

**DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE
SANTANA DO LIVRAMENTO – RS**

**CHALLENGES OF SOCIAL PARTICIPATION AND CONTROL IN THE
MUNICIPALITY OF SANTANA DO LIVRAMENTO - RS**

**RETOS DE LA PARTICIPACIÓN Y EL CONTROL SOCIAL EN SANTANA DO
LIVRAMENTO COUNTY - RS**

Recebido em: 05/03/2016

Aprovado em: 10/04/2016

Avaliado pelo sistema double blind review

Editoria Científica: Carolina Freddo Fleck

Gustavo Segabinazzi Saldanha – UNIPAMPA (gustavosalda@unipampa.edu.br)

Bianca Bigolin Liszbinski – UFSM – Palmeira das Missões

Rogério Machado - UNIPAMPA

RESUMO

O presente artigo aborda o tema participação e controle social, tendo como objetivo geral identificar a percepção dos conselheiros quanto aos desafios dos Conselhos Municipais de Santana do Livramento – RS. Trata-se de um estudo de caso realizado nos conselhos municipais, de caráter qualitativo e descritivo, com coleta de dados realizada por meio de entrevista semiestruturada. Os resultados da pesquisa permitem afirmar que a participação e o controle social no município analisado ainda são muito limitados, o que confirma que estes não têm muita autonomia para propor ações que visem mudanças significativas na realidade social onde se encontram inseridos. Observou-se ainda, que apesar dos conselhos estarem ativos, em sua maioria não possuem o reconhecimento por parte dos gestores municipais, fato este, que dificulta o desenvolvimento de suas responsabilidades e inibe a participação e o controle social na gestão pública municipal.

ABSTRACT

This article deals with the theme of participation and social control, with the general objective of identifying the perception of the councilors regarding the challenges of the Municipal Councils of Santana do Livramento - RS. This is a case study carried out in the municipal councils, of a qualitative and Descriptive, with data collection performed through a semi-structured interview. The results of the research allow us to affirm that participation and social control in the municipality analyzed are still very limited, which confirms that they do not have much autonomy to propose actions that aim at significant changes in the social reality where they are inserted. It was also observed that, although the councils are active, most of them do not have the recognition of the municipal managers, which fact hinders the development of their responsibilities and inhibits participation and social control in municipal public management.

RESUMEN

Este artículo está sobre la participación y el control social, con el objetivo general para identificar la percepción de los directores sobre los retos de Santana do Livramento

Consejos Municipales - RS. Trata es un estudio de caso en los consejos municipales de cualitativa y descriptivo, con la recogida de datos realizada a través de la entrevista semi-estructurada. Los resultados del estudio han revelado que la participación y el control social en la ciudad también analizado son muy limitadas, lo que confirma que no tienen mucha autonomía para proponer acciones orientadas a cambios significativos en la realidad social en la que se insertan. También se observó que a pesar de los consejos están activos, en su mayoría carecen del reconocimiento por parte de los gestores municipales, hecho que dificulta el desarrollo de sus responsabilidades e inhibe la participación y el control social en la administración pública municipal.

Palavras-chave: Participação. Controle Social. Democracia. Conselhos.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de uma jovem democracia, que passa por um momento histórico de questionamento do sistema de representatividade política e da própria gestão pública, onde o cidadão exige cada vez mais do poder público atitudes íntegras em relação a administração pública. Diante deste contexto, aborda-se neste artigo o tema da participação e controle social como uma alternativa para a superação dos desafios apresentados à Gestão Pública brasileira.

Segundo Rocha (2013), a expressão participação social está atualmente em toda parte e que análises histórico-culturais mostram que este tipo de participação sempre existiu no Brasil. A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, garantiu a participação e controle social da administração pública brasileira, além de expressar avanços nos mecanismos de participação do processo decisório nos âmbitos local e federal, especialmente pela participação direta, seja por iniciativa popular ou plebiscito.

