

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS-UFMG  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS POLÍTICAS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,  
REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS.

Edison Alves Carvalho

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, UMA ANÁLISE SOBRE OS  
CONSELHOS MUNICIPAIS DE PALMELO/GO.

Belo Horizonte/MG  
2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS-UFMG  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS POLÍTICAS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,  
REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS.

Edison Alves carvalho

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, UMA ANÁLISE SOBRE OS  
CONSELHOS MUNICIPAIS DE PALMELO/GO.

Monografia, de especialização apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>: Maria de Lourdes Dolabela Luciano Pereira. Co-orientador: Prof<sup>º</sup>: Vanderson Gonçalves Carneiro.

Belo Horizonte/MG  
2010



Universidade Federal de Minas Gerais  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais  
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha  
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm\_edist\_@fafich.ufmg.br  
TEL (31) 3499-5004

## ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 29 (vinte e nove) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "*Democracia participativa, uma análise sobre os conselhos municipais de Palmelo/GO.*", elaborada por **Edison Alves Carvalho**. A Comissão, composta por Fábio de Sá e Silva (IPEA) e Fernando de Barros Filgueiras (UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 29 de abril de 2010.

Fábio de Sá e Silva (IPEA)

Fernando de Barros Filgueiras (UFMG)

Dedico este estudo;  
aos meus pais, Jesus Alves Carvalho (in memoriam),  
e Alvanir Cordeiro Carvalho;  
à minha esposa Rose;  
à meus filhos Eric e Cauan, razão maior de minha  
existência.

## AGRADECIMENTOS

Foram muitos, os que me ajudaram a concluir este trabalho.

Meus sinceros agradecimentos...

...a Deus, pois, sem sua ajuda, nada teria sido possível;

...à minha família, pela confiança e pelo apoio;

...à minha esposa **Rosenilda Ap<sup>a</sup>. Rezende Carvalho**, que soube compreender com resignação minhas ausências cuidando de nossas jóias raras **Eric e Cauan**;

...ao meu tutor Doutorando **Alessandro Rezende**, meu apoio didático, compreensivo e sábio diante de minhas dificuldades;

...aos professores sempre atenciosos durante a realização do curso, e não poderia deixar de enumerá-los, pois representam parte de mim neste trabalho: **Ana Maria Rabelo Gomes, Carlos Ranulfo Felix de Melo, Ilse Scherer-Warren, Leonardo Avritzer, Juarez Tarcisio Dyrell, Juarez Rocha Guimarães, Márcio Simeone Henriques, Maria de Fátima Junho Fátima Anastásia, Maria de Lourdes Dolabela L. Pereira, Marlise Mirian de Matos Almeida, Miguel Gonzáles Arroyo, Nilma Lino Gomes**,

...à direção, aos Colegas de curso que participaram deste trabalho;

...ao Prof. Doutorando **Vanderson G. Carneiro**, que foi muito mais que um orientador agiu como um escultor na lapidação de uma pedra bruta, agradeço de coração por tudo que me orientou, aprendi e continuo aprendendo.

“... uma das primeiras coisas a compreender é que o poder não está localizado e que nada mudará na sociedade se os mecanismos de poder que funcionam fora, abaixo, ao lado dos aparelhos de Estado, a um nível muito mais elementar, cotidiano, não forem modificados” (Foucault)

## RESUMO

A partir dos anos 90 registra-se a formação dos primeiros Conselhos Gestores de Políticas públicas no município de Palmelo/GO, nosso trabalho busca dimensionar como se deu a formação e composição destes conselhos fazendo uma avaliação do potencial desta nova institucionalidade, que apresenta um novo conteúdo democrático na gestão das políticas públicas, aumentando a eficiência destas por meio do controle social. Nosso foco busca discutir as leis de criação, fazendo uma análise do perfil sócio econômico de estrutura e participação dos conselheiros, comparando-os em relação à estrutura, composição e capacitação para que possam organizar-se, ampliando os leques de atuação no Governo.

Palavras – chave: Democracia participativa. Palmelo/GO. Estrutura. Conselhos municipais. Conselheiros.

## ABSTRACT

From the years nineties, it is reported the formation of the first Manager Council in the public politics in the municipality of Palmelo-Goiás. This paper aims at giving a dimation of how was the formation and composition of these councils evaluating the potencial of these new internationality, which represents a new democratic content in the management of the public politics, increasing the efficiency of them by the social control. Our focus aims at discussing the laws of creation, analyzing the social economic profile of the structure and participation to organize an widen the view of the government's action.

Key-words: Participative democracy, Palmelo-GO, Structures. Municipal councils, Councilor.

## LISTA DE TABELAS

TABELA – 01: Estrutura de funcionamento. ....	34
TABELA – 02: Número de membros e paridade. ....	36
TABELA – 03: Presidentes e vínculos com o governo. ....	37
TABELA – 04: Escolaridade, Sexo. ....	41
TABELA – 05: Renda mensal e Idade.....	42
TABELA – 06: Participação anual em reuniões da entidade que representa, participações anuais nas reuniões dos conselhos. ....	43
TABELA – 07: Formas de indicação para o conselho, Participações anuais em conferencias fóruns, oficinas, representando o conselho que participa. ....	45
TABELA – 08: Militância partidária, participação em ONGs, associações, entidades de classe, participação em audiências publicas para elaboração da PPA-LDO-LOA.....	46

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
Participação e Controle Social.....	12
1 CAPÍTULO .....	18
1.1 Escolha Metodológica .....	18
1.2 Análise Documental.....	18
1.3 Pesquisa de Campo .....	20
2 CAPÍTULO .....	22
2.1 Democracia Representativa e Democracia Participativa.....	22
2.2 Novas formas de participação... ..	24
3 CAPÍTULO .....	27
3.1 Leis que regulamentam os Conselhos Municipais de: Saúde, Educação, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente do município de Palmelo/GO.....	27
3.2 Conselho Municipal de Saúde .....	27
3.3 Conselho Municipal de Educação.....	29
3.4 Conselho Municipal de Assistência Social.....	30
3.5 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	32
3.6 Formato institucional dos Conselhos Municipais de Palmelo/GO .....	34
3.7 Análise Geral do formato institucional dos Conselhos Municipais de Palmelo/GO....	37
4 CAPÍTULO .....	40
4.1 Perfil sócio econômico e participativo dos membros dos conselhos municipais da Saúde, Educação, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente .....	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS	

# 1 INTRODUÇÃO

Os movimentos sociais passaram de uma atitude predominantemente reativa, antagônica e contestadora da legitimidade do Estado na gestão da sociedade, a uma postura mais propositiva, que passa a entendê-lo como espaço de disputa, que busca conquistar espaços no seu interior, alargando o leque de interlocutores e ampliando sua legitimidade. (GOMES, 2003, p. 36)

## **Participação e controle social**

A partir da década de 80, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, no Brasil começa a implementação de novas formas de participação política, que possibilita a participação da população nos processos de decisão das demandas sociais e de tomadas de decisão acerca da distribuição de bens públicos e da deliberação sobre prioridades orçamentárias, Avritzer e Pereira (2000); Gomes, (2003), Dentre as novas formas de participação da sociedade civil, destacamos a participação no orçamento, conselhos gestores de políticas públicas e outras formas de participação denominadas híbridas no sentido de envolverem um partilhamento nos processos deliberativos entre atores sociais e estatais, Lascomoumes, (1995); Avritzer e Pereira, (2000).

Todo esse ordenamento de participações é o resultado de transformações que iniciaram na década de 70, na luta por novos espaços de participação da sociedade junto ao governo.

Novos espaços de negociação e inter-relação são criados em torno dos atores sociais e do Estado e, nesses espaços, esses atores são obrigados a debater e ajustar suas estratégias; ou seja, a ação a partir das instituições é substituída pela ação coletiva e negociada. O local se torna o lugar da elaboração de políticas públicas, de tomada de decisões discutidas e compartilhadas sob a forma de orçamentos participativos, de fóruns e arenas públicoprivadas e projetos participativos, seja através de novas relações jurídico-institucionais entre as instâncias federal, estadual, municipal, seja através da construção de um novo espaço democrático com as comunidades locais e suas representações sociais e políticas. (AVRITZER e PEREIRA, 2000, p. 01).

É importante destacar, que os conselhos gestores, cada qual com suas especificidades possuem diferentes áreas de atuação, diferentes formatações, formas de deliberações, alguns implantados por legislação federal como requisitos para liberação de recursos federais, no caso dos Conselhos de Saúde, Lei 8.142 de 1990 e LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, de sete de Dezembro de 1993, portanto existe uma diferença entre os conselhos de âmbito local, tais como: Conselho do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Moradia, rural entre outros, e apesar de estarem incluídos no texto constitucional não possuem legislação federal específica de regulamentação. Podemos considerar ainda que:

A temática dos Conselhos se inscreve no debate das políticas de descentralização, na qual a busca do fortalecimento da autonomia dos municípios aparece articulada à abertura de canais que incorporam diferentes segmentos sociais e à ampliação dos interesses representados no âmbito da cidade. (SANTOS, 2002, p. 98).

Diante do exposto, nossa proposta busca fazer uma análise dos conselhos gestores de políticas públicas do município de Palmelo/GO<sup>1</sup>.

Abordar os Conselhos Gestores em nível municipal significa tratar dos aspectos políticos que envolvem as ações sociais a partir do processo de democratização da sociedade brasileira e também da descentralização administrativa levada adiante no que se convencionou chamar de Reforma do Estado dos anos 90. (TONELLA, 2004, p. 131).

Considerando as afirmações de Avritzer e Pereira, (2000, p. 16). “Os conselhos constituem uma forma de partilhamento de soberania com atores específicos da sociedade civil, partilhamento esse requerido pela legislação e que varia de conselho para conselho na sua forma específica” sob esse aspecto analisamos as leis<sup>2</sup> de instituição e criação dos Conselhos Municipais de Saúde, Educação, Assistência Social e Direitos da Criança e dos Adolescentes, destacando suas competências, estruturas, funcionamento, indicando se houve alterações recentes, ano de criação, existência ou não dos Regimentos Internos.

---

<sup>1</sup> -Palmelo é uma pequena cidade localizada à 123 km, da Capital Goiânia, sua população aproximada é de 3.000, habitantes. Cidade teve início em 02 de fevereiro de 1929, com a fundação do centro Espírita “Luz da Verdade”, após a visita do Sr. Jerônimo Candido Gomide líder espiritual até 1982. Palmelo está localizada geograficamente à 700 m de altitude, limita-se ao norte, sul e leste com o município de Pires do Rio, e o Oeste com Santa Cruz de Goiás. O clima é tropical úmido, com uma área de 28 Km<sup>2</sup>, sua hidrografia é composta pelo: Ribeirão Caiapó, Ribeirão São Jerônimo, Ribeirão Monjolinho e córrego Palmelo. (Lei Orgânica Municipal 1991)

<sup>2</sup> -A Falta dos Regimentos Internos para análise, não permite uma análise mais criteriosa dos mecanismos de funcionamento dos conselhos, bem como a definição de cada membro dentro do conselho e como as reuniões devem proceder.

