo município e pelas instâncias superiores.

Sobre a atuação do conselho no atual contexto, alguns atores apontam não ter conhecimento da forma como o conselho trabalhava, atuava e funcionava, pois ele foi encontrado em um estado de inteira desorganização. No entanto, a partir dessa nova fase de renovação, segundo a secretaria de educação do município, há uma expectativa de que o conselho possa superar as expectativas em relação à atuação do conselho do período anterior, contribuindo para a melhoria da política de educação desenvolvida dentro dessa localidade.

3.2.6 O Conselho Municipal de Assistência Social

Os Conselhos Municipais de Assistência Social foram regulamentados de acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, através da Lei nº 8.742/93, onde determina a formação de instâncias deliberativas do SUAS – Sistema Único de Assistência Social de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, como também promover a participação da população e sociedade civil,

por meio de organizações representativas, na formulação das políticas, fiscalização de recursos e no controle das ações em todos os níveis governamentais.

Nesse sentido, de acordo com o art.2º parágrafo único da LOAS, a assistência social deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais de todas as camadas da população.

No município de Areia o Conselho Municipal de Assistência Social CMAS, foi instituído pela Lei Municipal nº476/97, como — instância colegiada de caráter permanente entre governo e sociedade civil, com poder normativo, deliberativo e controlador da política de assistência social do município de Areia. O CMAS é um órgão vinculado a Secretaria Municipal de Assistência Social composto por 16 conselheiros, sendo 8 titulares e 8 suplentes, suas reuniões realizam-se todas às 2ª quintas-feiras de cada mês.

De acordo com o art.7º do seu Regimento Interno, as competências do Conselho Municipal de Assistência Social são as seguintes:

- I – Definir as prioridades da Política de Assistência Social no município;
- II – Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;
- III – Aprovar a política Municipal de Assistência Social;
- IV – Estabelecer critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do fundo municipal de assistência social e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos;
- V – Definir critérios para a celebração de contrato ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de Assistência Social no âmbito municipal;
- VI – Apreciar previamente os contratos e convênios referidos ao inciso anterior;
- VII – Aprovar Regimento Interno;
- VIII – Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos bem como o desempenho das ações sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- IX – Apresentar anualmente um relatório das atividades desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Assistência Social;

X – Cumprir e fazer cumprir as decisões e instruções exaradas do Conselho Municipal de Assistência Social.

Através dessas deliberações e competências que o CMAS deve executar suas atividades, conforme o seu regimento interno e de acordo com as normas e resoluções estabelecidas pela LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social.

Por meio de um diagnóstico preliminar realizado por intermédio da Secretaria Municipal de Assistência Social de Areia, é que pôde-se levantar dados, e informações, acerca da atual situação que se encontra o CMAS, bem como a partir de contato prévio com membros da pasta e conselheiros ativos da referida instância, que foi possível obter as informações necessárias para traçar um desenho preliminar e construir um viés teórico sobre as formas de funcionamento, da organização e problemas que se apresentam dentro do espaço deste conselho, como também a participação de seus atores sociais sejam eles os membros que compõem o conselho, população ou sociedade civil no desenvolvimento dessa política pública no município.

Atualmente, o Conselho Municipal de Assistência Social encontra-se ativo, realizando suas atividades regularmente, de forma convencional. Em relação aos atores que formam o conselho, existe uma falha do poder público, pois quando ocorrem mudanças na gestão pública do município modificam-se os conselheiros governamentais, o que demonstra que esses atores só permanecem vinculados às atividades do conselho em virtude de responsabilidades e compromissos que são assumidos perante a administração pública.

Em relação aos conselheiros da sociedade civil, não existe um grau de compromisso em realizar o controle social porque a população não tem o mínimo interesse em participar das atividades vinculadas ao CMAS. Em parte esses atores da sociedade não sentem obrigação ou responsabilidade quanto a tais questões.

Verifica-se que o comprometimento por parte de poucos membros que integram o conselho não se dá de forma satisfatória. Esse fato vem atrelado ao baixo nível de qualificação e conhecimento das questões temáticas e da sua funcionalidade, o que afeta diretamente o andamento das atividades do conselho, como também no rendimento da população.

Por ser uma instância fiscalizadora, o CMAS torna público suas atividades em relação à gestão de seus recursos, movimentações financeiras, transferências e atividades que são desenvolvidas dentro de sua instância, através de relatórios de gestão

que passam pela apreciação do conselho para a aprovação e em seguida, são encaminhados em forma de parecer para os veículos de comunicação do município, seja impresso ou virtual, de acordo com a deliberação do Conselho.

Quanto à participação da sociedade civil e da população no âmbito da assistência social, a população não se preocupa em nenhum momento com as questões relacionadas a esse segmento, pois na última Conferência Municipal de Assistência Social realizada em agosto do ano passado, apenas 1% da população compareceu a este evento que é de grande importância para delinear os caminhos dessa política pública em nível federal, estadual e municipal. Isso mostra a falta de envolvimento da população com as questões sociais e políticas locais do município.

No entanto, a partir desse diagnóstico e com base nas informações que foram levantadas, a situação atual desse conselho é considerada satisfatória, pois, todos os relatórios e prestação de contas que são apresentados ao conselho para apreciação são aprovados pelo colegiado sem ressalvas. Entretanto, o nível de qualificação e despreparação e a ausência de participação da sociedade fazem com que as coisas continuem seguindo da mesma forma, sem acontecerem mudanças satisfatórias.

Portanto, a partir da análise e avaliação realizada acerca dos conselhos municipais de Educação, Saúde e Assistência Social do município de Areia pode se constatar legalidade e funcionamento de todos, de forma regular. Porém, as necessidades e deficiências configuram-se de maneira similar. A falta de estrutura, juntamente com o nível de atuação dos conselheiros podem ser considerados a situação mais preocupante. Por outro lado, a maioria da sociedade civil e da população não demonstra nenhum tipo de interesse ou compromisso em participar das atividades destinadas aos conselhos. Esse fator aponta para a urgente necessidade de uma melhor aplicação e efetivação dessas políticas públicas no município de Areia, pois essa indiferença e desinteresse da população afeta diretamente o índice de desenvolvimento humano do município.

Além disso, a população não sabe e ainda não percebeu a força que um conselho possui em relação à administração pública, seja ela de qualquer esfera de governo. Mas ao se deparar com uma realidade mais recente, a partir das manifestações e movimentos reivindicatórios que aconteceram em nosso país, espera-se que a postura da sociedade com relação à sua relevância nas decisões políticas seja, de fato e de direito, decisiva.

IV CAPÍTULO

4. Resultados e Discussões

Nesse tópico apresenta-se o segundo recorte da pesquisa, ou seja, a análise de dados empíricos a partir da coleta realizada na cidade de Areia, PB com os atores sociais conselheiros sobre a exequibilidade das ações do controle social.

Para analisar os dizeres de cada membro integrante, a posição e a ideologia sobre as instâncias de Controle Social, realizou-se a análise de discurso que é uma técnica qualitativa que busca entender como os sujeitos interpretam os fatos exteriores, ou seja, os conselhos e os põe dentro de suas falas dando sentido pela enunciação a partir de suas posições sociais e ideológicas.

Faz-se relevante ressaltar, que a análise de discurso são os “enunciados produzidos numa dada situação de interação verbal, na qual os sujeitos são constituídos enquanto posições sociais e ideológicas” (OLIVEIRA, 2007, p.32), como sujeitos sociais e históricos. Assim, o discurso pode ser considerado “a produção de um efeito de sentido de verdade, da racionalidade que impõe valores e determinadas representações que deveriam ser aceitas para que seja a solução dos problemas” (Op. Cit, 2007).

Considerando que a formação discursiva, representa um conhecimento de mundo que o indivíduo adquiriu em um ambiente cultural com influência dos aspectos sociais, históricos, políticos, religiosos, jurídicos, recebe caráter individualizado que reflete a maneira de agir do sujeito e de atuar sobre o mundo (DANTAS, 2007).

A análise de discurso se propõe a desvendar não o sentido, mas os sentidos possíveis de serem percebidos numa dada comunicação dos seres humanos. Na perspectiva de Orlandi (2002), a análise do discurso fundamenta-se na compreensão da ‘língua fazendo sentido’ num percurso em que se visa o homem e seus atos de fala, nos quais o indivíduo seleciona seu dizer a partir das condições de que está sujeito, tendo a linguagem como representação da realidade. Representações estas ligadas ao discurso, à formação ideológica, à formação discursiva e ao domínio discursivo do sujeito.

Desse modo, observa-se que o sentido não está nas palavras expressas, mas no modo como são enunciadas, também pelas marcas e ideologias. Assim, “as palavras

mudam de sentido segundo as posições daqueles que empregam. Elas ‘tiram’ seu sentido dessas posições, isto é, em relação às formações ideológicas nas quais essas posições se inscrevem” (ORLANDI, 2002, p.64).

Assim, a partir das perspectivas do teórico pode-se assinalar que o sujeito se projeta e projeta situações que determinam sua posição em um determinado discurso. Outra ideia a ser colocada é com relação ao espaço e sentido do discurso, pois o modo como o sujeito interpreta os fatos exteriores e os coloca dentro de suas falas molda os sentidos pela enunciação. Portanto, sujeito e sentido estão bastante imbricados, não se separam, constituem-se de um mesmo lugar de articulação.

Outro elemento a se considerar sobre os sentidos, é que através da linguagem o sujeito se constitui e constitui os sentidos, pois a língua é um espaço de múltiplos efeitos e sentido. Sendo assim, no estudo em pauta é possível entender as relações entre a linguagem dos conselheiros e a sociedade, os sentidos das suas enunciações e as formações ideológicas. Assim, será feito um percurso que vai da formação do discurso dos indivíduos até a sua relação com a sociedade, também identificar nos discursos o sentido de verdade e representações que devem ser consideradas.

Sendo assim, acredita-se que pesquisas neste molde pode ser um recurso para auxiliar os gestores para a compreensão que cada sujeito faz das ações empreendidas e que esses efeitos possam interferir no desempenho e na exequibilidade das políticas públicas dando sentido ao discurso do gestor. Essas hipóteses ajudam a gestão a intervir nas suas ações se constituindo enquanto crítico de sua própria prática e ação política.

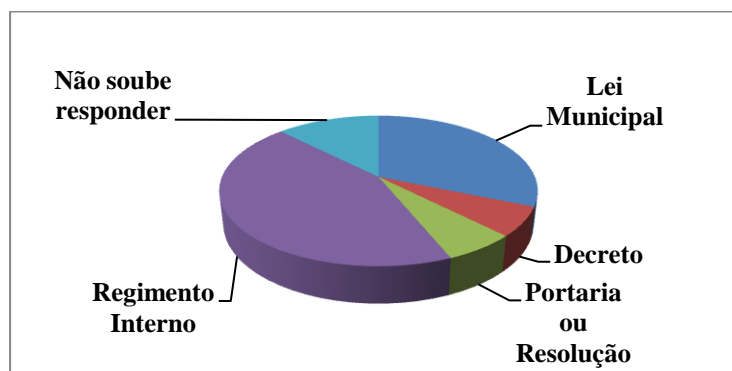
Desse modo, para alcançar o objetivo a partir do viés interpretativo e principalmente qualitativo, escolheu-se iniciar a análise dos dados primeiro pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS), em que foram aplicadas 09 entrevistas com os conselheiros sendo 6 titulares e 3 suplentes. Em conversas com esses atores puderam-se entender as suas posições sociais em relação a essa instância de controle das ações do poder local.

Quando questionados sobre a situação atual de funcionamento do Conselho Municipal de Saúde nos dizeres dos sujeitos foi possível compreender que as reuniões acontecem uma vez por mês, porém de forma lenta, faltando uma agenda de reunião definida e um direcionamento da pauta apresentada no decorrer das sessões, seu desempenho é considerado insatisfatório por falta de quórum, poderia ser mais efetivo e cobrar mais da gestão.

Também foi revelado que o conselho foge das regras que estão contidas no seu estatuto deixando muitas lacunas nesse ponto. Portanto, há necessidade de uma nova estrutura de formação com independência de seus membros. Faz dez meses que não foi apresentada a prestação de contas, contudo no ano de 2014 segundo um de seus membros ele será reformulado.

De acordo com a posição dos conselheiros entrevistados a estrutura do CMS é regida da seguinte forma:

Gráfico 1 – Estrutura do CMS



FONTE: Dados da Pesquisa de Campo, 2014.

O gráfico acima revela que a maioria dos conselheiros tem conhecimento em relação à estrutura que se rege o conselho conforme resposta da maior parte dos entrevistados.

Em relação à estrutura física e instalações alguns conselheiros afirmaram que o conselho possui uma sala localizada no Hospital Municipal que é um prédio público, a sala é muito pequena com um espaço que não comporta todos os conselheiros durante as reuniões. Portanto, não apresenta uma estrutura física satisfatória.