Entende-se como participação a interlocução da sociedade com o Estado por meio da ocupação dos espaços destinados a esse fim, sendo que o controle social surge desta participação. Dessa forma, o Estado brasileiro institucionalizou espaços de participação para que a sociedade – de forma organizada – exerça seu direito. Segundo Cunha (2003) estes espaços são: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Ministério Público, Tribunal de Contas, Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Ação Popular, Código do Consumidor, Defensoria Pública, Legislativo, Comissões, Orçamento Participativo, Audiência Pública e Monitoramento Autônomo.

Especificamente tratando-se dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, estes possuem grande relevância nos debates locais, contudo, ocorrem limitações em sua atuação. Segundo Kleba et al.(2007), estes limites se relacionam às formas tradicionais de conceber e operacionalizar a intervenção no campo das políticas públicas, provocando a desarticulação interinstitucional e a falta de integralidade na atenção ao conjunto de direitos sociais. Estes fatores fazem com que não sejam respondidos os graves e complexos problemas sociais historicamente vivenciados por uma parcela significativa da população brasileira.

Diante desta contextualização, este estudo teve por objetivo geral identificar os desafios da participação e controle social no município de Santana do Livramento – RS. Considerando os Conselhos Municipais deste município, buscou-se identificar a percepção dos conselheiros quanto às limitações ao funcionamento e os aspectos de valorização deste mecanismo de participação e controle social.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Base Legal do Controle Social

A Constituição de 1988 propiciou a ampliação dos espaços de participação popular, inclusive na elaboração da própria Carta Magna, por meio de emendas populares, permitindo a participação dos movimentos populares na gestão das políticas públicas. Com a presença desse direito, a norma precisou ser complementada, surgindo então, a Lei nº 101 de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – a qual dedica uma seção específica à transparência na gestão fiscal, controle e fiscalização. No entanto, o conceito de transparência e participação previsto na LRF estava restrito à gestão fiscal. Dessa forma, a implementação da Lei nº 131 de 27 de maio de 2009 trouxe de forma mais precisa a interação entre cidadão e poder público, ou seja, o controle social.

Para Cunha (2011) os meios de controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, contudo, o seu papel pode ser considerado mais amplo. Visam sobretudo, a indicação de caminhos, proposição de ideias e a promoção da participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público.

Desta forma a elaboração do planejamento governamental por meio do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei do Orçamento Anual (LOA) deve ser um dos espaços de participação e controle social. O acompanhamento dos recursos financeiros da gestão pública permite à sociedade civil exercer um papel fundamental na identificação de fraudes (FIGUEREDO; SANTOS, 2013). Segundo Rocha (2013), este acompanhamento permite um diálogo sobre o anseio da população brasileira no que se refere ao combate de atos de corrupção.

A legislação prevê ainda, outro espaço para a participação e controle social. Trata-se do plano diretor dos municípios, que para Cabral et al. (2003) é uma legislação em âmbito municipal de longo prazo que regulamenta as diretrizes que deverão ser adotadas para melhor gerenciamento e ordenamento do território dos municípios.

Existem ainda os espaços de monitoramento legal, um instrumento que tem por objetivo controlar a função pública, seja por meio de recursos a outros órgãos públicos ou, movendo ações para se averiguar a situação pública de determinado setor. Cunha (2003) descreve estes espaços como: Ministério Público; Tribunal de Contas; Ação Civil Pública; Mandado de segurança Coletivo; Mandado de Injunção; Ação Popular; Código do Consumidor; Defensoria Pública; Legislativo; Comissões; Orçamento Participativo; Audiência Pública e; Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Tratando-se dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, estes se caracterizam por espaços municipais onde o debate é realizado pelos atores sociais que vivenciam diretamente os problemas oferecidos como pauta. Conforme Tatagiba e Teixeira (2016), estes conselhos constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil, estando presentes na maioria dos municípios, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros. Para além do aspecto legal, tem-se a necessidade de compreender a participação e o controle social sob o ponto de vista social, temática abordada a seguir.

2.2 A Participação e o Controle Social

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração

Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (CGU 2012).