Posteriormente será feita a análise do perfil sócio econômico e participativo dos conselheiros; número de Conselheiros; existência ou não de paridade; como são escolhidas as entidades de origem dos conselheiros; quem são e como se elegem os presidentes dos Conselhos; quem propõe a pauta das reuniões do Conselho; idade entre outros aspectos relevantes para a pesquisa.

Não será parte da análise deste trabalho o estudo sobre os processos de deliberações e seus impactos nas políticas públicas municipais, para tal a pesquisa deveria aprofundar em relações de dinâmica de funcionamento dos conselhos, centralidade do Estado na elaboração da pauta, falta de capacitação dos conselheiros, representatividade, relação entre estado e pluralidade, fragilidade deliberativa, existência e efetividade dos fundos, entre outros fatores que podem interferir no processo deliberativo, Tatagiba (2005), ainda de acordo com a mesma autora.

“Avaliar a capacidade deliberativa dos conselhos e o seu impacto no processo de produção das políticas públicas é uma tarefa que ainda só pode ser feita de maneira tentativa, seja pelo fato de tratarem-se de experiências muito recentes, seja pela dificuldade em estabelecer parâmetros seguros para a análise”. TATAGIBA (2005, p.2)

Ao analisarmos os conselhos municipais da cidade de Palmelo/GO, buscamos a justificativa, nos raros trabalhos referentes aos pequenos municípios com menos de 20 mil habitantes, que constituem uma grande maioria dos municípios brasileiros, de acordo com o IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística representam 71,0%, e reúnem 17,6% (ou 32,5 milhões de pessoas) da população total do Brasil<sup>3</sup>, desta forma, procuramos fazer a análise de um município que enquadre neste perfil, considerando que a literatura sobre os conselhos municipais tem privilegiado nas análises os conselhos de grandes centros urbanos, ficando as pequenas cidades às margens de pesquisas que podem colaborar para que as ferramentas da democracia participativa possam ser aperfeiçoadas também nos pequenos municípios brasileiros com baixa densidade demográfica.

Nesse aspecto, se faz necessário uma descrição histórica e geográfica da cidade de Palmelo/GO, cujos conselhos serão analisados, considerando que toda cidade possui na sua

---

<sup>3</sup> - Fonte: [www.ibge.gov.br/home/... /noticias\\_visualiza. php?...](http://www.ibge.gov.br/home/.../noticias_visualiza.php?...)

história, diferentes especificidades; povo, cultura, formação, tradições<sup>4</sup>, mecanismos humanos e políticos, que cria e recria cada qual a seu modo seus costumes.

Não abordaremos aqui a possível influência cultural do povo na formação dos conselhos, a descrição histórica se faz somente para identificação geográfica e histórica do local onde ocorreu a pesquisa.

Sua fundação se deu em 29 de fevereiro de 1929, emancipado em 13 de novembro de 1953, pela Lei Estadual nº. 908, passando de Vilarajo à município.

A partir de 03 de outubro de 1954, já havia estabelecido as eleições sendo empossados os vereadores e o primeiro prefeito municipal.

Palmelo é uma cidade pequena, com uma rede de rodovias de acesso as principais cidades do Estado, como Caldas Novas, Catalão, e a Capital Goiânia, sua economia baseia-se, no turismo religioso e em micro-empresas.

Sua rede de saúde é distribuída entre Posto de saúde e hospital Municipal, conta também com o CAPS - (Centro de apoio Psicossocial)<sup>5</sup>, e as residências terapêuticas, que atende pessoas com distúrbios mentais de toda região da Estrada de Ferro<sup>6</sup>.

No âmbito educacional, possui uma escola Municipal de educação infantil e fundamental 1ª fase, Colégio Estadual Eurípedes Barsanulfo, escola particular de educação infantil e Creche Municipal.

Como qualquer outra cidade brasileira, possui suas demandas nos setores de saúde, educação, infra-estrutura entre outras relacionadas às políticas públicas, que necessitam da instituição de conselhos para que a sociedade possa acompanhar o desenvolvimento das dessas políticas.

É importante destacar que apesar de possuir diversos conselhos municipais, que participam das políticas públicas e na elaboração do orçamento municipal, não possui um estudo da estrutura e funcionamento dos mesmos. Esta realidade estende-se aos milhares municípios brasileiros que não possuem pesquisas nesse sentido, dada a dificuldade de encontrar bibliografias que aborde esta questão.

Para fazermos uma análise dos Conselhos Municipais de Palmelo/Go, dividiremos este estudo em quatro capítulos e considerações finais onde apresentaremos nossas reflexões,

---

<sup>4</sup> - Sobre esta questão ler: ABRUNHOSA, Maria Antonia; LEITÃO, Miguel. Um outro olhar sobre o mundo: 10 ° ano. Porto: Edições Asa, 2003.

<sup>5</sup> - Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), presente nas Portarias MS-336 e SAS-189 de 2002, como Tipo de Unidade 37 e Tipo de Serviço 14 (Serviço de Atenção Psicossocial), é um serviço comunitário ambulatorial que toma para si a responsabilidade de cuidar de pessoas que sofrem com transtornos mentais.

<sup>6</sup> - Região da Estrada de Ferro, composta por 22 municípios da região sudoeste do Estado de Goiás.

buscando fazer uma análise geral do conteúdo apresentado no sentido de que o desenvolvimento dessa pesquisa possa alcançar seu desígnio social.

No primeiro capítulo discorreremos sobre a abordagem metodológica aplicada, no sentido de que as leis analisadas e dados coletados na pesquisa de campo, possam proporcionar um conjunto de informações que conduzam ao objetivo almejado.

No segundo capítulo, faremos uma breve contextualização sobre a Democracia representativa e participativa e a formação dos Conselhos, que constituem uma das experiências basilares da democracia participativa em nosso país, espalhados de norte ao sul, em grandes centros urbanos e nas pequenas cidades, atuando nas políticas públicas como; saúde, educação, cultura, assistência social, moradia, direitos dos idosos, mulheres, crianças e adolescentes, meio ambiente entre outros, e representa uma grande conquista do ponto de vista da construção de uma nova institucionalidade democrática, que propicia o diálogo entre governo e sociedade, em canais públicos e plurais Tatagiba (2005, p. 2009). Para contextualização utilizaremos como fontes bibliográficas (ANASTASIA, 2004; AVRITZER, 2003; GOMES, 2003; PETRARCA, 2008; TONELLA, 2004; TATAGIBA, 2002.), e outras fontes da literatura que abordam esta questão.

No terceiro capítulo, faremos uma breve análise e discussão das leis de instituição dos Conselhos municipais de: Saúde, Educação, Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, do município de Palmelo/GO, destacando seus objetivos e competências, ano de criação e outros aspectos relevantes para este trabalho. Utilizaremos como fontes escritas as leis de instituição/criação, bem como outros documentos necessários a fomentação da pesquisa proposta.

No quarto capítulo, analisaremos o perfil sócio econômico dos conselheiros, nos seguintes aspectos:

Escolaridade; sexo, renda mensal e idade, as informações coletadas nesta tabela analisamos o grau de instrução entre os conselheiros dos diferentes conselhos, o sexo predominante, renda mensal indicando a participação de classes sociais e a idade dos conselheiros indicando ou não a presença de jovens participantes.

Participação anual em reuniões da entidade que representa e participação anual em reuniões do conselho. Nesta tabela comparamos o nível de participação na entidade que representa indicando se o membro indicado para compor o conselho é realmente um membro ativo e participativo. Por outro lado é possível comparar ainda a participação anual dos conselheiros no próprio conselho, o que indica o grau de envolvimento com o conselho e suas atribuições.

Formas de indicação para o conselho; participação em conferências, fóruns e oficinas representando o conselho. Nesta tabela analisaremos de que forma os conselheiros foram indicados e ainda analisar a participação em conferência e fóruns que são ferramentas de capacitação imprescindíveis para o bom desempenho dos conselheiros.

Militância partidária, participação em ONGs, associações e entidades de classe, participação em audiência pública para elaboração da PPA, LDO, LOA. Nesta percebemos o grau de envolvimento dos conselheiros em relação a participação em partidos políticos, e em outras entidades e o envolvimento com interesses da sociedade, como acompanhar e opinar na elaboração do orçamento de seu município, podendo assim traçar o perfil dos conselheiros em relação as práticas participativas que envolve interesses comuns e coletivos.

Vale, portanto, enfatizar que não estamos analisando aqui a prática política dos atores sociais envolvidos nestas instituições. Buscamos avaliar, tão somente, as regras e os procedimentos que estruturam tais práticas supondo que elas, juntamente com o desenho institucional, são igualmente importantes na determinação da efetividade deliberativa e distributiva destas instituições. (FARIA, 2007, p. 02).

Por outro lado, ressaltamos que a comparação sobre a formatação institucional, as regras e os procedimentos que estruturam tais práticas, bem como o perfil sócio econômico e participativo dos conselheiros implica no melhor ou pior desempenho dos conselhos frente aos seus objetivos e atribuições.

## 1 CAPÍTULO

“O interesse do pesquisador por certos assuntos e o modo de abordá-los dependerá de sua visão da sociedade e de sua proposta de intervenção nela.” (PEIXOTO; VIEIRA E KHOURY, 1995, p.45)

### 1.1 Escolha metodológica

A escolha da metodologia para desenvolvimento desta pesquisa, surge naturalmente diante do tema e do objeto de pesquisa proposto, não que seja o único caminho, mas por apresentar um leque de opções que produzem melhores resultados.

Diante da proposta de uma análise sobre os Conselhos Municipais de Palmelo, e dos questionamentos sobre o funcionamento e perfil dos conselheiros, optamos por dois caminhos: I) uma análise documental das leis de instituição e criação dos conselhos que é o primeiro suporte para funcionamento dos mesmos, II) analisar o perfil sócio econômico e participativo dos membros que compõem tais conselhos. Diante dos resultados obtidos desses levantamentos pode-se entender a dinâmica de funcionamento dos conselhos e o envolvimento dos conselheiros com suas atividades e obrigações junto ao conselho.

### 1.2 Análise documental.

A análise documental propicia estabelecer diferenças e igualdades entre um e outro conselho, suas formatações institucionais, estrutura e funcionamento, permitindo ampliar as possibilidades de comparações entre um outro conselho, Almeida e Cunha 2009.

É preciso levar em conta que toda opção metodológica, é a conseqüente escolha de algumas técnicas de pesquisa em detrimento de outras, tem suas vantagens e limites, fato inescapável do conhecimento científico. (ALMEIDA e CUNHA 2009, p. 66).

A partir da análise das leis de criação dos Conselhos Municipais de Palmelo/GO, procuramos abordar as diferentes formatações nas regras que estruturam os conselhos, cujas informações aliadas aos dados coletados por meio dos formulários do perfil sócio econômico irão ajudar a identificar as variações de um conselho para outro ou se estes dados estão sincronizados com os demais conselhos, importando assim numa regra intencional ou ocasional. Diante do exposto, destacamos que não foi possível fazer uma análise dos regimentos internos, visto que os conselhos em análise não constituíram ou formularam seus regimentos, sendo regidos somente pelas regras previstas nas leis de criação.