Atualmente o conselho está se reunindo na própria Secretaria Municipal de Saúde, cujo órgão precisa ser fiscalizado nas suas ações. Segundo os dizeres de um conselheiro: “[...] se a população quiser participar das reuniões no momento não há espaço”. Algumas vezes as reuniões são realizadas em outros locais, adaptados temporariamente. Nesse ponto o conselho não atende aos critérios necessários para um bom funcionamento considerando que as instalações e a sua estrutura física são consideradas insatisfatórias pelos seus conselheiros.

Portanto, para o funcionamento e atuação adequada do CMS, a gestão pública municipal não oferece um suporte necessário para o desenvolvimento de suas atividades considerando que o conselho não possui nem um espaço físico próprio para realizar suas

reuniões. Às vezes acontecem eventos como congressos, cursos e encontros mais os conselheiros nunca participam por falta desse apoio por parte da prefeitura.

A gestão deveria trabalhar mais essas instâncias porque elas ainda funcionam muito precariamente, infelizmente o poder público municipal descumpra algumas regras que o conselho solicita e que estão determinadas pelo seu estatuto.

Esses foram os principais fatores evidenciados pela maioria dos conselheiros entrevistados. Apenas um único conselheiro apresentou opinião contrária a esses discursos como é possível observar abaixo:

Quanto ao nosso conselho, quando a gente precisa de alguma coisa para dar continuidade ao nosso trabalho à gestão sempre está disponível, pois quando parte para a prefeitura a questão de algum apoio ou auxílio, eles sempre estão aptos para nos ajudar (LENILDO JOSÉ DA SILVA SANTOS, Conselheiro titular do CMS de Areia PB).

Os discursos tiveram a pretensão de demonstrar a forma como os sujeitos assumem sua posição diante dos fatos e da dinâmica dos conselhos, alguns passíveis de algumas contradições, outros trazem um discurso de apoio ao poder local.

Na questão sobre a participação dos conselheiros nas reuniões, um dos principais pontos elencados pela maioria dos conselheiros foi às ausências e a falta de quórum nas sessões, fator este que impede a realização das reuniões para votação de questões relevantes impossibilitando o andamento dos trabalhos do conselho. Ainda foi revelado que os muitos encaminhamentos dependem da gestão, que não atende as demandas do conselho.

Outro elemento assinalado é a participação dos conselheiros que não está sendo contínua, para os conselheiros alguns participantes não têm conhecimento, comunicação e informação sobre o processo e suas atribuições. Apenas 30% dos conselheiros tem uma participação significativa. Conforme alguns relatos dos entrevistados percebem-se:

É outra questão que deve ser vista, muitas vezes não dá quórum nas reuniões que deveriam ser mensais. A prestação de contas que deveria ser entregue com antecedência para ser avaliada, muitas vezes é entregue em cima da hora, sem prazos para agente avaliar, o convite chega muito próximo da data e isso impede efetivamente que um representante titular ou suplente se faça presente as reuniões [...] (PÉRICLES RODOLPHO A. M. DA SILVA, Conselheiro suplente do CMS de Areia - PB).

Os conselheiros em si são esforçados, o que depende da parte de nós conselheiros nós tentamos trabalhar e implantar da melhor forma, mas tem muita coisa que não só depende da gente depende da parte da gestão e isso assim, ficam nos devendo a respeito dessa situação (IVANDRO PEREIRA FERREIRA, Conselheiro titular do CMS de Areia - PB).

Na minha opinião a participação dos conselheiros é insatisfatória. Muitas vezes observando em reuniões tem conselheiros que ficam voando, ou seja, sem entender o que está se discutindo, muitos não tem conhecimento nem mesmo das atividades realizadas dentro dos serviços de saúde (MARIA ELIZETE ANDRADE DA SILVA, Conselheira titular do CMS de Areia - PB).

Nota-se que há semelhança discursiva entre os dizeres dos conselheiros, afinal os discursos foram feitos por sujeitos que tratam da mesma questão: a atuação dos conselhos, suas diversas posições sociais, assim como sua especificidade enunciativa com formação ideológica que lhes corresponde quando informam das estratégias utilizadas pelo gestor para que as reuniões não apresentem quórum como também não sejam fiscalizadas e cobradas determinadas ações e políticas. Portanto, segue uma ideologia e seu discurso precisa resignificar-se em oposição ao discurso da gestão atual como forma enunciativa.

Quanto às metas estabelecidas pela gestão do município de acordo com os conselheiros entrevistados pôde-se perceber que atende em partes algumas metas, mas em relação a esse ponto é complicado afirmar isso, porque em Areia-PB a figura do presidente do conselho é a figura do secretário, de certa forma isso inibe e atrapalha o andamento dos trabalhos.

Constata-se que o conselho se reuniu apenas para aprovar contas, sendo necessário ter conhecimento dos problemas da gestão relacionados à saúde do município. Para que isso aconteça compete a cada conselheiro cumprir com a função que lhe foi atribuída como representante da coletividade. A partir de então é possível que o conselho se torne muito útil e ativo para o município. Para alguns atores sociais houve grandes avanços nesse sentido, porém ainda é necessário ampliar a sua função social e ter mais independência.

Quanto as políticas públicas de saúde a maioria dos conselheiros entrevistados afirmou que a gestão tem atendido a política pública de saúde no município em parte, faltando maior transparência das ações empreendidas, pois os conselheiros sempre discursam para que se tenha um serviço de saúde de qualidade. Informando ainda que

todas as solicitações encaminhadas pela administração que venha beneficiar a coletividade são aprovadas pelo conselho na íntegra, segundo os dizeres.

Alguns benefícios passaram por aprovação do conselho por isso ele tem contribuído para o Controle Social. Também algumas políticas funcionam de forma adequada atendendo as demandas sociais e outras deixam a desejar. Assim, de acordo com os atores entrevistados pôde-se perceber que a política pública de saúde na gestão do município funciona em parte desenvolvendo algumas ações e benefícios para a população, porém precisa mais transparência dentro de sua execução.

Apenas um único conselheiro se mostrou contrário aos discursos enunciados que tudo esta caminhando de modo a atender a coletividade:

Os gestores não escutam os conselheiros, fazem as coisas por conta própria sem ouvir ninguém. Como por exemplo: as licitações que são cartas marcadas (JAIME SOARES DA SILVA, Conselheiro titular do CMS de Areia - PB).

Nota-se na fala que o sujeito se vale de outros fatos para construir a sua argumentação, com um discurso mais deslocável e identificável em nível de oposição ao poder local, a oposição se dar em termo de interdiscurso. Portanto, marca a sua posição diante de um fato.

Quando os conselheiros se posicionaram sobre a temática Controle Social a maioria dos atores em seus discursos diz se tratar de *participação e fiscalização*. O Controle Social atua de forma democrática por meio de seus representantes no processo de gestão direta ou indireta dentro do município, nas ações dos gestores, em ação conjunta com a comunidade com o objetivo de resolver os problemas do município e prestar um melhor atendimento para a população.

Para que esse controle funcione de forma efetiva a sociedade tem que fazer parte conjuntamente com o município, pois essas ações não podem ficar centralizadas apenas no gestor, tem que envolver também a população.

A partir dos dizeres dos conselheiros foi possível perceber uma conformidade da maioria das posições em relação ao significado dessa temática, considerando que os mesmos têm conhecimento sobre o que significa e como se desenvolve o Controle Social dentro da gestão do município como e relevante observar:

É a participação e a fiscalização do povo sobre as ações desenvolvidas de forma democrática, por meio de seus representantes (MARIA

ELIZETE ANDRADE DA SILVA, Conselheira titular do CMS de Areia-PB).

É a fiscalização da sociedade perante o poder público, nas ações dos gestores públicos em ação conjunta com a comunidade (JAIME SOARES DA SILVA, Conselheiro titular do CMS de Areia-PB).

É fiscalizar, acredito que a palavra seja essa “*fiscalização*”, o controle social entra com isso e a população solicitando o serviço e vendo se aquele serviço está sendo realmente realizado (PÉRICLES RODOLPHO A. M. DA SILVA, Conselheiro suplente do CMS de Areia - PB).

De acordo com os discursos dos conselheiros as principais atribuições do conselho municipal é entender e conhecer as principais necessidades do município e o cidadão. Portanto, é preciso não só reivindicar, mais apresentar sugestões e ideias objetivando a melhoria dos serviços de saúde para a população. Se existe esse mecanismo o conselho é a força que representa a coletividade.

O conselho deve procurar soluções para melhorar os problemas relacionados à saúde do município, bem como procurar ouvir os problemas apresentados pela população e contribuir para a resolução cobrando do gestor público, pois as ações desenvolvidas no sistema de saúde precisa ter transparência sendo acompanhadas pelos representantes da sociedade, são essas em partes as funções do conselho e do conselheiro.

Além de reger os problemas oriundos da saúde o conselho é responsável pela aprovação e prestação de contas da saúde, como também para aprovar e deliberar os projetos que são apresentados ao conselho. Portanto, de acordo com o discurso da maioria dos conselheiros entrevistados essas são as principais atribuições que devem ser conferidas ao conselho.

Em sentido amplo a forma como foi abordada nos discursos a temática Controle Social, a posição dos atores pode auxiliar na observação de aspectos discursivos, constituintes, visando, levar a população a refletir sobre a importância dos Conselhos e suas ações no que diz respeito à participação e fiscalização das ações do poder público municipal. Também das condições sociais e políticas que os conselhos foram constituídos, assim como observar as divergências nos interesses e sentidos da criação para que seja possível a materialidade simbólica.

Quando questionados se o Controle Social se caracteriza como um espaço de participação da sociedade e sua contribuição para o desenvolvimento local do município

os conselheiros em sua maioria afirmaram que o Controle Social não tem contribuído para as ações de desenvolvimento local e comunitário, porque o conselho não funciona juntamente com a participação popular como deveria ser de fato. Então esse Controle Social fica a desejar porque não funciona conforme os objetivos propostos.

A população também não participa de forma mais intensa, se a população participasse poderia ter um Controle Social mais ativo com ações de desenvolvimento quer seja comunitário, local ou territorial. Não existe nenhum Controle Social sem participação da comunidade e da gestão. Assim, é relevante perceber a lógica no discurso de alguns conselheiros entrevistados:

Não vejo muito o “Controle Social” atuando em decisões para o desenvolvimento do município (MARIA DE FÁTIMA SILVA DE ANDRADE, Conselheira titular do CMS de Areia-PB).

Creio que não porque os conselhos não funcionam com a participação popular adequada como deveria funcionar. Então esse controle social, essa participação social do povo também fica a desejar, porque infelizmente os conselhos não funcionam como manda as regras e esse controle social envolvendo a sociedade ele fica de fora, então fica a desejar com relação a isso (LUIZ DE SOUZA FÉLIX, Conselheiro suplente do CMS de Areia - PB).

Os conselheiros afirmaram que o Controle Social tem como proposta a representação e participação da sociedade, porém dentro desse conselho (Saúde) a representatividade ainda é pequena precisando melhorar, pois o conselho tem procurado fiscalizar e resolver os problemas, às vezes tendo êxito outras vezes não. Quem vai ser beneficiada com a prática efetiva dos conselhos é a população, porque o benefício é para toda a sociedade. De certa forma, esse controle em si inibe alguns desvios de conduta por parte da gestão pública. A partir desses discursos é possível perceber as posições e ideologias dos conselheiros:

Creio que sim porque quem vai ser beneficiada com toda essa política é a própria população na questão de obras, verbas, melhorias nos segmentos de saúde, então é muito importante porque o benefício é para a sociedade, no entanto a sua participação é importante (IVANDRO PEREIRA FERREIRA, Conselheiro titular do CMS de Areia - PB).

O Controle Social ele tem como proposta sim, trazer o desenvolvimento local da própria comunidade, agora infelizmente em nosso conselho a representatividade ainda é pequena, não sei se por causa da divulgação ou por falta de cultura, estímulo para a participação social. Mas temos sim, conselheiros que representam a

população que são combativos, cobram, ainda solicitam serviços e mesmo que de forma discreta, pois a representatividade é pequena, mas estão presentes e ainda se manifestam sendo muito importante à participação destes (PÉRICLES RODOLPHO A. M. DA SILVA, Conselheiro suplente do CMS de Areia - PB).

A partir dos discursos e análises é possível identificar que as posições dos conselheiros sobre o Controle Social são divergentes, a maioria dos dizeres relatou que essa contribuição não tem acontecido de forma positiva conforme os discursos avaliados. Portanto, a recorrência dos discursos heterogêneos dos atores mostra a afinidade que existe entre si, porém não é um fim em si, mas a junção de vários interdiscursos, que, juntos formam um universo discursivo.

Sobre a contribuição do Controle Social para o processo de gestão pública municipal a maioria dos conselheiros afirmou que o Controle Social tem contribuído para esse processo, através da fiscalização e também cobrando melhoria do serviço de saúde, tem ocorrido de forma discreta, mas lentamente essa cobrança está surgindo.