Apesar do tema da participação ser discutido e reivindicado do Estado uma abertura cada vez maior para que ela aconteça, é preciso compreender o seu significado. Entender esta participação como um processo implica perceber que nele há uma interação contínua entre os diversos atores que são partes: o Estado e outras instituições políticas e a sociedade. Estas relações, complexas e contraditórias, exigem determinadas condições, que não dizem respeito apenas ao Estado, mas também aos demais atores e às condições estruturais e de cultura política que podem favorecê-la ou dificultá-la. (TEIXEIRA, 2007).

Segundo Figueiredo e Santos (2013), a administração gerencial conhecida no Brasil como a nova Gestão Pública tem como valores a transparência, a capacidade de resposta, inovação e orientação para o alcance dos objetivos e a busca pela satisfação dos cidadãos com os serviços prestados pela administração pública. Tendo a transparência como importante valor da Nova Gestão Pública, Figueiredo e Santos (2013, p. 2) afirmam que “Uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública e, para que essa expectativa se torne realidade, é essencial que ele tenha capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas”.

Tratando-se do âmbito brasileiro, um dos desafios da análise da democracia é buscar compreender as mediações entre o Estado e a sociedade civil e, para tanto, é necessário compreender os diversos arranjos e formas de participação institucionalizada que surgiram e vêm se consolidando desde os anos noventa do século passado (ALLEBRANDT et al., 2011). Neste contexto, a participação tem sido tema recorrente no discurso político mundial nas últimas décadas e uma de suas premissas têm sido a implantação de conselhos gestores nos diversos níveis governamentais em vários países (WENDHAUSEN et al., 2006), sendo assim, os municípios brasileiros têm instituído seus Conselhos de Políticas Públicas.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas apresentam-se como espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva (SANTOS; RAMALHO, 2011). Entendendo o significado e a normatização da

participação e do controle social, aborda-se a seguir os desafios que se apresentam ao funcionamento desses mecanismos disponibilizados a população brasileira.

2.3 OS DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL

Segundo a CGU (2012), para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o controle social, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos. Exemplificadamente no que se refere aos Conselhos Gestores, a sua efetividade tem sido condicionada por inúmeros fatores, desde a capacidade de formulação e negociação de propostas, até o grau de autonomia dos atores que o constituem. O que se constata é que foram desconcentradas responsabilidades e não democratizado o poder (KLEBA et al., 2007).

No que se refere aos mecanismos de controle social que carregam consigo um papel relevante para que a sociedade possa encontrar confiança na gestão dos recursos públicos, é necessário que os atores sociais tenham conhecimento dos temas debatidos nestes espaços: “[...] têm-se como desafio que esses não se tornem mecanismos de formação de “consentimento ativo” das classes subalternas em torno da conservação das relações vigentes de domínio da classe dominante” (BRAVO; CORREIA, 2012, p.8).

O controle social sobre o Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que para ser efetivo, deve ter como alvos não apenas os centros periféricos do Estado, mas sobretudo, aqueles que se destinam às decisões estratégicas (TEIXEIRA, 2007). Neste contexto, espera-se que a sociedade se aproprie do debate sobre o bem público, para que possa a partir da sua visão e de suas necessidades, fazer o contraponto à Gestão Pública de forma qualificada.

Em tratando dos mecanismos de participação e controle social, a SEGEP (2013) pondera sobre a questão da heterogeneidade do formato institucional dos mecanismos existentes e suas capacidades de influir nas políticas públicas, a falta de articulação entre tais mecanismos e a geração de expectativas antagônicas entre os participantes desses espaços. Já Cotta et al. (2011) observa que um dos problemas mais frequentes e difíceis de serem solucionados são as questões relativas à composição, à representação e à representatividade dos conselheiros.

Em um momento histórico de contestação do modelo de representatividade na democracia brasileira, evidencia-se que a participação maior e mais efetiva se faz SALDANHA, Gustavo Segabinazzi; LISZBINSKI, Bianca Bigolin; MACHADO, Rogério. DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO – RS. *Revista Estratégia e Desenvolvimento*, Santana do Livramento, v. 1, n. 1, p.86-102, jan. 2017. Semestral.

indispensável. Segundo Zambon e Ogata (2013), a atuação de parte dos conselheiros tem se mostrado congruente com uma sociedade com baixa capacidade participativa e necessita de movimentos consistentes buscando o aperfeiçoamento dos processos de formação dos conselhos, garantindo a legitimidade e representatividade nesses espaços.