A análise documental foi direcionada para as leis de criação dos conselhos municipais e legislação municipal correlatas, destacando alguns aspectos tais como: Ano de instituição e criação; objetivos e competências, tempo de mandato; frequência das reuniões; número de membros; paridade entre os membros; forma de escolha dos membros: apresentação da pauta. Diante dessas informações algumas características indicam como estes conselhos se organizam e funcionam de acordo com as leis.

Ano de instituição e criação: é possível comparar pela proximidade das datas de criação dos conselhos, em geral a partir da década de 90 que considerada por alguns estudiosos como a década dos conselhos municipais, impulsionados pela Constituição de 1988, que estabeleceu a participação da sociedade na gestão das políticas públicas principalmente nas áreas de saúde, assistência social e educação. A Constituição Federal desempenhou um papel fundamental, por outro lado não se pode atribuir somente ao fator constitucional, pois os conselhos decorrem também de lutas e impulsos participativos presentes na sociedade brasileira, tanto antes da década de 88, quanto depois do texto constitucional. Dambrowsk, (2008, p. 275,276)

Os objetivos e competências: é possível comparar um universo de possibilidade de atuação e regras a que estão submetidos os membros conselheiros, possibilitando comparar o grau de responsabilidade e competências de cada conselho.

Tempo de mandato: é possível analisar a rotatividade dos membros conselheiros, bem como a participação de diferentes atores sociais que podem ser revezados a cada dois anos, ou a cada um ano conforme as leis analisadas, por outro lado também é possível repensar que a rotatividade ao mesmo tempo em que possibilita a participação de diferentes atores sociais, também insere novos atores que não conhecem a dinâmica de funções e funcionamento dos conselhos o que pode torná-lo improdutivo.

Frequência das reuniões: estabelecem com que frequência é realizada as reuniões ordinárias, extraordinárias e assembléia geral, de que forma são convidados/convocados, quais as penalidades para os membros faltosos.

A periodicidade das reuniões é importante, também, porque na grande maioria dos conselhos o mandato dos conselheiros é de apenas dois anos, o que implica pouco tempo para eles poderem inteirar-se da dinâmica das reuniões, dos processos de construção da agenda, das disputas abertas e veladas no interior do conselho etc., o que torna cada reunião um momento privilegiado de aprendizado. (DAMBROWSK, (2008, p. 279).

Número de membros: as comparações entre o número de conselheiros e paridade não demonstra que um número maior de membros garanta a eficácia e eficiência das atividades dos conselhos, porém é imprescindível para garantir a participação e influência da sociedade civil dentro das decisões tomadas pelos conselhos.

Forma de escolha dos membros: neste item as comparações permitem estabelecer o grau democrático na formação dos conselhos, ou seja, os membros das entidades civis são indicados pela própria entidade, em fóruns, ou por autoridade fora do círculo da instituição. Os membros governamentais são indicados pelo prefeito ou por secretários, diretores de departamento que conhecem o perfil do pretense conselheiro.

Por fim a apresentação da pauta e poder de voto, estes dois aspectos revelam as formas e procedimentos no poder decisório e de discussão dos conselhos, demonstrando que a elaboração da pauta e apresentação de demandas, quando não está vinculada somente ao presidente e mesa diretora, são mais democratizadas e voltadas para a participação de qualquer ator social presente no conselho.

### **1.3 Pesquisa de campo**

Na segunda fase deste trabalho, foi empregada a metodologia qualitativa de pesquisa de campo na configuração de formulário sócio econômico e participativo, com respostas objetivas no máximo de quatro opções de resposta, facultativo e sem identificação do entrevistado, distribuídas pessoalmente a cada membro conselheiro dos conselhos de saúde, educação, assistência social e direitos da criança e do adolescente, entre os dias 01 e 20 de dezembro de 2009.

As perguntas sugeridas no formulário foram elaboradas de acordo com a objetividade da intenção dos dados, ou seja, somente sobre questões que podem ser utilizadas na

contextualização da pesquisa, assim distribuídas: Conselho que participa; idade; profissão; estado civil; renda familiar; escolaridade; forma de indicação para o conselho; tempo de participação na entidade que representa perante o conselho; participação em reuniões e atividades da entidade que representa; participação nas reuniões do conselho; participação em outros órgãos de classe, (sindicatos, associações, ONGs); militância partidária; filiação em ONG, associação; participação em audiências públicas na elaboração do PPA, LDO, LOA:

Na pesquisa de campo o pesquisador se depara com a complexidade própria dos fenômenos sociais in loco. Isso exige dele perícia para articular dados da realidade social multifacetada e também a justificação das escolhas que o levaram a definir o contato da coleta de dados. (BERGO; FARIAS E GOMES, 2009, p.27).

Durante o processo de coleta de dados, é possível conhecer o perfil sócio econômico do conselheiro in loco, onde reside, família, simpatia ou não, grau de entendimento das questões apresentadas, revelando características que não fazem parte do universo de informações do objeto de pesquisa, mas que permitem ao pesquisador fazer reflexões sobre o tema abordado. Desta maneira ressalta Gomes; Faria e Bergo, (2009, p. 28) “O exercício do pesquisador é de tomar consciência do lugar social que ocupa, inclusive para entender o que a sua presença suscita no outro”.

## 2 CAPÍTULO

A Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais surgidos ao novel da sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaços para prática da democracia participativa. (SANTOS E AVRITZER, 2008. P. 38)

### **2.1 Democracia Representativa e Democracia Participativa.**

A democracia tem conquistado espaços em grande parte do mundo, sendo a causa e objeto de estudos e pesquisas devido sua complexidade e importância para a humanidade. Ela pode ser o acontecimento mais ‘importante do século XX’, afirmação feita por Amartya Sen, como também pode ser um ‘slogan vazio de conteúdo’, dito por Immanuel Wallestein. Santos e Avritzer (2008, p. 11). Mas o que importa, é que ela está presente em uma grande parte do mundo, conduzindo milhões de pessoas que muitas vezes não percebem as transformações que ocorrem dia após dia.

As transformações ocorridas após as duas guerras mundiais, deixaram claro que a democracia se afirmaria como forma de governo, com restrição as formas de participação e soberania.

Se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliada em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos. (SCHUMPETER apud SANTOS e VRITZER , 2008, p.11).

Após a segunda guerra mundial, iniciam-se os debates sobre as estruturas que a democracia assumiria principalmente entre os países com propensão e países sem propensão democrática, tensão entre capitalismo e democracia, onde os marxistas entendiam que a democracia deveria ser descaracterizada, uma vez que o sistema capitalista não aceitaria democratização das relações da produção material, entre capital e o trabalho Moore, 1996;

Przewoski, (1985) apud, Santos e Avritzer (2008, p. 11,12). Neste contexto e de acordo com os mesmos autores começam as discussões sobre os modelos de democracia alternativos ao modelo liberal: a democracia participativa, a democracia popular, democracia desenvolvimentista dos países recém chegados a independência.

Portanto, diante destas e tantas outras teorizações, pelo fato da democracia não possuir uma fórmula que segundo Gomes, (2003, p. 22) são: “relativas ao fato do regime não encerrar valores substantivos e sua prática não permitir, a rigor, a expressão da soberania popular,” surgem a cada dia novos problemas em relação à democracia representativa.

Os problemas apresentados pela democracia representativa, estão distribuídos em dois pontos principais, representantes e representados, uma vez que os representantes não possuem condições de representar as múltiplas identidades, ao mesmo tempo em que não garante pelo método da tomada de decisão da maioria que as minorias irão possuir a representação apropriada nos parlamentos.

É importante destacar que a partir dos anos 70, a democratização inseriu novos atores na cena política, começando a instaurar uma nova disputa pelo significado da democracia, começando no Sul da Europa e chegando a América nos anos 80, discutindo questões tais como da relação entre procedimento e participação societária, que fosse capaz de mudar as relações de gênero, propondo uma nova forma de relação entre estado e sociedade, propondo ainda uma redefinição sobre adequação da solução participativa e burocrática ao nível local, considerando que uma grande parte dos países recém democratizados no Sul conseguiram que a sociedade civil pudesse participar transmitindo experiências e práticas para o nível administrativo. Santos e Avritzer. (2008, p. 26)

Portanto, a democracia representativa e todo seu aparato passam por um novo processo, onde representantes e representados possam buscar novos mecanismos e aprimoramentos para mudar as relações entre governo e sociedade, neste contexto a democracia participativa surge como forma de se fazer ouvir a voz das minorias, propiciando a participação de formas diversas, onde anteriormente só era possível por meio de uma forma de representação.

## 2.2 Novas formas de representação

A democracia representativa tem demonstrado, em certo grau de maior ou menor representatividade que ainda matem as relações entre representantes e representados na maioria dos países democráticos, cabendo a responsabilidade dos representantes em aferir políticas que atendam os anseios de seus representados, porém nas últimas décadas estas relações têm sido repensadas, surgindo novos canais de participação.

Estes novos canais visam, de um lado, a ampliar o conteúdo democrático da vida política, a partir de uma visão crítica do sistema representativo, e de outro, a propiciar maior eficiência econômica e social no uso dos recursos públicos, dentro do contexto atual de reforma do Estado. Podemos ainda dizer que estes novos mecanismos de participação procuram ser simultaneamente espaço de educação política e de construção e exercício da cidadania e também fóruns democráticos destinados ao controle do cumprimento dos compromissos feitos pelos governantes e à identificação e captação de novas sinalizações de políticas. (GOMES, 2003, p. 27).

Entre estas novas formas participação podemos citar entre outras, as Comissões temáticas das Câmaras Legislativas, projetos de iniciativa popular, audiências públicas para elaboração do orçamento e os conselhos gestores, um dos objetos de nosso estudo.

Assim, no Brasil a partir da década de 80, surge com mais vigor os conselhos gestores de políticas públicas, assegurados pela constituição de 1988, que prevê a participação da sociedade, estabelecidos pelos princípios constitucionais que prescrevem a participação da sociedade junto ao governo para acompanhar as políticas públicas, incentivados ainda pelas legislações posteriores de regulamentação que condicionaram uma série de recursos à formação e atuação destes conselhos. De acordo com Santos e Avritzer (2008, p. 38), “sendo assim, a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos ao nível da sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para prática da democracia participativa”.

Ainda neste período, desencadeou um novo arranjo nas estruturas políticas, onde novos atores entraram em cena, como prefeitos, governadores, políticos diversos, oriundos dos movimentos sociais, comprometidos com os interesses sociais. Tonella, (2004, P. 131). Ainda de acordo com Gomes, (2003, p. 40), destaca que: “Os princípios constitucionais de participação popular, as legislações regulamentadoras das políticas sociais e o processo de descentralização estimularam a implantação de diversos conselhos setoriais nos estados e municípios”.