Quando se tem ações dos gestores, isso se torna importante porque consiste na união do setor público com a comunidade, pois não adianta os encaminhamentos ficar apenas sobre a tutela do segmento público e a população que gera opinião e é parte interessada nesse processo ficar de fora do contexto, considera-se que a união entre o poder público e a sociedade é importante dentro de um processo de gestão democrática.

Por outro lado, existe há necessidade de avançar mais no sentido de dividir as responsabilidades. Além disso, todos os gestores trabalham com esse intuito, considerando que o conselho é a mola que rege as normas, no entanto tudo que vem da gestão de um município é com objetivo de melhorar o serviço para população. Nessa questão apenas dois conselheiros não se pronunciaram em conformidade com os demais.

Com relação à comunidade a maioria dos conselheiros entrevistados revelou que a comunidade não se manifesta, participa, acompanha e cobra as ações do conselho, pois a população ainda está muito aquém, muito afastada do conselho. É necessário que a comunidade se manifeste e esteja presente na figura dos seus representantes.

Além disso, não traz para o debate nos conselhos os problemas, as reclamações ou as notificações, não tem conhecimento das ações dos conselhos, portanto, a participação da comunidade não é caracterizada como representativa. Por outro lado os conselhos não divulga nos meios de comunicação como também não convida a própria

população para fazer parte das ações, nesse sentido não se sabe a quem atribuir o equívoco na aproximação se a gestão municipal ou ao conselho.

Muitos cidadãos nem têm conhecimento de que podem participar das reuniões conselho, tão pouco conhece os conselheiros e sabem sobre as ações de saúde. Todos esses fatores impossibilitam que a população possa se manifestar e participar de maneira ativa das ações do conselho. A partir dos relatos de alguns atores sociais é possível constatar:

A população não participa, chegava às vezes a comentar, mas não participava das reuniões, não apresenta os problemas para que a gente possa resolver e ir em busca de soluções, então não existe participação da população perante o conselho (ANTONIETA PEREIRA, Conselheira titular do CMS de Areia- PB).

A população é alheia às informações e não se preocupa em procurar o conselho, muitos nem sabe que pode participar, e o conselheiro está ali apto para receber qualquer denúncia, mas quando acontece sempre se cumpre (LENILDO JOSÉ DA SILVA SANTOS, Conselheiro titular do CMS de Areia PB).

Através dos relatos acima se percebe que a população não participa das reuniões, tão pouco acompanha as ações do conselho, isso é um fator que prejudica não só a própria população, mas também a gestão do município e a atuação das atividades do CMS.

Portanto, sociedade civil, apenas tem se apresentado como coadjuvante olhando distante e afastada, observando os acontecimentos, não acontecendo efetivamente uma participação significativa, muito tímida a participação da população no processo de construção do conselho.

Assim, observou-se que as ações na área da saúde são desconhecidas, segundo os conselheiros que foram entrevistados, também a sociedade não exerce nenhum tipo de participação e pressão sobre as ações do conselho. Isso mostra o nível de desinteresse por parte da população em contribuir para com as políticas públicas de saúde dentro do município.

Quando questionados se a gestão pública municipal a partir do Controle Social tem obtido avanços dentro de suas ações e gestão da saúde a maioria dos conselheiros afirmou que o conselho tem colaborado para a configuração de mudanças no processo, pois aparecem algumas melhorias. Contudo, não uma contribuição ideal que possa

resultar em uma prestação de um serviço de qualidade principalmente a população carente. De certa forma, a partir das cobranças e a presença do conselho algumas ações tornaram-se mais dinâmicas.

Na ideologia de alguns conselheiros hoje não fica tudo centralizado na mão dos gestores porque o controle e a fiscalização fazem com que haja um processo mais dinâmico das políticas públicas, pois os gestores não ficam isolados, estando mais atentos a determinadas ações dentro da gestão e do gerenciamento público. Evidencia-se o Controle Social através desse conselho tem contribuído para a gestão pública do município de Areia-PB.

Sobre a participação dos atores representativos e as mudanças ocorridas no processo de gestão pública municipal a maior parte dos entrevistados respondeu que não, porque a participação desses atores representativos acontece de forma discreta o que tem desestimulado a participação dos conselheiros, porque nem todo conselheiro é participativo. Enquanto o conselheiro não se conscientizar da força que o conselho exerce, essa participação continuará deficitária. Observem os dizeres dos entrevistados sobre a questão:

Não tenho uma explicação aprofundada em relação a isso, mas no meu ponto de vista eu não tenho visto essas mudanças acontecerem não, infelizmente isso desestimula um pouco a participação do conselheiro porque há certa privação do conselheiro em se aprofundar em alguns assuntos e mesmo que ele se aprofunde, isso muitas vezes não passa das reuniões, a gente não vê essas ações sendo desenvolvidas dentro da administração pública municipal (LUIZ DE SOUZA FÉLIX, Conselheiro suplente do CMS de Areia - PB).

Deixa um pouco a desejar porque nem todo conselheiro é participativo, enquanto o conselheiro não se conscientizar que o conselho é quem faz que o conselho é quem rege e delibera. Pois quando se conscientizarem do poder que tem eles vão ser mais participativos dentro das atividades do conselho (LENILDO JOSÉ DA SILVA SANTOS, Conselheiro titular do CMS de Areia PB).

Para estabelecer uma nova dinâmica nas relações de participação e controle social dentro do município os conselheiros entrevistados elencaram alguns pontos sobre a questão que podem contribuir com melhorias para o desenvolvimento da gestão pública no município. A partir das respostas analisadas evidenciou-se:

- Uma maior participação da sociedade juntamente com a população cooperando com a administração pública dentro dos limites de sua representação popular exigindo mais a solução para os problemas;
- A conscientização e educação, pois boa parte da população se quer sabe que existe um conselho, se fosse mais divulgado talvez a população procurasse se empenhar mais cobrando mais de todos os conselheiros, pois a população só pode cobrar e exigir aquilo que conhece;
- Preparar melhor e informar os conselheiros, a respeito do seu papel no conselho, pois o conselho precisa ter mais autonomia, ser mais independente para cumprir a normas sugeridas. Por outro lado, a gestão e a administração pública permaneçam neutras com relação à atuação dos conselheiros;
- Os membros do conselho não sejam partidários e sim escolhidos através de voto independente de partido político, com isso se formaria um conselho mais atuante e democrático no cumprimento de suas ações;
- O presidente do CMS não deveria ser a pessoa do secretário de saúde, pois ele nunca irá se manifestar contrária a gestão, isso inibe a conduta de participação por parte de algum conselheiro;
- É necessária uma maior interação por parte dos conselheiros, pois o conselho é formado por um grupo, no entanto se o conselho não desenvolver suas atividades de forma correta conforme seu cronograma não irá obter resultados positivos. O trabalho em conjunto das instituições municipais, dos conselhos, da sociedade, dos gestores e do setor privado também faz parte dessa interação.

A partir das questões elencadas observa-se que a gestão pública necessita melhorar em vários pontos para tentar estabelecer uma melhor dinâmica nas relações de participação e Controle Social no município a partir dos enfoques citados anteriormente.

No quesito transparência, os conselheiros entrevistados responderam em sua maioria que este ponto precisa ser melhorado, pois apresenta muitas deficiências, porque boa parte do que acontece nas reuniões só quem tem conhecimento são os

conselheiros e os integrantes da área de saúde, a população muitas vezes fica sem ser comunicada sobre o que aconteceu. Realiza-se uma prestação de contas trimestralmente, acontecendo sempre de forma atrasada.

O conselho em si ainda não está tão efetivo nessa questão, nem divulga a prestação de contas do que foi votado ou discutido a partir dos meios de comunicação, então fica uma algo meio que restrito. No entanto, nas ações de transparências ficam em déficit porque a população não se faz presente, se a população estivesse presente com frequência nas reuniões do conselho, essas ações seriam mais transparentes. A transparência é um fator de fundamental importância para a gestão e gerenciamento público. É possível perceber essa afirmação a partir dos relatos de alguns dos conselheiros entrevistados:

Infelizmente essas ações, essas transparências ficam muito a desejar desde quando a população não está presente. Se a população estivesse sempre presente nas reuniões do conselho, com certeza essas ações seriam totalmente transparentes. Como é uma reunião voltada apenas para conselheiros então essa questão fica muito a desejar (LUIZ DE SOUZA FÉLIX, Conselheiro suplente do CMS de Areia - PB).

É direcionado aos conselheiros um documento com os valores gastos a cada três meses, mais não estão sendo apresentadas notas fiscais e os conselheiros estão fazendo cobranças sobre essas notas (MARIA ELIZETE ANDRADE DA SILVA, Conselheira titular do CMS de Areia - PB).

Nessa questão de transparência nós do conselho ainda não somos tão efetivos, porque infelizmente nossas reuniões que são abertas ao público, praticamente não tem esse fim específico, a população não participa e essas reuniões ficam centralizadas dentro do conselho, não divulgamos a prestação de contas, o que foi votado e o que foi discutido a partir dos meios de comunicação, então ficam uma coisa meio abafada (IVANDRO PEREIRA FERREIRA, Conselheiro titular do CMS de Areia- PB).

A partir dos relatos acima pode-se perceber que o CMS não realiza uma transparência clara e definida, nesse ponto o conselho deixa a desejar e apresenta várias falhas nessa questão, como também a própria população não manifesta nenhum tipo de preocupação em relação a essas ações que o conselho desenvolve, ficando apenas a cargo do conselho e dos conselheiros que de certa forma ainda não tornaram essas ações tão efetivas de maneira mais evidente para a sociedade. Portanto, no quesito transparência as ações do CMS ainda são muito deficitárias e precisam de ajustes.

A partir dos discursos dos conselheiros entrevistados o objetivo principal da execução do trabalho do conselho precisa está mais focado nas seguintes questões:

Quadro 2: Trabalho do Conselho Municipal de Saúde

Assistência Social e Cidadania	2
Acompanhar a execução dos programas de governo	7
Acompanhamento dos controles contábil, financeiro e orçamentário	8
Estabelecer uma nova dinâmica de gestão com administração pública	2

FONTE: Dados da Pesquisa de Campo, 2014.

Conforme os dizeres do quadro acima é possível perceber através das respostas citadas que a maioria dos conselheiros do CMS, tem um conhecimento sobre os pontos que estão entre os principais objetivos do trabalho que o conselho realiza.

Com relação à administração pública municipal se ela considera importante ou não a atividade do conselho parte dos entrevistados afirmou que sim, porém ainda falta empenho para a resolução de alguns problemas existentes, pois a gestão do município não fornece condições para o conselho realizar suas atividades. Se tivesse mais suporte logístico os conselhos poderiam desenvolver seus trabalhos de maneira mais profícua. Na ideologia de alguns entrevistados a gestão municipal considera o conselho:

Como importante sim, mas infelizmente quando ela deixa de cumprir com algumas regras que estão dentro do conselho, então essa importância fica pela metade, porque como é que ela considera algo importante e não dar subsídio para aquilo funcionar conforme estão nas regras (LUIZ DE SOUZA FÉLIX, Conselheiro suplente do CMS de Areia - PB).

Acredito que considere, mesmo com as suas deficiências ele funciona, mas acho que falta mais um pouco de empenho de como criar um espaço, um calendário mais presente, uma vez que o presidente é o próprio secretário ainda, então o que falta é um espaço direcionado para o conselho, uma agenda de reuniões pré-definida, um prazo para se discutir as pautas mais amplo, pois quando a gente receber o tema ou a pauta da reunião poder avaliar principalmente nesse ponto tão batido que é a tomada de contas, acho que sejam esses detalhes (PÉRICLES RODOLPHO A. M. DA SILVA, Conselheiro suplente do CMS de Areia- PB).

Os conselheiros que responderam não evidenciaram seus descontentamentos conforme podemos observar nos seguintes relatos abaixo:

A administração não dar valor ao conselho, não fornece a documentação necessária para a prestação de contas, não comunica as ações antes de fazer, ou seja, os conselheiros não tem nenhum valor perante os gestores (JAIME SOARES DA SILVA, Conselheiro titular do CMS de Areia - PB).

Não, a administração se sente incomodada, sendo fiscalizada e sempre procura se camuflar e não investe para capacitar os conselheiros para que todos fiquem aptos a atuar no conselho (FRANCISCO XAVIER DA SILVA, Conselheiro titular do CMS de Areia - PB).

A partir dos dizeres constata-se que discursos dos conselheiros acontecem de forma diversificada, com isso percebe-se que as opiniões ficaram divididas em relação a essa temática. Portanto pode-se evidenciar que a administração pública municipal considera importante até certo ponto a atuação do conselho de saúde.