A partir de então eles se disseminaram pelos municípios e estados brasileiros, alguns atuando conforme os estatutos e outros simplesmente como forma de liberação de recursos.

[...] surgem vários tipos de conselhos no período do final da década de 1970 e início da década de 1980: os conselhos populares, construídos pelos movimentos sociais, com o objetivo de atuar junto à administração municipal; os conselhos comunitários criados pelo poder público para mediar às relações com as organizações populares e ainda os conselhos gestores institucionalizados. Nesse momento os conselhos eram compostos de organizações populares e tinham como atribuições o caráter opinativo, fiscalizador e consultivo. O posicionamento dos conselhos era, predominantemente, voltado ao atendimento de carências. (PETRARCA, 2008, p. 33)

As formações dos conselhos gestores atuam nas mais diferentes áreas do governo, principalmente nas políticas setoriais de saúde, assistência social, educação, segurança pública, meio ambiente, tanto nos grandes centros urbanos como nas pequenas cidades como no caso de Palmelo/GO, proporcionando acessos da sociedade em deliberações que lhe dizem respeito, propiciando conhecimento de recursos que são destinados aos diversos programas de assistência social e recursos de infra-estrutura, que podem ser acompanhados pela comunidade.

É importante relatar que, apesar da formação de vários conselhos e sua maximização nos municípios, Estados, sendo deliberativo ou não, não assegura que a participação da população e suas demandas nas políticas públicas efetivamente estejam sendo acatadas. Gomes (2003, p. 41).

Os Conselhos Municipais de Palmelo/GO, ainda possuem um longo percurso para que possam realmente possuir todas as prerrogativas decisórias e superar os desafios, desde sua formação paritária até sua forma de atuação imparcial.

Os conselhos constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle. (GOMES, 2003, p. 41)

No aspecto geral citamos Gohn (2002, p. 10): “A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais, e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda”. Portanto diante de tantos desafios, o estudo da formação e estrutura dos conselhos

gestores e seus conselheiros do município de Palmelo/GO, tornam-se interessante, para a compreensão da dimensão dos desafios a serem superados, para aperfeiçoar esta ferramenta tão importante da democracia a serviço da sociedade.

A superação dos desafios apresentados, e o correto funcionamento dos conselhos, destacado por Gomes (2003, p. 05) seria de: “[...] constituir espaço democrático destinado a alcançar três objetivos essenciais: promover a construção da cidadania e a educação política; viabilizar a identificação e captação permanente das demandas da sociedade; e exercer controle social sobre o governo”.

Assim, nossa pesquisa busca apontar possibilidades de aperfeiçoamento tanto institucional quanto da formação dos conselheiros que compõe esta ferramenta imprescindível para a democracia.

### 3 CAPÍTULO

“Os conselhos constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas”. (GOHN, 2001, p.7, citado por GOMES 2003, p. 35).

#### **3.1 As leis que regulamentam os Conselhos Municipais de Saúde, Educação, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente,<sup>7</sup> do município de Palmelo/GO.**

Neste capítulo iremos analisar e discutir o teor das leis de instituição/criação dos conselhos municipais da cidade de Palmelo/GO, entendendo que as leis são normas que disciplinam e regulamentam o funcionamento dos mesmos, sendo um ato criado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, para regulamentar a atuação e participação da sociedade em determinadas áreas das políticas públicas municipais.

Os conselhos analisados neste trabalho, não possuem Regimento Interno que disciplina o funcionamento dos mesmos, sendo em sua totalidade regidos pelas leis de instituição/criação, observando-se em geral a seguinte organização: natureza do conselho, competências, composição e deliberação.

#### **3.2 Conselho Municipal da Saúde**

O Conselho municipal de Saúde de Palmelo/GO foi instituído em 24 de março de 1997, Lei Municipal nº. 001/1997, e alterada pelas leis nº. 016/2001, nº. 039/2001, até culminar na Lei Municipal nº. 025/2005, que dá nova redação à Lei Municipal nº.016/2001, revogando as demais.

As funções do Conselho são de caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo, como órgão colegiado superior, co-responsável pelo Sistema Único de Saúde –

---

7- É importante ressaltar que tais conselhos são requeridos pelo Governo Federal como condição para o repasse de recursos financeiros da União aos Estados e Municípios.

SUS, no município de Palmelo/GO, com o objetivo de assegurar o direito à saúde e à qualidade de vida das pessoas mediante a efetiva participação da comunidade na gestão da política de saúde, sem prejuízo das funções dos demais poderes legalmente constituídos.

O Conselho de Saúde, diante suas competências tem como finalidade articular com os demais órgãos colegiados do Sistema Único de Saúde, das esferas Federal e Estadual para o aprimoramento do Sistema de Saúde, elaborar Plano Municipal de Saúde, neste caso é importante destacar que o último Plano Municipal de Saúde foi elaborado em janeiro de 2004<sup>8</sup>.

Compete ainda, atuar na formulação de estratégias e no controle da política de saúde, incluído aspectos econômicos e financeiros, que serão fiscalizados mediante acompanhamento da execução orçamentária, fazer os registros de análise e deliberações sobre as contas dos órgãos integrantes do SUS, elaborar o Regimento Interno do Conselho. Dentre outras atribuições compete ainda: apresentar relatório de atividades à Câmara Municipal conforme determina o Inciso XXII, bem como dar publicidade aos atos e deliberações emanados do Conselho de Saúde.

Sua organização é estabelecida no Art. 5º.

Art. 5º - O Conselho Municipal de Saúde de Palmelo tem a seguinte organização:

I – Plenário;

II - Mesa Diretora;

III - Comissões intersetoriais, grupo de trabalho; e,

IV - Secretaria Executiva.

Sua composição é definida pelo Art. 6º, determinando a paridade conforme o artigo 1º §4º da lei 8.132/90 e Resolução do Conselho Nacional de Saúde, nº. 333/2003, sendo 50 % (cinquenta por cento), de entidades representativas do segmento de usuários, 25 % (vinte e cinco por cento), de entidades representativas do segmento dos trabalhadores da saúde e 25 % (vinte e cinco por cento), de entidades e instituições representativas do segmento de gestores e prestadores de serviços, que serão eleitos durante a realização da conferência municipal de saúde a cada dois anos, cujo procedimento para escolha dos conselheiros está subordinada a homologação do Secretário Municipal de Saúde e nomeados pelo Prefeito Municipal, conforme § 2º do Art. 6, da Lei de criação do Conselho.

---

<sup>8</sup>-Não existe registro na Câmara Municipal de Palmelo tramitação sobre Plano Municipal de Saúde após 2004.

### 3.3 Conselho Municipal da Educação

O Conselho Municipal da Educação, instituído pela Lei Municipal nº. 043/2001 de 06 de dezembro de 2001, revogou a lei anterior 007/2001, de 19 de janeiro de 2001.

As funções do Conselho são de caráter normativo e de deliberação coletiva, e tem por objetivo orientar o sistema educacional do município de Palmelo/GO.

Nas competências da esfera técnica, estão estabelecidas, conforme determina o art. 3º, como se segue:

- a) Baixar normas, emitir pareceres e deliberações sobre a matéria que as Leis, Normas e Atos Federais, Estaduais e Municipais lhe dêem, explicitamente, competência;
- b) Promover e divulgar estudos sobre o Sistema Municipal de Ensino;
- c) Propor medidas que visem a expansão e ao aperfeiçoamento do ensino, mormente quanto a produtividade e ao rendimento, em relação aos custos;
- d) Deliberar e emitir pareceres sobre a matéria que lhe seja submetida pelo Prefeito Municipal e Secretário (a) Municipal de Educação;
- e) Pronunciar-se acerca dos regulamentos de ensino em qualquer dos seus graus e modalidades pertinentes do sistema municipal;
- f) Instituir normas destinadas à cassação de autorização para funcionamento estabelecimento integrados no Sistema Municipal, bem assim promover sindicância, sempre que julgar conveniente, tendo em vista a fiel observância das disposições e normas que as regem;
- g) Adotar o Plano de Educação como instrumento do Sistema Municipal de Ensino;

Em relação à esfera administrativa, as atribuições do conselho são de caráter organizativo, tendo como escopo na alínea (a), a elaboração do seu regimento:

- a) elaborar seu regimento;
- b) manter intercâmbios com Conselhos de Educação do País;
- c) exercer as funções que lhe são atribuídas pela Lei do Sistema Municipal de Ensino e por esta Lei;
- d) regular as atribuições de seu pessoal;
- e) zelar pelo funcionamento do órgão, segundo as normas gerais do Município;
- f) deliberar sobre matéria de caráter administrativo.

O Conselho é composto por nove membros indicados pelos seus pares e nomeados pelo Prefeito Municipal, obedecendo à seguinte paridade conforme assevera o Art. 4º:

- a) o Secretário (a) Municipal de Educação;
- b) um membro indicado pelo Secretário Municipal de Educação e Cultura dentre os educadores com experiência na educação básica do município de Palmelo, após prévia consulta ao Prefeito Municipal;
- c) um membro dentre os educadores com experiência no ensino médio do magistério público, eleito e indicado pelos professores do ensino médio público;
- d) um membro dos órgãos técnicos pedagógicos da Administração Central da Secretaria Municipal de Educação, por ela indicado;
- e) um membro representante do Sindicato dos Trabalhadores em educação em Goiás – SINTEGO, por ele indicado e que resida no Município de Palmelo;
- f) um membro representante das entidades filantrópicas do município de Palmelo;
- g) um representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
- h) um membro representante dos pais e alunos matriculados na rede Municipal de Ensino;
- i) um membro representante do Poder Legislativo.

As reuniões são coordenadas por uma comissão executiva, composta por um presidente, um vice-presidente e um secretário geral, eleitos dentre os membros titulares, em votação secreta por maioria absoluta de votos para o mandato de um ano.

### **3.4 Conselho Municipal de Assistência Social.**

O Conselho Municipal de Assistência Social foi instituído pela Lei Municipal nº. 001/1999, 05 de janeiro de 1999.

As funções do Conselho são; órgão deliberativo, de caráter permanente e de âmbito municipal. Suas atribuições estão definidas no Art. 2º, respeitadas as competências exclusivas do Legislativo Municipal, e dentre outras atribuições compete:

- I)- Definir as prioridades da política de Assistência Social;
- II)- Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência;
- III)- Aprovar a política municipal de Assistência Social;
- IV)- Atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de Assistência Social;
- V)- Propor critérios para programação e execução financeira e orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social, fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos;
- (VI)- Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de Assistência Social prestados à população pelos órgãos entidade públicas e privadas do município;
- VII) Definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados no âmbito municipal;
- (...)
- IX) – Elaborar e aprovar seu regimento interno.