Como principais sugestões para melhorar as atividades do conselho os entrevistados elencaram vários pontos que podem ser colocados em prática e desenvolvidos pelo conselho para um melhor desempenho nas suas ações:

- a) Realizar uma maior divulgação seja no rádio, carro de som, escolas, igrejas e outras instituições de forma mais clara o seu trabalho para que a população tome conhecimento e possa participar. Divulgando para sociedade e dizendo como funciona o conselho;
- b) Que as reuniões não sejam fechadas, pois conforme o estatuto a sala do conselho tem que funcionar em local aberto para receber o público, para que a população possa ser convidada a participar das reuniões de forma ativa;
- c) Não ser obrigatório que o presidente do conselho seja o secretário de saúde, pois isso limita muitas ações diante do CMS, considerando é inviável ser conselheiro e gestor ao mesmo tempo acumulando funções. Como também o presidente do conselho deve ter um contato mais efetivo com os segmentos representativos. O gestor municipal também poderia dar mais autonomia e condições para o conselho trabalhar e adquirir uma maior independência;

- d) As contas públicas analisadas pelo conselho se tornem mais claras para que os conselheiros possam tomar conhecimento, que a documentação necessária seja disponibilizada para o conselho fiscalizar com bastante antecedência;
- e) Qualificar e capacitar os conselheiros, considerando que muitos conselheiros estão desinformados do papel e função social que ele tem e deve desempenhar dentro do conselho.

Portanto, estes foram os principais pontos sugeridos pelos membros do conselho para que se possam obter melhorias nas suas atividades. Percebe-se que a administração pública do município não estabelece uma relação profícua com o conselho, o que dificulta as ações, necessitando ser corrigido na prática, caso contrário isso continue acontecendo os serviços de saúde para a população permanecerão apresentando deficiências.

Assim, elucida-se que os discursos dos conselheiros materializados nas entrevistas constituem um ponto de partida para a exequibilidade de ações dos conselhos tomando por base a legislação para seu desempenho de modo a ampliar a sua eficiência no sentido de fortalecer a democracia e as instâncias participativas do município além do Controle Social exercido pelos Conselhos de Políticas Públicas.

Sendo relevante que os cidadãos e cidadãs conheçam os instrumentos de gestão pública para que eles possam contribuir de forma mais concreta e objetiva. Essa participação é, de fato, muito significativa para o processo de consolidação, de aperfeiçoamento, de avanço da democracia.

4.1 Análise de Discurso: Conselheiro Municipal de Educação – CME

No Conselho Municipal de Educação (CME), foram entrevistados cinco conselheiros titulares. Através das entrevistas realizadas com os conselheiros foi possível constatar as ideologias e opiniões acerca do cenário e atuação desse conselho no município de Areia - PB, a partir dos discursos coletados.

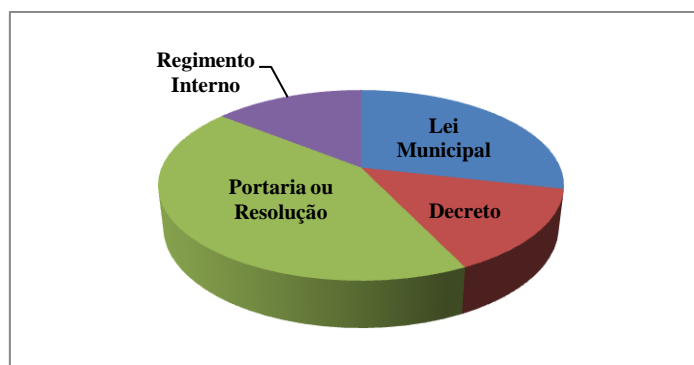
Em relação ao funcionamento do Conselho Municipal de Educação (CME) constata-se que o conselho está ativo, mas apresenta dificuldades em seu

funcionamento, pois esse conselho atua com dificuldades, a exemplo das reuniões que muitas vezes se realizaram apenas para aprovar questões de recursos.

Outra dificuldade apontada diz respeito a pouca assiduidade dos conselheiros o que resulta na falta de quórum nas reuniões, atrelada a falta de responsabilidade dos membros para que assumam um compromisso em permanecer e participar ativamente. Nesse sentido, observou-se que não existe a compreensão da amplitude e significância do trabalho de um conselho. Portanto, se o conselho não tem atuação, não possui elementos para avaliar. Segundo um dos relatos de um conselheiro: “[...] *durante esse ano de 2014 o conselho vai passar por uma reformulação, porque no CME é realizada um votação para saber independentemente da pessoa quem deseja participar do conselho, onde não é apontado por ninguém, a pessoa entra no conselho por livre e espontânea vontade*”.

No que concerne ao quesito estrutura do Conselho de acordo com a opinião dos conselheiros a estrutura do CME se rege da seguinte forma conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Estrutura do CME



FONTE: Dados Pesquisa de campo 2014.

A partir do gráfico acima é possível perceber que a maioria dos entrevistados não tem conhecimento de como se regulamenta a estrutura do conselho do qual faz parte.

Quanto à estrutura física e instalações a maioria dos conselheiros entrevistados afirmou que não, que o CME não disponibiliza de um espaço físico adequado para realizar suas atividades e fazer suas reuniões. A secretaria não dispõe de uma sala de reuniões em outros espaços que não estejam ligados diretamente na Secretaria de Educação, além disso, a própria secretaria alega que instalação física não é dificuldade para o funcionamento do conselho. Contudo, o conselheiro abaixo aponta a dificuldade que o CME enfrenta:

É até uma vergonha eu dizer isso, mas posso dizer é que a gente teve uma reunião marcada numa quarta-feira dessas atrás e nós não tivemos essa reunião por falta de um ambiente, de um local adequado, onde nós teríamos uma sala e ela não foi disponibilizada para a gente se reunir (DANIEL SILVA SANTOS, Presidente do CME de Areia - PB).

Portanto, a partir dos relatos dos conselheiros entrevistados observa-se que o CME encontra dificuldades na questão de infraestrutura para o seu funcionamento de maneira adequada, como também se percebe que a situação atual não é satisfatória para atender as metas estabelecidas pela gestão do município.

Nesse mesmo contexto, com relação à administração pública municipal foi questionado se ela considera importante ou não a atividade do conselho, nesse ponto a maioria dos conselheiros entrevistados afirmaram que não, pois a gestão municipal não fornece as condições necessárias para a atuação do conselho.

Segundo um dos relatos, a gestão municipal está alguns passos atrás em relação à equipe gestora do município, pois a prefeitura não dispõe de uma equipe de gestão educacional que tenha condições de fazer um trabalho para fomentar a ação coletiva e o Controle Social, pois não é suficiente apenas formar um conselho, é necessária definição e vontade política, com ações que efetivamente funcione através de condições disponibilizadas pela administração. Alguns conselheiros se posicionam sobre a questão:

Se a administração municipal respeitasse e desse condições para a gente mostrar um trabalho dentro do conselho, ele tinha uma sala para reunião, ela teria participação dentro de nossos debates, mas infelizmente só quem realiza reuniões e debates é o conselho, pois se a gente discute ou debate e ninguém da administração participa, eu acho que isso fica em vão, fica só no papel. Então para que aconteça essa mudança e que a administração pública dê um apoio, é necessário que eles participem também, porque a gente tem que realizar as mudanças, juntamente com eles que estão administrando (DANIEL SILVA SANTOS, Presidente do CME de Areia - PB).

Não tem nenhuma participação assim da administração pública, o que é necessário que exista mais, que a administração pública se interesse mais pela formação desses conselhos e atuação, porque não é só formar, é que esse conselho passe a atuar de fato em nosso município (MARIA DE FÁTIMA FERNANDES DIAS Conselheira titular do CME de Areia - PB).

Conforme os discursos à administração pública apresenta dificuldades no segmento de gestão da educação no município refletidos diretamente em fatores

organizacionais que precisam ser melhorados. Pôde-se notar que esses problemas estão relacionados também a falta de condições e estrutura para atuação e o funcionamento do conselho de educação.

Além disso, de acordo com a maioria dos entrevistados o conselho não consegue atender as metas estabelecidas para o bom desempenho das atividades o que contribui sobremaneira para a gestão municipal, pois o conselho não consegue desenvolver um trabalho dinâmico, com a ideologia de que o conselho está a serviço de uma gestão e não a serviço da educação.

Isso é uma prática que acontece não só no CME, mais também em outros conselhos do município, onde nesse ponto a gestão participativa ainda fica aquém da efetiva participação e compreensão do que representa e do que se pode fazer uma representação.

No que tange a interpretação desses discursos, percebe-se tanto a condição de assujeitamento de alguns conselheiros com sua visão destinada e idealista criando um simulacro que significa a presença de um jogo de tensões. Por outro lado, percebe-se discursos de oposição buscando o reconhecimento do conselho, aquele que o próprio autor não tem consciência de si mesmo e da função que desempenha.

No quesito participação, o CME apresenta vários problemas conforme discursos dos entrevistados, porque com a mudança de gestão no município o conselho parou suas atividades, desmotivado e desarticulado, pois as pessoas não manifestavam mais interesse em participar. No entanto nesse período o CME passou por uma reformulação e reestruturação, procurou se fomentar e incentivar a participação. Contudo, foi possível constatar que as pessoas que aceitaram ter os nomes indicados para fazer parte do conselho, foram mais pelo convite ou incentivo em participar, mas não demonstrou muito interesse, como também a comunidade em participar.

Assim, no início da sua formação o Conselho teve certa funcionalidade, mas depois os membros foram se dispersando e desistindo permanecendo pouco tempo. No entanto se não tem atuação, não existe participação por parte de seus conselheiros. Portanto, a participação no CME está aquém do desejado e afeta diretamente o desempenho das atividades, o que mostra o nível de desinteresse dos seus membros com a temática educação. De acordo com o discurso da conselheira abaixo a questão é elucidada:

Essa prática também é pela falta de indicação ou de desenvolvimento de uma política onde o conselho seja peça importante. Hoje os conselhos não funcionam como uma peça importante que defina política, o máximo que se quer que o conselho faça é aprovar as contas referentes aos custos financeiros. Não se quer não se busca e não se fomenta que o conselho defina nada, então essa é uma grande dificuldade para a participação e o funcionamento deles (LÚCIA GIOVANNA DUARTE DE MÉLLO, Conselheira titular do CME de Areia - PB).

Em relação à Política Pública de educação a maioria dos conselheiros entrevistados respondeu que a gestão não tem atendido a Política Pública de educação no município, também não evidenciaram motivação ou justificativas em relação a essa temática. Apenas uma única conselheira se manifestou em relação a esse tema:

É como eu venho falando a ação do conselho ainda é muito incipiente. E se agente fica incitando, lembrando que tinha reunião ele não acontecia. Uma total desmotivação e desmobilização e eu acho que até interesse mesmo de que um conselho não funcione (LÚCIA GIOVANNA DUARTE DE MÉLLO, Conselheira titular do CME de Areia - PB).

Conforme discursos da maioria dos entrevistados a gestão do município não tem atendido a Política Pública de educação de forma efetiva. Nesse contexto apenas uma única conselheira teve sua opinião contrária aos demais membros do conselho.

Sobre o tema Controle Social quando questionados os conselheiros entrevistados não souberam responder sobre a questão, em seus discursos percebeu-se um distanciamento acerca do que significa “*Controle Social*.” Isso mostra o grau de desconhecimento por parte de alguns membros do conselho, mesmo sendo pessoas que tem uma formação superior e detentoras de certo nível de conhecimento, demonstraram não ter um conhecimento prévio do que significa e a funcionalidade do Controle Social dentro da gestão do município.

Além disso, acerca da contribuição do Controle Social para o processo de gestão pública municipal os conselheiros afirmaram que o Controle Social tem contribuído para esse processo, através da fiscalização dos recursos, bem como de cobranças em relação às ações que foram ou estão sendo realizadas por parte da gestão local, para prestar contas à comunidade sobre o que está acontecendo de melhorias dentro do segmento da educação no município.

Contudo, constatou-se que dentro desse contexto existe um entrave porque a politicagem é muito forte no município e interfere constantemente em algumas ações do

conselho. Para que haja uma mudança nesse sentido é necessário empenho e vontade de mudar por parte da administração e seus envolvidos como também os atores representativos.

Com isso, é relevante se ter um conhecimento necessário sobre a temática, os entrevistados afirmaram que a ação do Controle social tem contribuído para o processo de gestão municipal, no entanto ainda existem algumas interferências para que o conselho funcione com uma maior efetividade.

Além do fato de que os conselheiros não reconhecerem a posição em que se encontram enquanto ser em construção constante seguido pelo próprio trabalho no conselho, de uma função enquanto ator na formulação identitária nesta nova caminhada. Nota-se também uma semelhança discursiva na justificativa para sua prática.

Quando questionados se o Controle Social enquanto espaço de participação da sociedade tem contribuído para o desenvolvimento local e comunitário do município, contribui em partes segundo o relato dos entrevistados, porque quando os conselheiros participam ativamente das ações do conselho pode resultar em melhorias para a população.

Em relação participação da sociedade civil a maioria dos conselheiros entrevistados afirmou que a comunidade não exerce nenhum tipo de participação ou acompanhamento nas ações do CME. A comunidade em si não tem conhecimento do poder que o conselho tem, tampouco ciência do que acontece no segmento da educação no município, ainda não existe essa consciência por parte da comunidade referente à participação.

De acordo com os discursos dos conselheiros entrevistados é possível evidenciar que a participação da comunidade em relação à atuação desse conselho é praticamente inexistente. Apenas um único conselheiro não teve sua opinião conforme com os demais:

A comunidade a gente observa que muitas vezes ela tem a vontade de se manifestar, mas se tem uma repreensão, a gente trabalha em um município pequeno onde a sociedade ela quer mudar, ela tem a vontade de querer mudar, mais muitas vezes ela não tem um apoio de uma força que lhe dê uma base de sustentação para realizar essas mudanças (DANIEL SILVA SANTOS, Presidente do CME de Areia-PB).

Portanto, para os entrevistados a participação da sociedade civil ainda é muito pequena, isso acontece também pelo desinteresse em se manifestar através de ações participativas e de representatividade.

Quando os conselheiros foram questionados se a gestão pública municipal a partir do Controle Social tem obtido avanços dentro de suas atividades e gerenciamento, a maioria dos conselheiros afirmou que não, que o conselho no momento ainda não tem colaborado com mudanças dentro desse processo, em virtude das alterações que foram realizadas dentro do conselho de educação após a mudança de gestão.

Ainda não é possível contar com uma presença e participação significativa do Controle Social em função da mudança de gestão administrativa. No entanto, segundo um dos entrevistados, esses avanços só poderão ser percebidos, a partir do segundo ano de mandato da nova gestão. Assim, foi sublinhado:

Ainda não, falta haver mais atuação do conselho, falta existir um conselho de fato e de direito não apenas no papel para que ele possa desenvolver uma gestão pública correta. (MARIA DE FÁTIMA FERNANDES DIAS, Conselheira titular do CME de Areia - PB).

Acredito que em nosso município não, o nosso conselho hoje é um conselho apenas para se reunir, para fiscalizar uma lei, uma merenda, ou um material que chega ao município comprado pelo prefeito, agora na discussão de nós participarmos e mudarmos eu acredito que não, pois os conselhos são formados para se ter uma participação com a comunidade, mas infelizmente não temos o privilégio de participar porque a gente só vê tudo depois de feito (DANIEL SILVA SANTOS, Presidente do CME de Areia - PB).

Nesse mesmo contexto, em relação à participação dos atores representativos no processo de gestão pública municipal, também foi um dos pontos que não se conseguiu obter avanços, pois os seus membros se quer apropriaram-se em sua função de conselheiro. Existe certa dificuldade de se representar o conselho segundo um dos membros entrevistados porque tem coisas que dependem diretamente da administração e às vezes impossibilita a atuação dos conselheiros.

Sendo assim, o Conselho Municipal de Educação quanto as suas principais atribuições, segundo o relato dos conselheiros entrevistados consiste em definir a Política Pública de educação sendo o elo entre a gestão do município com a comunidade e a sua representação, no entanto ainda existem entraves por parte dos atores sociais dentro do sistema de Políticas Públicas.

Normalmente, o conselho tende a trabalhar com ações pontuais que possam chegar a uma solução imediata dos problemas da população, sem pensar numa Política Pública de desenvolvimento da educação no município, nesse sentido é preciso de uma participação mais significativa do conselho e da administração municipal.

Além disso, é necessário que os seus membros tenham conhecimento dos procedimentos que são realizados dentro do conselho com conhecimento do que acontece no segmento da educação para se obter a efetividade nas ações, bem como contribuir com opiniões junto à administração na melhoria da educação no município, pois havendo as mudanças desejadas na educação é sinal de que o conselho está contribuindo para que avanços aconteçam.

De maneira geral as principais atribuições do CME, são reger as normas e se fazer cumprir de acordo com as regras que são estabelecidas. Esses foram os principais pontos elencados pelos entrevistados acerca das principais atribuições desse conselho.

Para estabelecer uma nova dinâmica nas relações de participação e Controle Social dentro do município os conselheiros entrevistados destacaram alguns pontos acerca dessa questão que podem contribuir com melhorias para o desenvolvimento da gestão pública no município. A partir das respostas analisadas foi possível perceber:

- É necessária uma maior integração entre secretarias, entre a comunidade e as classes interessadas, entre a comunidade escolar com os outros profissionais, ou seja, sendo a partir dessa interação que se poderão obter melhores formas de desenvolvimento, através do interesse pela educação procurando por meio da fiscalização, tentar inovar para melhoria da educação;
- Que se forme um conselho com pessoas que realmente queiram participar e que não tenham interesse político para que possa contribuir com a melhoria do nosso município, porém para que isso aconteça é preciso de conscientização e disponibilização da sociedade para participar desse processo, pois o trabalho dos conselhos e dos conselheiros consiste em uma ação voluntária em que poucos possuem essa ação complementar e disponibilidade para pensar ou planejar, infelizmente a prática do conselho ainda não é essa;
- A valorização dos conselheiros por parte da gestão municipal, pois não adianta reunir o conselho e levar tudo pronto para dizer o que faz o Controle Social.

Esses atores devem se sentir integrantes dentro do processo e consciente da sua função mesmo que seja com uma pequena parcela de participação.

Esses foram alguns pontos levantados pelos entrevistados, através dos discursos e suas ideologias. A partir de então é possível perceber que a gestão pública necessita de maior empenho e ajustes em várias questões para buscar estabelecer uma melhor dinâmica nas relações de participação e Controle Social no município a partir dos pontos acima elencados.

No quesito transparência, os conselheiros entrevistados em sua totalidade afirmaram que nesse ponto o conselho apresenta muitas falhas e deficiências em relação à transparência, pois atualmente esse mecanismo ainda não se realiza como deveria efetivamente, em função dos problemas que vem sendo enfrentados na nova formação e com o início da nova gestão pública. Os discursos abaixo evidenciam:

Realmente, me constrange muito porque a gente praticamente não teve ações. Milhões de coisas eu imagino que poderia ter acontecido, mas pela carência da secretaria não ter uma equipe estruturada, ter uma grande gama de ações que ficavam sempre na sobrecarga do trabalho, a gente não conseguiu efetivamente incentivar isso. Lamento dizer que a gente não conseguiu nem funcionar quanto mais dizer o que era que fazia (LÚCIA GIOVANNA DUARTE DE MÉLLO, Conselheira titular do CME de Areia- PB).

Acho que não tem transparência porque esse conselho ainda não está atuando como deveria atuar. Então, nós ainda não temos essa noção de transparência porque não foi repassado para a gente ainda essas notificações e informações a respeito do que foi feito realmente no CME (MARIA DE FÁTIMA FERNANDES DIAS e JEANINE FÉLIX Conselheiras titulares do CME de Areia- PB).

Acredito que quando a gente fala em transparência é uma coisa complicada, porque a transparência não está ocorrendo dentro da administração. Se eu não tenho conhecimento das normas que acontecem no CME, imagine a sociedade, então a transparência não existe (DANIEL SILVA SANTOS, Presidente do CME de Areia - PB).

Adiante de acordo com quadro abaixo conforme os relatos dos conselheiros entrevistados o objetivo principal de execução do trabalho desse conselho está mais focado nos seguintes pontos:

Quadro 3: Trabalho do Conselho Municipal de Educação

Assistência Social e Cidadania	2
Acompanhar a execução dos programas de governo	1
Acompanhamento dos controles contábil, financeiro e orçamentário	4
Estabelecer uma nova dinâmica de gestão com administração pública	3

FONTE: Dados Pesquisa de Campo 2014.

A partir da opinião dos conselheiros entrevistados no quadro através de suas respostas percebe-se que a maioria dos membros do CME conhece um dos pontos que estão entre os principais objetivos do trabalho que o conselho realiza.

Com relação à qualificação de acordo com o relato da maioria dos conselheiros entrevistados pôde-se constatar que a maioria dos membros do CME não possuem qualificação adequada para o exercício de conselheiro. Esse ponto acerca da qualificação é complexo, pois quando se vai representar um conselho por um determinado segmento, a pessoa tem que estar qualificada para o desempenho naquele segmento que representa, nesse caso nem todos são qualificados.

Outro ponto é que o MEC disponibiliza cursos para a formação de conselheiro, mas como esses cursos não são oferecidos de forma sistemática às pessoas não vê a formação enquanto conselheiro como uma algo importante para o desempenho das funções, por isso não se dedicam a esse tipo de formação.

Para participar do conselho é necessário que se tenha pelo menos algum conhecimento sobre educação, mais no CME existem pessoas que não tem conhecimento nenhum sobre educação, muito menos do conselho. Isso pode ser um dos fatores pelo qual o conselho não funcione adequadamente.

Com isso, foi possível observar que o CME apresenta várias dificuldades na questão qualificação, acerca dos membros que fazem parte do conselho, como também mostra o desinteresse dos conselheiros em se qualificarem.

Por fim, como principais sugestões para melhorar as atividades do conselho quando questionados os entrevistados destacaram vários pontos que podem ser colocados em prática e desenvolvidos pelo conselho para se obter um melhor desempenho nas suas ações. A partir da opinião dos conselheiros pode se observar o seguinte:

- a) Que as ações que acontecem para a educação sejam debatidas em reunião onde a sociedade participe de forma mais efetiva, dando suas opiniões e observando o que está acontecendo de certo ou errado nas ações do conselho, porque muitas vezes ações são executadas ações pelo conselho achando que estão corretas, mas podem não estar, pois quando a sociedade participa e passa a fazer algum questionamento ou crítica isso passa a ser uma opinião para que o conselho possa refletir no que está se fazendo juntamente com a administração para que se possa mudar;

- b) Que houvesse uma formação para esses conselheiros, um treinamento, uma orientação e uma conversa para que cada um fosse consciente da sua função naquilo que ele foi determinado, porque as pessoas estão ali por está, para assinar uma pauta e não resolvem nada. Então deveria haver de fato um compromisso do município com essas pessoas e que elas realmente estivessem preparadas para desenvolver o seu papel;

- c) A gestão pública municipal necessita ter uma gestão da educação com uma estrutura formal de poder fazer uma gestão, e dentro dessa gestão fazer todo um incentivo, que não seja apenas resumido ao trabalho do conselho. É necessário incentivar que os conselhos escolares não só funcionem para as questões de prestação de contas, mas também nas questões de classe e pedagógica, pois na hora que a gente fortalece nas bases transborda para o coletivo, então precisa se construir uma base forte para o entendimento do que é um conselho e construir um conselho que tenha autonomia e poder a partir de práticas asseguradas por base da gestão comunitária, onde não fique sob a tutela da administração do município e;

- d) Quando se consegue fortalecer um conselho, fortalecer que pessoas assumam coletivamente a responsabilidade, o sucesso ou o insucesso das ações passa a serem partilhadas através da gestão participativa, e numa gestão coletiva e participativa tem que existir os conselhos, mas um conselho que funcione, e não que diga o que se tem que fazer.

Portanto, essas foram as principais sugestões destacadas pelos membros do CME para que se possa tentar atingir as melhorias necessárias dentro das atividades desenvolvidas. Percebe-se que a administração pública do município apresenta graves deficiências e um déficit grande em relação a esse conselho necessitando de vários ajustes para que tenha um melhor funcionamento das suas atividades na prestação de serviços de qualidade na área da educação do município.

Através da análise do discurso dos entrevistados verificaram-se a presença marcante da ideologia do poder local nos discursos dos conselheiros, pois se colocam muitas vezes como “servos” obedientes que não podem romper com as regras do jogo de dominação dos detentores do poder sobre aqueles que lhe deve obediência, pois o conselho representa espaço de disciplina por parte dos conselheiros aliados.

Por outro lado, os conselheiros resistentes estabelecem o conflito no discurso, pois já tem sua posição determinada como sujeito de direito que tem a liberdade de agir e falar, subverte a ordem, quebra as regras.

Por isso vale argumentar que, em toda manifestação de poder, há uma reação a esse poder que se impõe, reação esta que pode se manifestar de forma mais pacífica até a forma mais violenta, pois em todos os períodos históricos em todas as sociedades existem formas de contestação.

Sendo assim, as análises intencionaram mostrar como os sujeitos demonstram a sua posição social no mundo se justificando enquanto ser de virtudes individuais no agir, o que leva a evidenciar não só o porquê, mas o como, os discursos produzem significados. Apreendendo que o processo de significação do discurso tem uma materialidade ligada ao silêncio enquanto condição necessária para produção de sentido daquilo que está entre as palavras e atravessa.

4.2 Análises de Discurso: Conselho Municipal Assistência Social (CMAS)

No Conselho de Assistência Social foram entrevistados seis conselheiros sendo cinco titulares e um suplente. Em diálogos com esses atores puderam-se compreender as suas opiniões e ideologias em relação à realidade em que se encontra essa instância de controle no município.