A definição de sua composição, não está explícito a quantidade de membros conselheiros, ficando restrito apenas a indicação dos representantes de cada instituição. Desta forma assevera o Art. 3º - O Conselho Municipal de Assistência Social terá a seguinte composição:

I-Do Governo municipal  
 Representante da Secretaria de Assistência Social;  
 Representante da Secretaria de Saúde;  
 Representante da Educação;  
 Representantes dos Servidores;  
 Representantes do setor da habitação;  
 Representante da Secretaria de Finanças;  
 II-Da Sociedade civil  
 Representante dos Prestadores de serviços creches, escolas especializada, asilos, asilos, instituições de atendimento a criança e ao adolescente;  
 Representante dos profissionais da área de assistentes sociais, sociólogos, psicólogos e pedagogos;  
 Representante dos usuários associações, sindicatos, entidades patronais e de trabalhadores.

No parágrafo 1º do artigo 3º, afirma que os representantes do governo municipal serão de livre escolha do prefeito.

Em 02 de outubro de 2001, foi sancionada a Lei 037/2001, que alterou o Parágrafo II dos representantes da sociedade civil, que passou a ter a seguinte composição:

Um representante da Associação de moradores;  
 Dois representantes dos prestadores de serviços;  
 Um representante dos usuários;  
 Um representante de cada entidade religiosa;  
 Um representante do Poder Legislativo.

As atividades dos conselheiros estão prescritas no art. 5º, que determina que o Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos pelos seus membros, com mandato de um ano, podendo ser permitida a recondução por igual período .

Só é permitida e admitida a participação no Conselho de entidades juridicamente constituídas e em regular funcionamento.

A participação e o exercício da função dos conselheiros são considerados serviços relevantes e não são remunerados.

Define ainda que o Conselho tenha seu funcionamento disciplinado por um regimento interno próprio que será elaborado dentro de sessenta dias. O plenário é o órgão de

deliberação máxima, cada membro terá direito a um voto, as sessões serão realizadas ordinariamente a cada mês, e extraordinariamente quando convocada pelo presidente ou por requerimento da maioria dos seus membros.

### **3.5 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi instituído/criado pela Lei Municipal nº. 028/1992, de 23 de setembro de 1992, que dispõe sobre a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, na qual preconizam que o atendimento dos direitos da criança e do adolescente no município de Palmelo/GO, far-se-á através das políticas sociais básicas de educação, saúde, recreação, esporte, lazer, profissionalização e outras, assegurando-se em todas elas o tratamento com dignidade e respeito à liberdade e à convivência familiar e comunitária<sup>9</sup>.

Mediante o art. 4º, a lei assegura os seguintes serviços que devem ser prestados às crianças e adolescentes:

I- Serviço especial de prevenção e atendimento médico, odontológico e Psicosocial a todos os menores envolvidos em programas do governo municipal;

II- Serviço de identificação e cadastramento de pais, responsáveis, pelas crianças e adolescentes carentes;

Art. 5º - O município propiciará a proteção jurídico-social aos que dela necessitarem, por meio de entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A responsabilidade de normatizar todos os serviços descritos, foram atribuídos ao Conselho Municipal em seu art. 6º, onde certifica que cabe ao conselho expandir normas para a organização e o funcionamento dos serviços criados por força da lei.

O conselho foi instituído como órgão deliberativo e controlador da política de atendimento do menor em todos os níveis. No art. 9º, dispõe sobre as competências do conselho, na qual se destaca:

---

<sup>9</sup>- A Constituição Federal, em seu artigo 227 e parágrafos, e o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 4º, parágrafo único, “d”), determinam que as crianças e adolescentes devem ser priorizados na destinação de recursos públicos.

I - Formular a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, fixando prioridade para a consecução de ações e captação e aplicação de recursos; [...]

III - definir e formular as prioridades a serem incluídas no planejamento do Município em tudo que se refira ou possa afetar as condições de vida das crianças e dos adolescentes; [...]

VII - regulamentar, organizar, coordenar, sugerir modificações apresentar programas, bem como adotar todas as providências cabíveis para a eleição e a posse dos membros do Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente; [...]

X - Opinar sobre a destinação de recursos públicos para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude;

XI - elaborar seu Regimento Interno.

Nos parágrafos primeiro e segundo do art. 10, determinam a composição dos membros do Conselho, e as condições para o ingresso de membro conselheiro, assim, ordena que:

I – 03 (três) representantes de entidades oficiais indicadas pelo prefeito municipal e ligadas, preferencialmente, às Secretarias de Educação, Saúde e Ação Social, respectivamente;

II – 03 (três) representantes de entidades não governamentais escolhidos pela comunidade, em assembléia dos presidentes de entidades juridicamente constituídas, com reconhecida aceitação social. Sendo que os designados deverão ter capacitação profissional e pessoal adequada na área da Criança, do adolescente e da Assistência Social, alternativamente.

O Art. 13 assevera que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, elegerá um presidente, um vice-presidente, um secretário e um tesoureiro, sendo dois representantes de entidades oficiais e dois representantes da comunidade.

Assinala ainda que, os membros do Conselho, que pretenderem concorrer a qualquer cargo político-eletivo deverão desincompatibilizar das suas atribuições no prazo estipulado pela legislação eleitoral, declara ainda que função de membro do conselho é considerada de interesse público relevante não sendo remunerada. A criação do fundo esta prevista no art. 33, define sua constituição por:

I - pela dotação orçamentária consignada anualmente para assistência social voltada à criança e ao adolescente;

II - pelos recursos provenientes dos Conselhos Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;

III - pelas doações, auxílios, contribuições e legados que lhe venham a ser destinados;

IV - pelos valores provenientes de multas decorrentes de condenações em ações civis ou de imposição de penalidades administrativas previstas na Lei 8.069/90;

Fica instituído o fundo municipal para a infância e juventude como órgão captador e aplicador dos recursos que serão utilizados de acordo com o conselho, qual está diretamente vinculado e subordinado.

Nas disposições finais e transitórias desta lei, fica assinalado que o conselho em trinta dias elaborará o regimento interno para disciplinar o funcionamento do mesmo, além de declarar vagos os cargos do Conselho Tutelar, até que proceda a nova assembléia para escolha dos novos membros.

### 3.6 Formato institucional dos Conselhos Municipais de Palmelo/Go.

**Tabela 01 - Estrutura de funcionamento dos Conselhos Municipais de Palmelo/GO.**

<b>Estrutura</b>	<b>C.M.S</b>	<b>C. M.E</b>	<b>C. M.A.S</b>	<b>C.M.D.C.A</b>
Sede própria	Não	Não	Não	Não
Reuniões previstas	mensais	mensais	Mensais	Mensais
Estrutura	Presidente Vice- Presidente Secretário	Mesa diretora Presidente Vice- Presidente Secretário	Mesa diretora Presidente Vice- Presidente Secretário	Plenária Presidente Vice- Presidente
Período de mandatos	02 anos	02 anos	01 ano	02 anos
Comissões Técnicas, Temáticas.	sim	Não	Não	Não
Regimento Interno	Não	Não	Não	Não

Os Conselhos em geral não possuem sede própria para desenvolver seus trabalhos, as reuniões são realizadas em espaços cedidos pela Prefeitura bem como os materiais de escritório para o expediente, necessariamente a falta de sede não implica numa ingerência, porém não coopera com autonomia do conselho, que sempre depende de autorização para reunir em prédios públicos.

O número de reuniões em geral é mensal, levando em consideração o mandato de dois anos é considerado pouco devido à amplitude dos objetivos e atribuições.

Nos Conselhos em análise somente o Conselho Municipal de Saúde prevê as Comissões Técnicas, Temáticas e/ou de Trabalho permanentes e/ou temporárias, nos demais

conselhos não há previsão, isto impossibilita a discussão de assuntos relevantes que poderiam ser introduzidos por estas ferramentas.

A inexistência de previsão destas Comissões é um dado importante na medida em que são elas que exercem a função de informar os participantes acerca de temas que, muitas vezes, lhes são desconhecidos. Neste caso, elas fornecem condições para tornarem os membros dos Conselhos mais aptos a discutirem e decidirem sobre determinados assuntos posto que melhor informados. (FARIAS, 2007 p. 7).

O tempo do mandato é de dois anos, com exceção do Conselho de Assistência Social, cujo período de mandato é de apenas um ano, podendo os membros da mesa diretora, serem reeleitos para o mesmo cargo por igual período, entendemos que o período de dois não capacita o conselheiro a inteirar-se da dinâmica de funcionamento do conselho, subtende-se que a maioria dos conselheiros são meros espectadores ou aprendizes durante esse período.

Todos os conselhos apresentam como regra para escolha do Presidente e mesa diretora, eleição pela maioria absoluta dos membros presentes, sem direito ao voto por procuração ou outro meio, sendo a Mesa Diretora a responsável pelo direcionamento das reuniões, esta escolha pode influenciar o destino das discussões e do trabalho dos conselhos, já que este fator pode conduzir os direcionamentos aos interesses do Governo.

Dos conselhos analisados, nenhum apresentou ou soube informar se havia elaborado o regimento interno, em todos os casos funciona com base nas leis de instituição, este fato é relevante levando-se em consideração que é por meio do regimento interno que toda a ordenação organizativa se desenvolve, e por meio deste que o conselho pode efetivamente desenvolver seus trabalho.

**Tabela 02 Número de membros dos Conselhos Municipais e paridade.**

CONSELHOS MUNICIPAIS	NÚMERO DE MEMBROS	PARIDADE
Conselho Municipal da Saúde	14	50% (Governo) 50%(outros)
Conselho Municipal de Educação	17	47%(Governo) 53%(outros)
Conselho Municipal de Assistência Social	12	50% (Governo) 50%(outros)
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e dos Adolescentes	12	34%(Governo) 66%(outros)

Nesta tabela a relação de conselheiros, varia entre 12 a 17 membros, e devem ser escolhidos ou indicados por cada setor e entidade que representam, respeitado a paridade para que tanto o governo quanto a sociedade possam cumprir o que determina a lei.

Em regra os Conselhos analisados acompanham a Lei de Criação, em muitos casos o mesmo representante da sociedade ou outras entidades é também funcionário público efetivo/comissionado, pois não foi constatado em nenhuma das leis analisadas dispositivo que coíba a participação de membros do governo por ser também representante de outras entidades.

Quanto ao aspecto da representatividade é preciso garantir, do lado da sociedade civil, que as escolhas dos conselheiros sejam democráticas e que os mesmos também sejam submetidos a procedimentos de controle e responsabilização. (GOMES 2003, p. 44)

Neste aspecto, Gomes (2003), ressalta que é importante garantir a representação sociedade, e que os conselheiros também estejam sujeitos a procedimentos de controle e responsabilização, cabendo própria sociedade civil fiscalizar a atuação dos mesmos.

**Tabela 03 - Presidência/vínculos com o Governo.**

CONSELHOS MUNICIPAIS	PRESIDENTE
Conselho Municipal da Saúde	Funcionário /Comissionado da Saúde
Conselho Municipal de Educação	Funcionária /Professora
Conselho Municipal de Assistência Social	Secretária Executiva da Ação Social
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e dos Adolescentes	Secretária Municipal da Educação

Como demonstra a tabela, os presidentes eleitos são funcionários públicos da área ou secretários municipais, a representação do governo deve ser de representantes que realmente possam ter a capacidade e autoridade para decidir sobre as relações da sociedade e do governo, Gomes (2003, p. 41-43), assim, como já demonstrado anteriormente, o governo possuindo a maioria do colegiado é natural que os presidentes dos conselhos também sejam os representantes do governo, por estarem mais familiarizados com a burocracia das ações a serem desenvolvidas, facilitando o diálogo e as negociações sobre prioridades orçamentárias, ações fiscalizatórias, bem como admissão de demandas nas pautas de discussão.

### **3.7 Análise geral do formato institucional dos Conselhos Municipais de Palmelo/GO**

Em geral os conselhos analisados são de caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo, apresentando competências de definir, estabelecer, aprovar, propor, acompanhar, apreciar, convocar, credenciar e fiscalizar as políticas públicas dentro de cada setor no qual foi instituído e criado.

Permite ainda a seus membros opinar sobre as políticas públicas, analisando as reivindicações quanto à legalidade, viabilidade e possibilidade de execução, além de definir critérios dentro das ações administrativas que ajudem minimizar a insatisfação popular.

A formatação da eleição e composição do corpo administrativo em geral, segue como regra a eleição secreta por maioria absoluta, composta por um presidente, vice-presidente, um

secretário, apenas o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente apresenta a função de tesoureiro para compor a Mesa Diretora.

Ao que constatamos os conselhos municipais de Palmelo/GO, possuem estabelecidos em suas leis participação paritária, porém é totalmente omissa ao que se refere a participação das entidades, não estabelecendo parâmetros ou critérios que possam selecionar as entidades que irão participar dos conselhos. Considerando as diferenças que cada conselho apresenta em suas especificidades, não se pode afirmar que esse tipo de composição não comprometa o desempenho e as deliberações que os conselhos devem assumir.

Esta representatividade duvidosa, não só compromete a funcionalidade dos conselhos como afeta diretamente os princípios democráticos, pois não se trata aqui de um tipo de representação eleitoral que identifica o representado (eleitor), mas uma representatividade de segmentos sociais que subjetivamente irão representar uma entidade ou uma classe, Luchmann (2009, p. 11).

Neste caso seria a escolha por critérios não definidos, alheio a qualquer regra ou fundamento, e a este processo não foi apresentada ainda uma proposta plausível para análise já que interessa muito mais ao governo um conselho gestor, do que um que fiscalize a prestação de contas, que impõe sanções e cumpra as funções de um conselho gestor. Portanto a formação dos conselhos e os perfis dos conselheiros tende a ser pessoas ligadas de alguma forma ao poder local, para que possa ser controlado ao invés de “controlar”.

Em todas as leis analisadas da formação dos conselhos municipais de Palmelo/GO, a regra básica de participação junto aos conselhos refere-se à participação e/ou representação paritária entre setores da sociedade civil e do Estado, mas o que nos chamou atenção é que mesmo os participantes de sociedade civis, ONGs, entidades filantrópicas possuem algum vínculo com o Poder Público local, outro fator seria a falta de participação individual, já que as entidades ali destacadas apresentam o nome do conselheiro que irá representar.

Este critério ou princípio de paridade parece decorrente do processo de lutas e articulações da sociedade civil que se forjaram desde o contexto autoritário, e que atravessaram a década de 1980, desembocando, no momento da Constituinte, em várias articulações e mobilizações, tendo em vista a implementação de conselhos. Neste sentido, imbuídos de uma concepção de sociedade civil amplamente ancorada nos movimentos e organizações sociais que apresentavam um teor crítico e democratizante. ( LÜCHMANN, 2009 p. 08).

Afirma ainda a autora que esta formatação da representação paritária, seria uma “ingenuidade” da sociedade, destacada por Tatagiba (2002), cuja compreensão é homogeneizadora da sociedade civil, não considera a fragmentação e heterogeneidade, da sociedade.

Portanto, seguindo a análise da autora, esta regra de paridade revela, de certo modo, uma perspectiva maniqueísta<sup>10</sup> entre a sociedade civil e o Estado na constituição original deste modelo participativo, ou seja dois princípios opostos num mesmo modelo. Luchmann, (2009 p. 08)

Não foi registrada a instituição e funcionamento de outros conselhos, no que diz respeito ao meio ambiente, vigilância sanitária, esporte, cultura, infra-estrutura e tantos outros setores que possuem suas verbas de manutenção firmadas na LOA –(Lei Orçamentária Anual). Assim, há indícios que sugerem que estes conselhos foram instituídos para legitimar exigências do Estado, neste caso Governo Federal.

É possível notar ainda que as leis de criação dos conselhos aqui analisados em sua maioria são da década de 90, e já com alterações posterior ao no de 2000, indicando que os Conselhos estão em permanente reestruturação normativa, buscando adequações para cada momento.

A participação da sociedade e dos funcionários indicados para compor os conselhos é voluntária não percebendo nenhuma remuneração, pois o cargo de conselheiro nesta análise é considerado de utilidade pública relevante, portanto não sendo remunerada.

---

<sup>10</sup> Doutrina do persa Mani (séc. III), sobre a qual se criou uma seita religiosa que teve adeptos na Índia, China, África, Itália e S. da Espanha, segundo a qual o Universo foi criado e é dominado por dois princípios antagônicos e irreduzíveis: Deus ou o bem absoluto, e o mal absoluto ou o Diabo. P. Ext. Doutrina que se funda em princípios opostos, bem e mal. (DICIONARIO AURELIO, p. 414)

## 4 CAPÍTULO

“A sociedade civil organizada do novo milênio tende a ser uma sociedade de redes organizacionais, de redes interorganizacionais e de redes de movimentos e de formação de parcerias as esferas públicas, privadas e estatais, criando novos espaços de governança com o crescimento da participação cidadã.” (SCHERER-WARREN, 2009, p.15)

### **4.1 Perfil Socioeconômico e participativo dos membros dos Conselhos Municipais da Saúde, Educação, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente.**

Neste capítulo, analisaremos os dados obtidos por meio de relatórios respondidos pelos próprios conselheiros, que compõe os Conselhos Municipais de Saúde, Educação, Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Palmelo/GO, durante a gestão atual de cada conselho, entre os dias 01 e 20 de dezembro de 2009, sobre o perfil sócio econômico e participativo dos mesmos, fazendo um comparativo do perfil dos conselheiros, considerando as seguintes informações: Escolaridade e sexo; renda mensal e idade; participação anual em reuniões da entidade que representa; participação anual nas reuniões dos conselhos; formas de indicação para o conselho; participação em conferências, fóruns, oficinas representando o conselho de que participa; militância partidária, participação em ONGs, Associações e Entidade de Classe e Participação em audiências públicas para elaboração do Orçamento Municipal.

É importante destacar que não será analisado o mérito das deliberações ou a atuação política deliberativa, dos conselheiros perante os conselhos. As análises serão direcionadas somente para o perfil sócio econômico e participativo dos conselheiros.

**Tabela 04 Perfil socioeconômico foi apresentado as questões: escolaridade, Sexo.**

Pergunta	Opções de resposta	C.M. S		C. M. E		C.M. A.S		C.M.D.C.A	
		Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.
Escolaridade	Fund. 1ª	***	7.1%	***	***	***	***	***	***
	Fund. 2ª	***	14.2%	***	11.7%	***	***	***	25%
	Médio	28.5%	21.5%	***	35.7%	25%	50%	33.3%	25%
	Superior	21.5%	7.1%	47.6%	5.8%	25%	***	16.6%	***
		Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.
Sexo	Fem.	50%	21.4%	41.1%	47%	50%	33.3%	33.3%	25%
	Masc.	***	28.5%	5.8%	11.7%	***	16.6%	16.6%	25%

Na tabela 04, podemos notar que os índices de escolaridade dos conselheiros da Educação estão acima da média dos demais conselheiros, com 53%, no nível médio e superior, enquanto que o conselho dos Direitos da Criança e do adolescente apresenta a menor média de conselheiros com curso superior, sendo apenas 16.6 %.

Este fator pode estar relacionado à formação do conselho, considerando que a composição do conselho de educação em sua maioria é composto por professores da rede pública de ensino, do Estado e do município, portanto, licenciados ou graduados em alguma área do saber, fator explicativo também de maior grau de escolaridade dos conselheiros indicados pelo governo que sustenta 47% com curso superior enquanto que a sociedade civil apresenta apenas 5.8%.

Os índices demonstram que 33% dos conselheiros são portadores de curso superior.

Em relação ao sexo, o Conselho de Assistência Social apresentou o maior índice de mulheres que compõe o conselho sendo 83%, apenas o conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, apresentou um índice de participação com apenas 8.3% de diferenças entre os sexos, em regra o resultado geral é de 74 % do sexo feminino, enquanto que apenas 25% são do sexo masculino, o governo indicou mais mulheres, do que a sociedade civil, devido ao fato de que as mulheres estão mais presentes em seguimentos da saúde, educação, assistência social e dos direitos da criança e do adolescente.

**Tabela 05 Perfil socioeconômico foi apresentado as questões: renda mensal e idade**

Pergunta	Opções	C.M. S		C. M. E		C.M. A.S		C.M.D.C.A	
		Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.
Renda Mensal em salários mínimos	1 Salário	***	7.1%	***	5.8%	***	***	***	8.3%
	De 1 a 2	***	14.2%	***	5.8%	***	***	***	16.6%
	De 2 a 3	28.5%	21.4%	***	35.7%	25%	50%	33.3%	25%
	De 3 a 4	21.5%	7.1%	47.6%	5.8%	25%	***	16.6%	***
		Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.
idade	De 20 a 30 anos	***	***		5.8%	***	16.3%	***	***
	De 30 a 40 anos	***	28.5%	5.8%	***	***	***	***	25%
	Acima de 40 anos	50%	21.5%	41.1%	47.1%	50%	33.3%	50%	25%

Nesta tabela foram verificados os dados sobre renda mensal dos conselheiros, sendo o Conselho Municipal da Educação que apresentou o maior índice, com 53% dos conselheiros percebendo mais de quatro salários mínimos mensalmente, sendo os membros indicados pelo governo em geral com maior índice que os demais, o fato pode estar relacionado pela formação, considerando que este conselho concentra em sua maioria professores (as) e funcionários do primeiro escalão do governo municipal, o menor índice é indicado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que não apresenta nenhum conselheiro nos índices de três a quatro salários ou mais, e a grande maioria concentra entre um e três salários mínimos.

No terceiro item foi questionado sobre a idade dos conselheiros, chegando ao seguinte resultado: 80% estão acima de quarenta anos. É possível perceber a ausência de jovens nos conselhos, em geral são mulheres estão acima de 40 anos e abaixo dos 65.