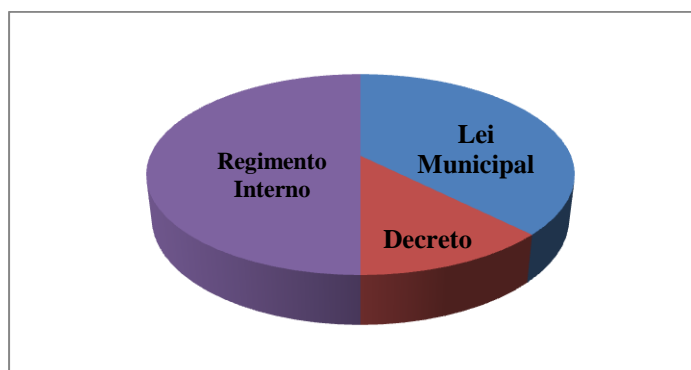
Segundo relatos o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social não é satisfatório, considerando que não há uma presença significativa dos conselheiros nas reuniões. Na medida do possível o conselho tenta desenvolver as suas atividades,

porém ainda é muito difícil conseguir juntar os conselheiros para obter o quórum das reuniões.

O conselho vem atuando e desenvolvendo suas atividades de acordo com as demandas que são sugeridas pela comunidade, os conselheiros se reúnem para analisar essas demandas, no entanto seu funcionamento não apresenta uma dinâmica significativa. A partir de então é possível afirmar que a presença nas reuniões dos conselheiros compromete diretamente o funcionamento desse conselho.

De acordo com os dizeres dos conselheiros entrevistados a estrutura do CMAS se rege da seguinte forma conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Estrutura do CMAS



FONTE: Dados da Pesquisa de Campo, 2014.

Através do gráfico acima se pode perceber que a maioria dos entrevistados, ou seja, os conselheiros possui conhecimento sobre o regulamento e a estrutura desse conselho.

Em relação à estrutura física e instalações do conselho a maioria dos entrevistados respondeu que o CMAS apresenta deficiências nesse ponto, pois as reuniões do conselho acontecem na Secretaria de Assistência social do Município, com espaço físico não adequado, pois a sede do conselho precisa funcionar em um local neutro que não tenha vínculo com a gestão municipal. Portanto, a gestão pública municipal não oferece suporte para o desenvolvimento das atividades desse conselho, pois não se tem um espaço físico próprio para realizar reuniões.

A partir do cenário pode se perceber que o conselho necessita-se de mais apoio e suporte por parte da gestão municipal para que o funcionamento possa acontecer de forma satisfatória de acordo com as análises e os relatos evidenciados pelos conselheiros entrevistados.

Conforme os dizeres das conselheiras:

A casa onde funciona o conselho tem uma estrutura boa, porém a sala onde nós nos reunimos como conselho é mínima, é a antessala de entrada do prédio é muito pequena, não comporta o conselho, o ambiente é pequeno. Existe um pouco de déficit e precisa melhorar, a qualidade do ambiente onde a gente se reúne não está satisfatória não (VERA LÚCIA SALES DE ARAÚJO BARBOSA, Conselheira titular do CMAS de Areia - PB).

Nossas reuniões são realizadas aqui na secretaria de Assistência Social porque nós não temos um espaço físico destinado ao conselho, nós não temos um espaço físico adequado (ROSSANA FLÁVIA C. HENRIQUES BARACHO, Presidente do CMAS de Areia - PB).

Apenas dois conselheiros tiveram opinião contrária a dos demais como é possível observar:

A gente se reúne sempre na sala de assistência social, na secretaria de Assistência Social e tem a infraestrutura bem adequada para as reuniões, para o conselho se reunir para receber tanto o público quanto dos conselheiros (IVONEIDE FIRMINO DOS SANTOS, Conselheira titular do CMAS de Areia - PB).

Nem sempre na área municipal hoje as estruturas são satisfatórias. A gente se reúne num local adequado, até porque onde a gente se reúne é um ambiente que dá para se reunir e não tem nenhuma consequência incômoda, não existe nenhum tipo de problema (RENILDES TAVARES DO NASCIMENTO, Conselheiro titular do CMAS de Areia- PB).

No quesito sobre a participação dos conselheiros de acordo com os relatos dos entrevistados, existe certa dificuldade em relação à disponibilidade para comparecer nas reuniões, são sempre os mesmos conselheiros que se fazem presente nas reuniões, ocorrem muitas faltas porque o horário das reuniões muitas vezes coincide com o horário de trabalho das pessoas, isso dificulta essa participação.

Os conselheiros que não possuem vínculo nenhum com a gestão municipal se propõem a fazer alguma cobrança e exigência, bem como tenta mobilizar as pessoas, além de fiscalizar as ações do poder público. Enquanto os conselheiros que são funcionários agem em conformidade com os interesses da administração. Alguns conselheiros nem opinam e desconhecem sua função dentro do conselho. Esses fatores mostram que na questão participação o CMAS possui uma série de dificuldades que afetam diretamente nas atividades desse conselho.

Em relação às metas estabelecidas pela gestão do município de acordo com os conselheiros entrevistados em sua totalidade responderam que o conselho consegue atender as metas estabelecidas pela gestão do município. Mesmo diante das dificuldades apresentadas, pois os recursos são destinados de acordo com as suas finalidades estando o conselho sempre se adequando as exigências que são estabelecidas pelo Estado, Município como também pelo Ministério para que se possa cumprir com os prazos e as ações que são estabelecidas.

Quanto às políticas públicas de assistência social parte dos conselheiros entrevistados afirmou que sim, que a gestão tem atendido a política de assistência social no município. Todos os recursos são destinados às ações de assistência social, porém eles são debatidos em reunião e só são executados de acordo com o que foi deliberado em reunião pelos membros do conselho. Além disso, estão sendo estabelecidos convênios, através dos programas disponibilizados pelo Ministério, ações relevantes tanto para comunidade como para a gestão municipal local. Apenas duas conselheiras se manifestaram de forma contrária:

Ainda tem que melhorar muito, às vezes confunde a dinâmica da assistência social com a politicagem (MARIA JOSÉ CARDOSO, Conselheira suplente do CMAS de Areia - PB).

Não, os investimentos são poucos, pois o que se debate nas reuniões fica só nas reuniões, é só o que eles querem (MARIA DAS GRAÇAS C. DE ARAÚJO, Conselheira titular do CMAS de Areia - PB).

Portanto, observa-se que a partir das opiniões analisadas o CMAS atende a política pública dentro do município, porém ainda possuem pontos de estrangulamentos que precisam ser melhorados em relação à gestão pública do município conforme posições de alguns membros do conselho.

Sobre o que significa Controle Social apenas dois conselheiros não tem esclarecimentos sobre o tema, porém a maioria dos conselheiros entrevistados demonstrou ter conhecimento:

Controle Social na minha opinião, é a participação da sociedade na gestão do município em todos os sentidos, gestão da saúde, gestão da assistência social, Controle Social dos políticos em si, de tudo que se faz para gerir o município. Acho que a participação do povo é esse controle (VERA LÚCIA SALES DE ARAÚJO BARBOSA, Conselheira titular do CMAS de Areia - PB).

É a participação do cidadão na gestão pública na fiscalização e monitorando, no controle das ações da administração pública, no acompanhamento das políticas, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania (MARIA JOSÉ CARDOSO, Conselheira suplente do CMAS de Areia - PB).

Quando questionados se o Controle Social enquanto espaço de participação da sociedade tem contribuído para o desenvolvimento local e comunitário do município os conselheiros em sua maior parte afirmaram que sim, que o Controle Social tem contribuído para ações de desenvolvimento local e comunitário, porque se o município e a população não procurar tentar resolver os problemas existentes, automaticamente à demanda de problemas vai aumentar.

O conselho procura verificar quais são as principais necessidades e deficiências que acontecem dentro do município para direcionar suas ações e aplicar os recursos necessários na resolução desses problemas pontuais. Se a comunidade estivesse mais envolvida participando, certamente o desenvolvimento local e comunitário seria maior.

Acerca da contribuição do Controle Social para o processo de gestão pública municipal a maioria dos conselheiros afirmou que o Controle Social tem contribuído para esse processo, através de ações realizadas a partir dos recursos que estão sendo repassados e disponibilizados pelo o município, é de interesse dos conselheiros o bem estar social de toda a população quer seja ela rural ou urbana.

Segundo um dos relatos de uma entrevistada, partir do momento que o conselho começa a funcionar e que consegue se reunir, os membros do conselho procuram sempre entrar em um consenso com o intuito de trabalhar em conjunto para buscar diminuir os problemas, porque se os problemas na assistência social forem minimizados em outras áreas também serão reduzidos.

Quando acontece a participação, o Controle Social contribui bastante para garantir a correta aplicação dos recursos públicos, bem como a transparência dos trabalhos realizados na dinâmica da gestão, daí a importância do conselho no processo de gestão municipal. Pode-se observar que nesse ponto o Controle Social através do CMAS tem contribuído para o processo de gestão do município.

Em relação à participação da comunidade a maioria dos conselheiros entrevistados afirmou que a comunidade não se manifesta e nem participa das ações do conselho. No conselho de assistência social as reuniões são abertas, mas ninguém se

interessa em participar. A comunidade não tem conhecimento da existência do conselho. Observa-se nos discursos:

A comunidade não acompanha, às vezes usa um meio de comunicação para fazer críticas, eles querem só que chegue os benefícios, mas para acompanhar é a coisa mais difícil que tem (RENILDES TAVARES DO NASCIMENTO, Conselheiro titular do CMAS de Areia - PB).

Acredito que não, porque até onde eu tenho conhecimento pelo menos na assistência social, o que a gente vê das pessoas é procurarem apenas os benefícios, mas a gente não vê uma crítica ou uma participação efetiva de alguma forma mais decisiva não. A população vai atrás apenas dos seus interesses e mais nada, não se preocupa em saber como as coisas funcionam (VERA LÚCIA SALES DE ARAÚJO BARBOSA, Conselheira titular do CMAS de Areia - PB).

Portanto, a sociedade civil não participa das reuniões como deveria, e nem está integrada à gestão mais efetivamente. Para alguns conselheiros a gestão juntamente com as suas secretarias trabalham para desenvolver ações que beneficiem a sociedade, mesmo assim a sociedade civil não se manifesta, não exige e não cobra.

Se a gente tivesse uma comunidade que o pudesse participar desses conselhos, dentro da paridade que tem que se formar o conselho, se a parte do social e do público em geral pudesse ser a pessoa procurar e ser votado para isso, eu acho que além do interesse maior dela existiria um respaldo da população, da comunidade que daria mais força a essa pessoa dentro de um conselho. Mas na hora que a pessoa é indicada muitas vezes vem sem saber o que veio fazer, não vai conseguir nenhum um êxito não é muito pouco (VERA LÚCIA SALES DE ARAÚJO BARBOSA, Conselheira titular do CMAS de Areia).

Portanto, no discurso percebe-se que todos os conselheiros que foram entrevistados relataram que não existe participação da sociedade nas ações do conselho. Isso mostra o grau de desinteresse da população em se manifestar para contribuir de alguma forma com a política pública de assistência social desenvolvida no município.

Quando os conselheiros foram questionados se a gestão pública municipal a partir do Controle Social através dos conselhos tem obtido avanços dentro de suas atividades e gerenciamento os conselheiros em sua totalidade afirmaram que sim, o conselho tem colaborado com mudanças dentro desse processo. No entanto é através do conselho e a partir do Controle Social que gestão pública municipal pode obter alguns avanços significativos. O CMAS acompanha e fiscaliza a chegada dos recursos e a

aplicação de verbas para os programas sociais como também aprova o plano de assistência social elaborado pela prefeitura, de certa forma esses fatores tem contribuído com a gestão.

A cada reunião que acontece no conselho se discute a melhor forma de aplicar os recursos que são disponibilizados bem como a melhor maneira de ajudar a população. Considerando que o conselho é uma instância descentralizada do governo, mas suas diretrizes são delineadas pela administração pública do município, porém ele trabalha dentro de uma perspectiva de governo, por isso que contribui nas suas atividades e no gerenciamento público no município.

Acerca da participação dos atores representativos, observa-se que tem proporcionado mudanças no processo de gestão pública municipal a maior parte dos entrevistados responderam que sim, porque a participação desses atores representativos tem ajudado no processo de gestão. No CMAS o espaço está sempre aberto para os conselheiros se expressarem, fazer cobrança ou solicitação de qualquer demanda de serviço, ação ou atividade por parte do conselho.

Algumas propostas são discutidas e analisadas em reuniões do conselho, com algumas deficiências, mas se concretizaram como é o caso da brinquedoteca e dos cursos de cabeleireiro e de manicure. Alguns pontos precisam ser melhorados em relação a essa questão, mas a participação dos atores representativos desse conselho tem ocasionado mudanças e trazido benefícios no processo de gestão pública municipal.