**Tabela 06 – Perfil sócio econômico e participativo foi apresentado as seguintes questões: Participação anual em reuniões da entidade que representa, participação anual nas reuniões dos conselhos.**

Pergunta	Opções	C.M.S		C. M. E		C.M.AS		C.M.D.C.A	
		Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.
Participação anual em reuniões da entidade que representa	Não part.	***	7.1%	***	5.9%	***	25%	8.3%	***
	Uma vez	***	28%	11.7%	29%	25%	25%	8.3%	16.6%
	De 1 a 3	14.2%	***	5.9%	17.2%	8.3%	***	8.3%	***
	De 4 a 6	21.4%	14.2%	17.2%	17.2%	16.6%	***	16.6%	25%
	Mais de	14.2%	***	***	***	***	***	8.3%	8.3%
		Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.
Participações anuais em reuniões dos Conselhos	Não part.	***	14.2%	***	5.9%	***	8.3%	8.3%	***
	Uma vez	***	14.2%	***	17.2%	16.6%	8.3%	8.3%	***
	De 1 a 3	7.1%	7.1%	***	17.2%	16.6%	16.6%	***	25%
	De 4 a 6	28.5%	7.1%	23.5%	5.9%	16.6%	16.6%	25%	8.3%
	Mais de	14.2%	7.1%	23.5%	5.9%	***	***	8.3%	16.6%

Em relação à participação em reuniões da entidade que representa, os Conselheiros dos Direitos da Criança e dos Adolescentes, apresentaram os maiores índices em participação da entidade que representa, somando os três últimos itens conclui-se em 58.2%, enquanto que somando os três últimos itens do Conselho de Assistência Social, obtém 24.9%, ambos os conselhos possuem a mesma percentagem de conselheiros (12).

A maior participação de membros do governo concentra no Conselho Municipal da Saúde com 49.8% nos três últimos itens.

O índice das participações nas reuniões da entidade que representa, demonstra baixa participação, concluindo que a soma dos membros que não participam e aqueles que participam uma vez por ano, representa quase 50% do total de todos os conselheiros, também é possível notar maior índice de participações dos membros representantes do governo, em grande parte funcionários que obrigatoriamente devem participar das reuniões dos setores que representam o que acontece muitas vezes em horário de expediente e no ambiente de trabalho.

Em relação à participação nas reuniões dos Conselhos, constata-se que o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente apresentou o maior índice entre as participações de quatro a seis ou mais de seis vezes ao ano, com 58,2%.

As participações dos membros indicados pelo governo superaram em todos os conselhos às indicações da sociedade, pois geralmente os membros do governo são secretários ou funcionários de carreira que são requisitados para participarem, ou representar determinado setor, em face de ser subalterno ou possuir maior interesse nas deliberações que serão tomadas. O Conselho de Assistência Social apresentou o menor índice de participação.

É possível notar que os conselhos de saúde 50%, educação 60%, possuem o maior índice de participações possivelmente por serem os conselhos de maior demanda tanto em recursos quanto em demandas de melhorias na prática de políticas públicas.

Ao que notamos a participação em reuniões dos conselhos ficou abaixo da média já que em regra são doze reuniões anuais, como define as leis de instituição/criação, e apenas 23% participaram mais de seis reuniões por ano, isso representa que apenas 13 conselheiros em um universo de 55, têm reunido com mais frequência.

**Tabela 07 – Perfil sócio econômico e participativo foi apresentado as seguintes questões: formas de indicação para o conselho, participação em conferencias, fóruns, oficinas representando o conselho de que participa.**

Pergunta	Opções	C.M.S		C. M.E		C.M. A.S		C.M.D.C.A	
		Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.
Formas de indicação para o conselho	Governo	50%	***	47%	***	50%	50%	33.3%	***
	Entid.	***	35.7%	***	41.1%	***	***	***	50%
	Confer.	***	14.2%	***	11.7%	***	***	***	16.6%
		Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.
Participação em conferências, fóruns e oficinas representando o conselho.	Não part.	28.6%	28.6%	11.7%	47%	8.3%	33.3%	16.6%	33.3%
	Uma vez	***	14.2%	5.9%	5.9%	16.6%	16.6%	8.3%	8.3%
	De 1 a 3	7.1%	7.1%	11.7%	***	8.3%	***	8.3%	***
	De 4 a 6	7.1%	***	11.7%	***	16.6%	***	***	8.3%
	Mais de	7.1%	***	5.9%	***	***	***	16.6%	***

Em relação à indicação para os conselhos, seguiram as leis de instituição/criação, demonstrando por outro lado que as participações de conselheiros indicados em seminários, conferências apresentou o menor índice, no geral apenas 11% foram indicados em conferências, esta realidade reflete um outro problema, a falta de participação da sociedade e das entidades nesses eventos.

Já no item de participação em conferências, fóruns e oficinas representando o conselho, em uma análise geral 53% do total dos conselheiros nunca participaram, e apenas 10% participaram mais de três vezes, sendo o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente com maior presença 33.3 %, na soma dos três últimos itens.

É possível observar que os representantes do governo participaram com mais frequência das conferências, fóruns e oficinas, este fato é natural por ser os membros indicados pelo governo a organizarem tais eventos, por outro lado mais da metade dos

conselheiros no geral não participaram, este índice pode representar um indicador da falta de capacitação e interesse dos conselheiros em relação ao funcionamento do mesmo, subtende-se que é durante as conferências, oficinas e fóruns que constituem espaços para o aprendizado e para o aperfeiçoamento da dinâmica da qual o conselho deve estar imbuído.

**Tabela 08 - Perfil sócio econômico e participativo foi apresentado as seguintes questões: militância partidária, participação em ONGs, Associações e Entidade de Classe e Participação em audiências públicas para elaboração do Orçamento Municipal.**

Pergunta	Opções de resposta	C.M.S		C. M.E		C.M.A.S		C.M.D.C.A	
		Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.
Militância partidária	Não	42.8%	42.8%	23.5%	52.9%	41.6%	41.6%	34%	50%
	sim	14.1%	***	23.5%	***	8.3%	8.3%	16.6%	***
		Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.
Partic. em ONGs, Assoc. e Entidades de Classe.	Não part.	35.7%	50%	41.1%	52.9%	41.6%	50%	41.6%	41.6%
	participa	14.2%	***	5.9%	***	8.3%	***	8.3%	8.3%
		Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.
Partic. em audiência públicas p/ elaboração da LDO, PPA, LOA.	Não part.	28.5%	50%	11.7%	47%	33.3%	50%	8.3%	33.3%
	Uma vez	7.1%	***	11.7%		8.3%	***	25%	***
	Duas vezes	7.1%	***	5.8%	5.8%	8.3%	***	8.3%	8.3%
	Mais de 2 vezes	7.1%	***	17.6%	***	***	***	8.3%	8.3%

O índice de participação em filiações partidária entre governo e sociedade é equilibrado com tímida vantagem para o governo, pressupondo que dentre esses estão os mais politizados que ocupam as pastas das secretarias setoriais ou funcionários comissionados de

confiança, pressupondo ainda que sejam membros dos partidos que ocupam a base aliada do governo municipal.

Dentre os partidos mais citados estão; PMDB – (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), PP (Partido Progressista), PR (Partido da Republica) e PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), partidos que compõe o universo político palmelino, de maior representação no legislativo e Poder Executivo municipal.

O índice de participação em órgãos de classe, ONGs, e Associações, além daquelas que representam, indicou que em geral 91 % não participa de ONGs, Associações ou órgãos de classe (sindicatos)<sup>11</sup>, o pequeno índice de participação indica que os pares escolhidos para representar as entidades, não possuem uma cultura de participação em movimentos sociais, por outro lado faz entender que os conselheiros indicados para representar as entidades civis, em sua maioria pertencem as instituições ligadas a religiosidade (Lar Espírita, Asilo, Igrejas, Centros Espíritas e escolas) ou mesmo outras entidades ligadas a estas instituições.

Mais uma vez, os membros indicados pelo governo apresentaram maior índice de participação nas audiências públicas na elaboração do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), LOA (Lei Orçamentária Anual), o Conselho da Educação apresentou o maior índice totalizando 17.6% dos membros participantes, em segundo o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente apresentou o maior índice de participação com 16.6% que participaram mais de duas vezes na elaboração do orçamento municipal, porém, cabe ressaltar que 65.5% do total dos conselheiros não participaram de nenhuma audiência pública para elaboração do orçamento municipal, assegurado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

<sup>11</sup> - É preciso informar que no município de Palmelo possui a presença de ONGs, e associações, tais como: MUDA BRASIL- Movimento Unido de Defesa Ambiental, Que a Paz Prevaleça no Mundo, ACAP- Associação Amigos de Palmelo, ACJC- Associação Cultural Jerônimo Candinho, AMP- Associação Moradores de Palmelo, UMP- União dos Moradores de Palmelo, APRORUP- Associação dos Produtores Rurais de Palmelo, ASMUP- Associação dos Servidores Públicos, além de outras instituições legalmente constituídas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Os Conselhos Gestores são estruturas que permitem a articulação entre sociedade civil e governo e representam um elemento novo na cena política municipal, que luta com heranças políticas e culturais arcaicas pautadas pelo tráfico de influências, mandonismo e assistencialismo”.

(TONELLA, 2004, p. 152)

Em regra, as leis analisadas, seguem o mesmo padrão, o Prefeito Municipal escolhe seus representantes que estão vinculados aos empregos Comissionados (Cargos de Confiança) os Secretários Municipais escolhem aqueles que irão representar a área de atuação dos Conselhos, e os demais membros de outras instituições são indicados pelos seus pares e outorgadas pelo Prefeito Municipal que possui o direito de vetar a inclusão de determinado membro conselheiro, havendo o veto em relação a algum conselheiro deve a instituição fazer a indicação de outro membro.

Os conselhos aqui analisados foram reformados, com data de renovação posterior ao de 2000, indicando que os Conselhos estão em permanente reestruturação normativa, buscando adequações diante das novas legislações que surgem no âmbito Estadual e Federal.

Quanto aos mecanismos necessários à representação autônoma, percebe-se que os mesmos não definem esta prerrogativa, e que apesar de constar em lei uma participação das entidades organizadas, o controle desta representação está sujeita ao critério dos Secretários de cada setor do Poder Executivo para embargar a indicação de um ou outro membro, que não enquadre no perfil requerido.

Os Conselhos Municipais, em sua formação são esferas públicas que revigora a institucionalidade democrática, porém cabe ressaltar que não possuem fórmulas e não são estáticos, pois estão ancorados na cultura local, no perfil dos governantes, no perfil associativo e nas experiências de relação entre governo e sociedade e como se entendem Pereira (2008, p. 147). Seja de uma pequena cidade ou de um grande centro urbano, cada qual possui suas características, avanços e retrocessos, eficiências e deficiências, portanto as comparações muitas vezes não definem semelhanças com grau de aceitação para que haja mudança de postura.

É preciso ainda aprimorar esta ferramenta, de forma torna-la mais eficaz, principalmente no que diz respeito ao controle social, possibilitando maior acesso as informações, preparando conselheiros por meio de oficinas, cursos e treinamentos, informando-os sobre como funciona o orçamento do setor que atua, e sobre a implementação de políticas públicas, além de promover uma ampla divulgação das decisões dos conselhos seja por meio de distribuição de panfletos, cartilhas, cartazes, rádio e até mesmo propaganda volante.