Para estabelecer uma nova dinâmica nas relações de participação e controle social dentro do município os conselheiros entrevistados destacaram alguns pontos acerca dessa questão que podem contribuir com melhorias para o desenvolvimento da gestão pública no município:

- Deve se fazer um trabalho de conscientização para a população da importância do conselho. Enquanto não houver essa conscientização não será possível uma melhor interação, até porque a sociedade tem que entender a finalidade do conselho para a gestão do município, pois nem os próprios conselheiros dão a real importância que o conselho tem;
- É necessária uma maior abertura para a comunidade, pois são poucos os segmentos da sociedade juntamente com a população que sabem da existência desse trabalho, a maioria desconhece a função e as atividades que são executadas por parte do conselho;

- O próprio conselheiro precisa reconhecer o seu papel dentro do conselho e entender que está representando uma organização, entidade ou uma comunidade, que ele é um cidadão que pode contribuir com melhorias para a sociedade e para a gestão municipal e;
- Os membros participativos do conselho eles deveriam ser escolhidos, se candidatar como um político se candidata. Os conselhos deveriam votar para a escolha de seus membros, ou seja, deveria haver uma votação da sociedade para se escolher esses representantes. E não esperar ser membro representativo de alguma instituição para poder participar, partir dessa deliberação se teria um conselho participativo de verdade.

Através dos relatos percebe-se que a gestão pública necessita melhorar em várias questões para tentar estabelecer uma melhor dinâmica nas relações de participação e Controle Social no município a partir dos elementos acima destacados.

Quando os conselheiros foram perguntados sobre as principais atribuições de um Conselho Municipal a maioria dos entrevistados afirmou que consiste na fiscalização dos recursos que são destinados e movimentados na assistência social de modo que possa atender a essa Política Pública no município.

Além de fiscalizar o conselho avalia e acompanha os serviços prestados em nível local, como também observa as demandas apresentadas pelo município, analisa e discute os problemas da comunidade para em seguida decidir e deliberar como o município vai se organizar para atender as necessidades da população. De acordo com o relato da conselheira abaixo podemos perceber essa evidência:

“Acredito que o conselho municipal, ele vai fiscalizar como é que está sendo utilizado os recursos destinados aquele tipo de segmento, na assistência social, se fiscalizar como está sendo usado, se fiscalizar a efetividade desse uso. Uma coisa é você ver no papel para que foi destinado, outra coisa é você ter a possibilidade de efetivamente ver se aquilo foi realmente utilizado com a aquela destinação, dirimir dúvidas, resolver qualquer contratempo que exista dentro disso, apurar e acompanhar as reclamações da sociedade, e principalmente votar as questões de finalidade mesmo” (VERA LÚCIA SALES DE ARAÚJO BARBOSA, Conselheira titular do CMAS de Areia - PB).

No elemento transparência das ações observou-se que o processo acontece de forma bem clara, pois todas as informações ficam à disposição da população. Além disso, tem o livro de atas em que são feitos todos os registros que acontecem nas reuniões, também são realizados relatórios anuais que são enviados para Câmara Municipal para apreciação. A população pode também acessar a *internet* que hoje funciona como uma importante ferramenta nas ações de transparência.

De maneira geral tudo que se discute no conselho é divulgado tanto através de prestações de contas, como nas documentações que são encaminhadas para o conhecimento da sociedade, ou seja, tudo se torna público e a disposição da população. Com isso a sociedade não tem como deixar de acompanhar e ter conhecimento das ações do conselho de forma transparente.

De acordo com os relatos dos conselheiros entrevistados o objetivo principal de execução do trabalho do conselho está mais focado nos seguintes pontos:

Quadro 4: Trabalho do Conselho Municipal de Assistência Social

Assistência Social e Cidadania	5
Acompanhar a execução dos programas de governo	3
Acompanhamento dos controles contábil, financeiro e orçamentário	2
Estabelecer uma nova dinâmica de gestão com administração pública	3

FONTE: Dados da Pesquisa de Campo, 2014.

A partir da opinião dos conselheiros entrevistados pode-se perceber através de suas respostas que parte dos seus membros desconhece os principais objetivos do trabalho que o conselho realiza.

Com relação à qualificação de acordo com o relato da maioria dos conselheiros entrevistados pôde-se observar que boa parte dos membros do CMAS não possui qualificação adequada para o exercício de conselheiro, pois as pessoas ainda não estão conscientes da função social do conselheiro, no entanto algumas instituições que fazem parte do conselho são bem representadas enquanto outras deixam a desejar.

Não existe nenhum tipo de capacitação por parte da gestão municipal, alguns conselheiros são indicados e às vezes não tem conhecimento das informações, outros conselheiros que representam as entidades não governamentais às vezes têm mais clareza no que diz respeito ao funcionamento do conselho porque representam as comunidades. Apenas um único conselheiro se mostrou contrário à opinião dos demais:

“Acho que as pessoas não estão conscientes ainda do que é ser conselheiro, quando você solicita a determinados órgãos representantes, têm pessoas qualificadas e pessoas com menos qualificação” (ROSSANA FLÁVIA C. HENRIQUES BARACHO, Presidente do CMAS de Areia - PB).

“Eu não gostaria de me pronunciar quanto a isso, porque até onde eu sei não se exige nenhum um tipo de formação para participar do conselho. Mas que a gente percebe algumas pessoas com uma limitação cultural ou educacional, que de alguma forma não se colocam numa posição que realmente possa influenciar. Tem membros que a gente percebe claramente que eles têm menor capacidade, mas estão ali, são membros, tem que ser ouvidos e tem que votar do mesmo jeito, pois tem o mesmo peso.” (VERA LÚCIA SALES DE ARAÚJO BARBOSA, Conselheira titular do CMAS de Areia).

Percebe-se através dos relatos que o CMAS apresenta dificuldades nessa questão, acerca da qualificação dos membros que fazem parte do conselho. Para as atividades e funcionamento de um conselho a qualificação é um fator importante podendo ser um diferencial para a execução e o andamento dessas atividades.

Como sugestões para melhoria as atividades do conselho os entrevistados elencaram alguns pontos que podem ser colocados em prática para se obter um melhor desempenho nas suas ações. A partir da opinião dos conselheiros pode se observar o seguinte:

- a) A partir da presença da comunidade qualquer conselho para funcionar bem tem que discutir suas ações em favor do município juntamente com a sociedade, pois a comunidade envolvida em conjunto com o conselho irá saber a melhor forma de como cobrar, participar e opinar para o desenvolvimento do município;
- b) Através da conscientização das pessoas sobre a importância do conselho fica mais fácil de mobilizar ações. As pessoas não tem comprometimento necessário de participar do conselho porque são indicadas por alguém ou por alguma entidade, mas não participam. A conscientização é a mola para o reconhecimento da importância do conselho nas suas ações;
- c) O presidente do conselho não deveria ser funcionário da secretaria. O conselho deveria ter melhores condições de trabalho, um local adequado para se reunir

que não fosse na prefeitura, convocar os conselheiros para as reuniões com antecedência, realizar uma formação e capacitação para conselheiros, manter regularidade nas reuniões, ter mais transparência, respeitar as sugestões das instituições não governamentais e ser mais dinâmico não confundindo as ações do conselho com a politicagem;

- d) Os membros do conselho deveriam ser escolhidos pela sociedade isso aí ajudaria muito, daria mais autonomia para os membros interagirem com o conselho, entre si e com a secretaria a qual está vinculado, para que possa se tomar decisões mais firmes em favor da sociedade. Pois, quando a pessoa participa pelo próprio interesse , ou seja, porque tem uma motivação para estar ali, foi escolhida pela população. Então ela vai ter a responsabilidade de representar bem as pessoas e tomar as decisões mais acertadas.

Portanto, essas foram as principais sugestões elencadas pelos membros do CMAS para que se possam atingir as melhorias necessárias dentro de suas atividades. Percebe-se que a administração pública do município apresenta deficiências perante esse conselho que precisam ser melhoradas para que assim possam ser colocadas em prática, caso contrário às ações e serviços no segmento da assistência social continuará funcionando com os mesmos problemas que foram apresentados.

Através da capacitação de conhecimento, será fortalecida a participação popular na administração municipal, assegurando o maior envolvimento dos Conselhos na formulação das políticas públicas, rumo a uma gestão compartilhada. A preparação é relevante para o papel dos conselheiros, pois vai abrir uma visão inicial e fronteiras sobre a responsabilidade dos conselheiros como um todo. Portanto, a capacitação amplia a percepção sobre o papel social desempenhado pelos conselheiros, a promoção e o aperfeiçoamento do desenvolvimento, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho desses atores com o aprimoramento de temas técnicos da gestão pública; e adequação das competências dos conselheiros aos objetivos das instituições que representam.

A partir dos textos é relevante refletir e analisar que os discursos proporcionam a revelação das relações ideológicas que o constituiu produzindo sentidos. Pois, para constituir-se sujeito o indivíduo inscreve-se numa determinada posição em que as palavras adquirem sentido.

Assim, observou-se em alguns discursos que os sujeitos são atravessados por vários discursos, ocupando diversas posições; como por exemplo de confirmação a ideologia a representação local ou um discurso de silenciamento para não se contrapor, a fala do sujeito é perpassado por dizeres de outro lugar e outros sujeitos.

O discurso autoritário presente na política local, impede a circulação dos sujeitos nos diferentes discursos. Também a política do silêncio local que afeta muitas vezes a identidade dos conselheiros.

Essa observação leva a concluir que a linguagem para fazer sentido, tem uma relação direta com a exterioridade. Portanto, as condições do cenário e as relações sociais determinam de que forma o silêncio dos conselheiros faz trazer a memória as representações imaginárias em termos de poder local, os gestores e as relações estabelecidas com os mesmos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos dados a presente pesquisa revelou a importância da participação e atuação dos Conselhos Municipais que tem como principal ator a sociedade civil que desenvolve suas ações de controle social da gestão pública municipal na perspectiva da promoção do desenvolvimento local, como também para o melhoramento e aplicação das políticas públicas, ao mesmo tempo que revelou a fragilidade, inoperância e o descaso nas formas de atuação e participação dessas instâncias de controle em relação à organização pública municipal.

O controle social é uma ferramenta que se desempenha de acordo com as suas regulamentações impõe limites aos gestores públicos e pode configurar-se em um importante mecanismo de gestão, para a realização de serviços públicos, com maior eficiência no uso dos recursos e eficácia na consecução dos objetivos, em conformidade com os programas preestabelecidos, na efetivação e aplicação de políticas públicas servindo como instrumento de planejamento das atividades governamentais, seja em nível federal, estadual ou municipal.

No âmbito municipal, o controle social do gerenciamento público e da atuação administrativa deve se concretizar através de controle interno e externo, juntamente com a participação popular, em que a partir da atuação de determinados segmentos da sociedade é capaz de auxiliar os gestores na tomada de decisões, conferindo-lhes maior segurança na aplicação dos recursos públicos para cumprir as metas, programas e políticas de governo previamente estabelecidas em consonância com o que dispõe a legislação.

Para que o município, como organização político-administrativa, possa efetivar as políticas públicas básicas e essenciais, e contribuir com ações de desenvolvimento para atender os interesses da população, é necessário que se tenha uma administração pública que seja conduzida por um governo dotado de capacidade gerencial, que possa atuar de forma democrática e compartilhada com a sociedade através de uma gestão participativa, prestando um serviço público de qualidade, efetuando transparência pública nas ações e cumprindo com sua função institucional.

Evidentemente que a redemocratização do Brasil a partir da descentralização das políticas públicas com surgimento dos Conselhos Municipais de representação como

instâncias descentralizadas de controle, tem se processado alguns avanços e mudanças dentro desse cenário de forma gradual, mas ainda apresenta grandes deficiências e dificuldades, pois a participação desses conselhos, a representatividade e a atuação social acontece de acordo com a realidade de cada localidade, município ou região conforme as suas especificidades e o modelo de gestão governamental que se realiza.

No entanto, infelizmente a governança pública ainda exerce uma influência e tutela dentro desses segmentos, fator este que inibe não só a atuação dos conselhos, como também a participação dos seus atores sociais representativos tornando-os impossibilitados de desempenhar seu papel funcional dentro dessas instâncias de acordo com o que se determina nas regras.

A gestão pública por sua vez, delinea uma dinâmica de gestão de acordo com o seu modelo de gestão governamental, para o funcionamento e atuação desses conselhos, onde na maioria dos casos não existe uma interação com os segmentos representativos da sociedade, no entanto isso inviabiliza vários fatores nessas relações, tornando-se um entrave para o processo de gestão democrática, participativa e compartilhada entre governo, população e sociedade.

Nesse sentido, este estudo buscou analisar a participação da sociedade civil do município de Areia-PB, a partir dos seus atores sociais membros dos conselhos de Saúde, Educação e Assistência Social, a fim de identificar se esses atores sociais através dessas instâncias de controle social tem proporcionado mudanças contribuindo para a promoção do desenvolvimento local no município.

Com base no delineamento descritivo e interpretativo, por meio de uma abordagem composta por análise dos discursos, através de entrevistas semiestruturadas gravadas *in loco* e com aplicação de questionários junto aos membros que compõem os respectivos conselhos em estudo, procurou-se descrever o ponto de vista e as opiniões evidenciadas por cada um dos conselheiros entrevistados para em seguida confrontar a partir de análise as opiniões de acordo com as respostas extraídas nos discursos.