Porém a grande indagação, é que apesar da importância dos conselhos como ferramenta democrática, não exista um planejamento dos mecanismos necessários à democratização e ao próprio funcionamento dos conselhos, considerando que não possuem sede, equipamentos, material de expediente, regimento interno, necessitando em tudo da tutela do Poder Executivo para seu funcionamento. A autonomia não pode se firmar em terreno onde não há subsistência, a dependência ainda continua sendo a maior prisão dos Conselhos Municipais principalmente nos pequenos municípios.

Cabe ressaltar, que apesar dos Conselhos não atuarem plenamente dentro de suas funções, ainda assim representam uma importante mediação dos interesses da sociedade perante o governo, aumentando o diálogo entre governo e sociedade, buscando soluções para problemas que antes não eram questionados, e que hoje há ferramentas para questioná-los com legitimidade, pois os conselhos têm se tornado um espaço de democratização para discussões da viabilidade de várias demandas da sociedade.

De qualquer forma, ainda existem alguns aspectos que devem ser analisados para o bom funcionamento dos Conselhos Municipais de Palmelo/GO, suas fragilidades vão desde a instituição, formação/composição, e a falta de capacitação dos conselheiros.

As principais dificuldades encontradas, bem como o diagnóstico destas dificuldades são propostas de ações, indicativas de soluções sendo: Organização; o próprio ordenamento institucional; Planejamento de ações; definição de estratégias de trabalho; busca de apoio logístico; interesse/motivação/; inserção social por parte dos conselheiros; falta de acesso aos recursos da área; falta de entrosamento entre conselheiros e o setor; falta de equipamentos, espaço físico para o desempenho nas atividades do conselho; falta de ética por parte de conselheiros e autoridades; reconhecimento pela sociedade do papel desempenhado por conselheiros; falta de oportunidades de capacitação.

As propostas de ações para alívio do diagnóstico em sua grande maioria são definidas em: Buscar o conhecimento da função de Conselheiro e do funcionamento das instituições não governamentais; estabelecer parcerias com outros conselhos em afinidade; proporcionar

ocasião de participação efetiva de conselheiros, nas reuniões e eventos assim definidos em pauta; mobilizar o Poder Legislativo e Executivo, resgatando o desempenho de suas atribuições frente aos conselhos e instituições não governamentais; mais compromisso dos conselheiros e outros atores sociais, em relação aos respectivos cargos e funções que se responsabilizam; buscar fontes de recursos básicos e necessários.

Outra questão levantada seria o acesso aos recursos que estão no centro das discussões e na medida que tais instituições caminham para a autonomia tornando-se uma via alternativa de acesso a tais recursos , os conselhos passam por uma disputa , seria a disputa pelos conselhos dos segmentos menos favorecidos da sociedade e dos mandatários Dombrowski (2008, p. 280).

Cabe-nos relatar que durante a realização deste trabalho, não foi possível vislumbrar um projeto definido de democratização da gestão pública, percebe-se que este processo causa desconforto no governo, como algo desnecessário para a administração.

Deparamos ainda com alguns conselhos instituídos e desativados tais como: Conselho de cidadania, da Cidade, Merenda Escolar, Fiscalização do FUNDEB. Além de verificar a inexistência de conselhos em diversas políticas setoriais como; meio ambiente, cultura, esporte, turismo entre outros no campo das políticas públicas urbanas.

Todo o aparato de conselhos constituídos fornece a impressão de que programaram apenas os conselhos que tem como critério angariar recursos Estaduais ou Federais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUNHOSA, Maria Antonia; LEITÃO, Miguel. **Um outro olhar sobre o mundo: 10 ° ano**. Porto: Edições Asa, 2003.

ALMEIDA, Debora C. Rezende de, CUNHA, Eleonora Schettini M., **A produção de conhecimento sobre os conselhos: alguns desafios metodológicos**. Belo Horizonte, UFMG, 2009.

ANASTASIA, Fátima; MELLO, Carlos Ranulfo de & SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Ed. UNESP, 2004.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. **Democracia, Gestão Urbana e Instituições Híbridas**. Contrato Capes/Cofecub. Belo Horizonte. 2000.

AVRITZER, Leonardo. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: Avritzer L, Navarro Z, organizadores. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora; 2003.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1986.

BRASIL, Lei Municipal nº. 028/1992, de 23 de setembro de 1992, “**Dispõe sobre a política municipal dos direitos da Criança e do Adolescente, e dá outras providências**”. Palmelo/GO, 1992.

\_\_\_\_\_ Lei Municipal nº. 001/1997, de 24 de março de 1997, “**Institui o Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências**”. Palmelo/GO, 1997.

\_\_\_\_\_ Lei Municipal nº. 001/1999, de 05 de janeiro de 1999 “**Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá Outras Providências**”. Palmelo/GO, 1999.

\_\_\_\_\_ Lei Municipal nº. 007/2001 de 05 de fevereiro de 2001, “**Cria o Conselho Municipal de Educação**”. Palmelo/GO, 2001.

\_\_\_\_\_ Lei Municipal nº. 016/2001, de 14 de maio de 2001, “**Cria o Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências**”. Palmelo/GO, 2001.

\_\_\_\_\_ Lei Municipal nº. 037/2001, de 02 de outubro de 2001, “**Altera a composição do Conselho Municipal de Assistência Social**”. Palmelo/GO, 2001.

\_\_\_\_\_ Lei Municipal nº. 039/2001, de 16 de outubro de 2001, “**Dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências**”. Palmelo/GO, 2001.

\_\_\_\_\_**Lei Municipal nº. 043/2001, de 06 de dezembro de 2001, “Cria o Conselho Municipal de Educação revoga a Lei Municipal nº. 007/2001 e dá outras providências”.** Palmelo/GO, 2001.

\_\_\_\_\_**Lei Municipal nº. 025/2005, de 31 de agosto de 2005, “Dá nova redação a Lei nº. 016/2001, que criou o Conselho Municipal de Saúde”.** Palmelo/GO, 2001.

DICIONARIO AURÉLIO BÁSICO, Rio de Janeiro, 1ª edição, Editora Nova Fronteira, 1998

DOMBROWSKI, Osmir, **Poder local, hegemonia e disputa:** Os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. Rev. Social. Polit. Curitiba, V.16.n.30.p. 169-181, junho . 2008.

FARIA, Cláudia Feres. **“Sobre os determinantes das políticas participativas:** a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste”. In.: AVRITZER, Leonardo (org.) **Participação Social no Nordeste.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo. Editora Cortez. 2000.

GOHN, Maria da Glória, **Conselhos Gestores na Política Social Urbana e participação popular,** Cadernos Metrópole, n. 7 pp. 9-31, 1º Sem. 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** Cortez Editora, São Paulo, 2001.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas:** Democracia, Controle Social e Instituições. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade.** Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2001.

GOMES, Ana Maria Rabelo, FARIA Eliene Lopes,... [et al]. **Metodologias e participação,** Belo Horizonte UFMG, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Volumes I e II, 2ª edição. Tradução: Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003.

JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais e políticas públicas.** São Paulo, Cortez, 1989.

STUART MILL, John. **Considerations on Representative Government.** New York: Prometheus Books, 1991.

LASCOUMES, Pierre. **Revista de Science Politique.** Paris, nº. 45 (3). 1995

LÜCHMANN, L. H. e BORBA, **“Participação e exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos/SC”** (CNPQ/Funpesquisa). 2009.

LÜCHMANN, L. H. **Os Conselhos Gestores de políticas públicas**; O desafio do desenho institucional. Revista de Ciências Sociais, Usiminas. São Leopoldo, nº. 161. P. 43-79 Jul/Dez. 2002.

MOORE, B. **Social origins of dictatorships and democracy**: lord and peasant in the making of the modern world. Boston: Beacon Press, 1996.

PEREIRA, Tarcísio Luiz. **Conselhos municipais de educação: desafios e possibilidades na gestão democrática de políticas educativas**. - Presidente Prudente: [s.n], 2008.

PEREIRA, Tarcísio Luiz, GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

**Conselhos municipais de educação: desafios e possibilidades na gestão democrática de políticas educativas**. Presidente Prudente/SP: [s.n], 2008 xiv, 205 f.: il. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia.

PETRARCA, Fernanda Rios: **Participação política, problemas sócias e atuação em conselhos gestores municipais**, Barbarói, Santa Cruz do Sul. Nº. 28 jan/jun. 2008.

PRZEWWORSKI, A. Capitalism and social democracy. Cambridge: New York: Cambridge University Press, 1985.

REIS, M. A. de Souza. **Aproximações e distanciamentos entre o Conselho Estadual de educação e os Municípios**. In: SCHEINVAR, Estela & ALGEBAIL, Eveline (orgs.). Conselhos participativos e escola. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza, AVRITZER, Leonardo, **Democracia, república e participação para ampliar o cânone democrático**, (Coordenação Geral) Eduardo Moreira da Silva... [et al.] Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos, **Pesquisador do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal** (FASE – IPPUR/UFRJ). E-mail: msantos@fase.org.br Cadernos Metrópole n. 7, pp. 97-112, 1º sem. 2002.

SEM, Amartya. **Democracy as Universal Value**. Journal of Democracy, Vol. 10 (3), p. 2-17. 1990.

SILVA, Darci Bueno. **CME, SME e PME nos municípios do RS a partir das Associações Regionais**. Trabalho apresentado no CEED para Grupo de Estudos e Debates Permanentes – Regime de Colaboração no dia 1º/08/2007, Porto Alegre, 2007.

ROUSSEAU, JJ. **Do contrato social**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse. Projeto “**As múltiplas faces da exclusão social**” Das ações às redes de movimentos sociais. (projeto AMFES), UNB, Brasília. 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Das mobilizações às redes de movimentos sociais**. Revista Sociedade e Estado, Brasília, v. 21, 2006., p. 109-130.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes e sociedade civil global**. In: HADDAD, S. (org.). ONGs e universidades – desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Abong; Peirópolis, 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes sociais: trajetórias e fronteiras**. In: DIAS, Leila Christina & Silveira, Rogério L.L. da (orgs.). Redes, Sociedade e Território. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas**: um estudo exploratório sobre Conselhos Gestores. Maringá, 2002. (Relatório de pesquisa CNPq).

TONELLA, C. 2004. **Conselhos municipais de políticas públicas na região de Maringá**. In :FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. & SOUZA, N. R. (orgs.). Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR.

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil, Ed. Paz e Terra, São Paulo. 2002.

\_\_\_\_\_. . **A institucionalização da participação**: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). A participação em São Paulo. São Paulo: UNESP. 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Democracy, Capitalism and Transformation**, Palestra em Documenta II. Viena, 16 de março. 2001.

VIEIRA, Maria do Pilar de Araújo, PEIXOTO, Maria do Rosário da Cunha, KHOURY, Yara Maria Aun, **A pesquisa em História**. São Paulo, Editora Ática, 1995, 3ª edição.