A presente pesquisa, em seu primeiro momento revelou a fragilidade no funcionamento desses conselhos, considerando nível de desorganização e a falta de estrutura inexistente para se atingir um processo de atuação regular, que atenda aos objetivos propostos por parte dos conselheiros. Também constatou-se um certo desinteresse da própria população em desenvolver ações de controle social, resultando num verdadeiro marasmo e trazendo uma certa lentidão na dinâmica de atuação, participação e funcionamento desses conselhos.

Outro aspecto constatado é que a administração pública municipal ainda detém o poder nas relações de participação e controle dentro dessas instâncias, porque o município ainda é o principal responsável pela formação, indicação e composição desses conselhos, onde determina as regras do jogo, inibindo as formas de atuação desses espaços públicos de participação influenciando e manipulando muitas das ações desempenhadas pelos conselhos de modo que possa atender os interesses da administração, sem levar em conta os anseios da população.

No segundo momento da pesquisa obtêm-se com clareza essas deficiências e percebeu-se a partir dos discursos analisados que os problemas enfrentados pelos os conselhos são vários como: infraestrutura inadequada, falta participação, qualificação e atuação dos conselheiros, ausência da comunidade, interferência da administração na escolha de seus membros, reuniões fechadas, falta de cronograma de reuniões, fatores políticos, problemas em prestações de contas e transparência pública, entre outros.

Pode se constatar também que apesar dessas deficiências os conselhos funcionam não com regularidade, mas de acordo com o que a legislação determina, ou seja, para cumprir prazos, pois necessitam estar em dia com o município para que não sofra penalidades acerca de algum benefício, convênio ou recurso que venha a ser destinado para o município.

Com isso percebeu-se também que as políticas públicas gerenciadas a partir desses conselhos ficam prejudicadas, pois a partir do momento que não existe uma regularidade de atuação nos conselhos, essas políticas não são colocadas em prática pela gestão do município com plena efetividade. Sendo assim, de certa forma esses fatores afetam diretamente na questão de desenvolvimento local e social do município, como nas ações de bem estar e qualidade de vida para população, afetando também o gerenciamento público.

Diante desse contexto, esses foram alguns dos principais problemas e deficiências pontuais reveladas pelos conselheiros entrevistados, considerando que parte dessas demandas acontecem dentro de todos os conselhos, necessidades estas que estão estritamente ligadas a gestão do município que de certa forma estabelecem as normas e a dinâmica de funcionamento desses órgãos, porém apesar disso a gestão pública municipal pode ser o principal agente de transformação e uma das principais responsáveis por mudanças significativas e melhorias nesse sentido.

Portanto, a representação popular através de segmentos da sociedade e as práticas do controle social a partir dos conselhos municipais e seus atores sociais no

âmbito municipal, funcionam como prática necessária à administração pública e possui um aspecto relevante para o processo de gestão, estando adstrita ao contato com a sociedade, possibilita que sejam identificadas as inadequações da fiscalização pública, mediante a complexidade dos anseios sociais.

Nesse mesmo contexto, o controle social deve complementar outros controles, tanto como medida de aprofundar as variantes sociais como na análise de sua efetividade. Assim sendo, é de suma importância à participação dos atores sociais dentro desse processo de controle social tanto interno como externo para que atuem de forma conjunta, buscando a efetividade dos serviços públicos exigidos pela sociedade que requer, cada vez mais, a qualificação dos mesmos.

Para se obter êxito através do controle social no segmento público ainda é necessário superar várias dificuldades que ainda são apresentadas dentro dos modelos de administração pública, e além disso promover ainda, os ajustes necessários em toda sua estrutura organizacional, de modo que possa proporcionar a conscientização da população e o comprometimento do gestor público, estabelecendo um elo de integração efetiva e participativa entre a sociedade e o organismo público.

Como forma de aproximar a instituição da sociedade e do cidadão nessas questões voltadas para o controle social, estudos e pesquisas desse tipo podem ser o canal entre essas entidades com a sociedade civil e a população precisando ser mais divulgados e difundidos de maneira geral para serem aprimorados em sua prática.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, S. E., DAGNINO, E., ESCOBAR, A. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: _____. **Cultura Política nos movimentos sociais latino americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

ALVES, M. M. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

ATTIE, William. **Auditoria interna**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL, LEIS, DECRETOS. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 de outubro de 1988. 35. ed. Brasília: Edições Câmara, 2012.

BUARQUE Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília, 1999.

BUARQUE, Sérgio C. ; BEZERRA, Lucila. **Projeto de Desenvolvimento Municipal Sustentável- Bases Referenciais**. Projeto Áridas, dezembro de 1994.

BUARQUE, Sérgio C. ; SOUSA, Ester Maria Aguiar. **Pobreza e Meio Ambiente no Brasil. Pobreza y medio ambiente en América Latina**. Compilado por Ernst R. Hajek. Buenos Aires, Ciedla-Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência Política: Uma Introdução**. São Paulo: Atlas, 2004.

CARVALHO, José Murilo de; **Cidadania no Brasil um longo caminho**. 10ª edição – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 4. ed. Porto Alegre: CRC-RS, 2007.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o Controle Social: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

DANTAS, Aloísio de Medeiros. **Sobressaltos do discurso**-algumas aproximações da análise do discurso. Campina Grande: EDUFCG, 2007.

FEU, Carlos Henrique. **Controle interno na Administração Pública um eficaz instrumento de *accountability***. Elaborado em 06/2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/4370>>. Acesso em: 20 de abril de 2013.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação Sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Gestão urbana em São Paulo (2000-2002) – Atores e processos na questão do associativismo e dos conselhos. IN: **XXVI Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, Minas Gerais, 2002.

HAGETTE, Teresa Maria de Frota. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. 12ª edição – Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Portal disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em 16 de agosto de 2013.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI. **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Tradução de: Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.

LOCK, Fernando do Nascimento. **A Participação Popular na Administração Pública**. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/artigos/vln01>>2004. Acesso em 17 de março. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINAYO, Maria C. de S. *et al.* **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2011. 30ª edição.

NOGUEIRA, Marco Aurélio **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2ª edição – São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Edilene da Silva. A Construção de Imagens do Sujeito e do Discurso do Racionalista. In: **Análise o Discurso**. DANTAS, Aloísio de Medeiros; SOUSA,

Rodrigo Fernandes. Textos Didáticos. Ano. 2.Vol.2.n.3.Campina Grande:EDUFCG, 2007.

ORLANDI, Eni. **Análise de Discurso: Princípios & Procedimentos**. 2.ed. Campinas, SP: Pontes, 2002.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Cartilha de orientações sobre controle interno**. João Pessoa: TCE/A União, 2009.

POSSENTI, Sírio. **Os Humores da Língua: Análise Linguística das Piadas**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 1998.

_____. **Os Limites do Discurso**. Curitiba: Criar Edições, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AREIA

_____. Lei Municipal nº. 418, de 21 de setembro de 1992.

_____. Lei Municipal nº. 476, de 05 de fevereiro de 1997.

_____. Lei Municipal nº. 480, de 05 de fevereiro de 1997.

_____. Lei Municipal nº. 617, de 28 de outubro de 2004.

_____. Lei Municipal nº. 653, de 15 de março de 2006.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil, subchefia para assuntos Jurídicos.

_____. Lei nº 8142, de 28 de dezembro de 1990.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil**. Disponível em: <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/inicio.htm>. Acesso em 14 de março de 2013.

RIBEIRO, Antonio Silva Magalhães. **Corrupção e Controle na Administração Pública brasileira**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

RIBEIRO, Cyro de Castilho. **A homepage Contas Públicas: um diagnóstico de contribuição para ao controle social**.- 2006. 93f. Dissertação (Pós-graduação) - Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, Universidade de Brasília - UnB, Brasília/DF, 2006.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o século XXI – Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Studio Nobel – Fundação para o desenvolvimento administrativo, 1993.

SANTOS, B. de S.; RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. A. Introduction: expanding the economic canon and searching for alternatives to neoliberal globalization. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Another production is possible*. Beyond the capitalist canon. London: Verso, 2006.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **E como fica a questão do controle dos serviços públicos no Novo Gerencialismo?** Campinas, SP: ENANPAD, 2001.

SILVA, Almeny Pereira da. *et al.* (Org). **Sistema de controle interno municipal: noções essenciais**. In: _____ **GUIA de orientação aos novos gestores**. Recife: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, 2005.

_____, Francisco Carlos da Cruz. **Controle e reforma administrativa no Brasil**. 1999. Disponível em: <<http://www.sfc.fazenda.gov.br/sfc/textos/ideia/UFBAtese.html>>. Acesso em: 10 de junho de 2013.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: _____ DAGNINO, Evelina (Org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo C. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TRIVINÕS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.

VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. **Desenvolvimento local e políticas territoriais**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG), 2. *Anais*. São Paulo, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

YIN, R. K. **Case Study Research**. Design and methods. Sage Publications Inc, USA, 1989.

APÊNDICES

APÊNDICE A: Carta de apresentação e solicitação

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
UEPB -UFCG**

Carta de apresentação e solicitação

Areia, 13 de janeiro de 2014.

Prezado(a) Senhor(a),

Sou aluno do Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba e, sob a orientação da professora Dr^a. Ângela Maria Cavalcanti Ramalho, desenvolvo uma pesquisa referente ao Controle Social e Desenvolvimento na Gestão Pública direcionada ao município de Areia-PB.

O propósito do trabalho consiste em descrever a participação dos atores sociais membros dos Conselhos Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social analisando a sua contribuição para o desenvolvimento local e participação na gestão pública municipal.

Nesse sentido, solicito-lhe a gentileza de sua colaboração no sentido de responder ao questionário anexo, cujo preenchimento é indispensável para análise e conclusão deste trabalho. Os dados obtidos serão tratados de forma conjunta no corpo da pesquisa, em caráter estritamente acadêmico.

Desde já, agradeço pela colaboração.

Cordialmente,

Francisco Kleveny Soares da Silva .´.

APÊNDICE B: Questionário entrevista aplicado e gravado com os membros dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social do município de Areia-PB.

QUESTIONÁRIO / ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Parte I – Caracterização e Estrutura

Nome do Conselheiro:

Faixa Etária:

() 20 a 30 anos () 30 a 40 anos () 40 a 50 anos () acima de 50 anos

Conselho que faz parte:

Profissão:

Função:

Segmento/representação:

Condição: () Titular () Suplente

Formação: _____

1. Atualmente, como está o funcionamento deste conselho? Justifique sua resposta.

2. Em sua opinião, a estrutura do Conselho é regido por:

() Lei Municipal () Decreto () Portaria/Resolução () Regimento Interno

3. O Conselho possui instalações e uma estrutura física adequada para o seu funcionamento e realização de suas atividades?

4. Na sua opinião, como é a participação dos conselheiros perante as atividades do conselho?

5. Em sua opinião a situação desse conselho é satisfatória para atender as metas estabelecidas pela Gestão do município?

6. O conselho tem atendido a política pública de *Saúde/Educação/Assistência Social* em relação a obras, recursos, convênios e investimentos?

Parte II - CONTROLE SOCIAL

7. Para você qual o principal significado de controle social?
8. Você acredita que o controle social enquanto espaço de participação da sociedade tem contribuído para o desenvolvimento local e comunitário do município? Como?
9. Como o controle social tem contribuído para o processo de gestão municipal?
10. A comunidade se manifesta de alguma forma em relação às atividades e atuação do conselho municipal? Faz algum tipo de acompanhamento? Qual e como?
11. Qual a participação da sociedade na construção de políticas públicas relacionadas aos interesses da população? Caso positivo como tem se processado?
12. Como a gestão pública municipal a partir da presença e participação do (controle social) através dos conselhos tem obtido avanços dentro de suas atividades e gerenciamento?
13. Além disso, a participação dos atores representativos (*conselheiros*) tem proporcionado mudanças no processo de gestão pública municipal? Quais?
14. A gestão pública municipal fornece condições necessárias para a atuação e funcionamento dessas instâncias de controle? De que forma?
15. Na sua opinião, o que é necessário para melhorar e estabelecer uma nova dinâmica nas relações de participação e controle social na gestão pública do município?

Parte III - CONSELHOS MUNICIPAIS

16. Em seu entendimento, quais as principais atribuições de um Conselho Municipal?

17. Em relação à transparência, quais os procedimentos que são utilizados para tornar público as ações do Conselho e para quem são direcionadas?

18.O trabalho dos Conselhos está focado mais em:

- () Assistência Social e Cidadania
- () Acompanhar a execução dos programas de governo
- () Acompanhamento dos controles contábil, financeiro, patrimonial e orçamentário
- () Estabelecer uma nova dinâmica de gestão com administração pública

19. O pessoal que integra o quadro do Conselho Municipal possui qualificação adequada para o exercício da atividade de conselheiro?

20. A administração pública municipal considera importante a atividade do Conselho e fornece condições para a devida atuação deste?

21. Quais as sugestões você proporia para melhorar as atividades desse Conselho?