Na visão de Tatagiba e Teixeira (2016) os conselhos decidem sobre temas relacionados às políticas públicas, sem debate ou negociação, o que parece sugerir uma forte despolitização dessas instâncias. Neste sentido, o aperfeiçoamento destes mecanismos de participação e controle social dependem também do aprimoramento da capacidade dos conselheiros por meio do conhecimento sobre a função pública que exercem, para que possam contribuir para a qualificação dos conselhos.

Em tratando-se de suas atribuições, constata-se a necessidade de revisão do papel dos conselhos gestores em nível municipal. Este fato relaciona-se ao grande número de atribuições voltadas à aprovação, autorização e fiscalização de ações e serviços, em âmbito setorial que lhes diz respeito, o que sobrecarrega os atores engajados e praticamente inviabiliza que estes realizem e aprofundem debates políticos (KLEBA et al., 2010).

Segundo Bravo e Correia (2012), os conselhos podem se constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante e cooptação dos movimentos sociais, que em vez de controlar passam a ser controlados. Para que isso ocorra, os organismos de governo deverão dar apoio e suporte administrativo para a estruturação e funcionamento destes conselhos tanto no âmbito federal, como no estadual, municipal e local, garantindo-lhes dotação orçamentária (SILVA et al., 2012).

3 MÉTODODE PESQUISA

Esta pesquisa consiste em um estudo de caso realizado nos Conselhos Municipais de Santana do Livramento – RS, sendo que não se pretende estabelecer generalizações ou conhecer precisamente as características de uma população. De acordo com Gil (2010), análise de um ou de poucos casos são suficientes para proporcionar uma visão global do problema ou para identificar possíveis fatores que influenciam determinado fenômeno ou são por ele influenciados. Ainda em termos de classificação, o estudo caracteriza-se pela sua abordagem qualitativa e descritiva.

Tratando-se da seleção da amostra para o desenvolvimento do estudo, utilizou-se a amostragem não probabilística por julgamento ou intencional. Nestes casos se enquadram as situações em que o pesquisador deliberadamente escolhe certos elementos para pertencer à amostra, por julgar tais elementos bem representativos da população (IBILCE, 2015).

Considerando que o estudo busca analisar características advindas dos Conselhos Municipais de Santana do Livramento – RS, a população alvo desta pesquisa foram os presidentes de todos os conselhos do município, os quais totalizam-se em vinte e sete (27), em diferentes áreas. Selecionou-se como amostra final, por critérios de disponibilidade para participação nesta pesquisa, seis (06) presidentes de Conselhos Municipais de Políticas Públicas: Assistência Social, Direitos da Mulher, Educação, Habitação e Saúde.

Em tratando-se da coleta dos dados, utilizou-se o mecanismo de entrevista semiestruturada, considerando os objetivos e o tipo de abordagem do estudo. A entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987). O roteiro de entrevistas se deu a partir de um cronograma previamente estabelecido, mas que pôde ser complementado por questões inerentes às circunstâncias do momento da entrevista.

Para realizar a análise dos dados coletados nesta pesquisa, foi utilizado o método de análise de conteúdo. Segundo Moraes (1999), esta forma constitui-se em uma abordagem metodológica com características e possibilidades próprias. De certo modo, a análise de conteúdo é uma interpretação pessoal por parte do pesquisador com relação à percepção que tem dos dados.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conforme mencionado anteriormente os seis presidentes dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Santana do Livramento – RS participantes deste estudo são os representantes de Assistência Social, Saúde, Educação, Meio Ambiente, Habitação e dos Direitos da Mulher. O Quadro 1 traz a caracterização do perfil desses entrevistados.

SALDANHA, Gustavo Segabinazzi; LISZBINSKI, Bianca Bigolin; MACHADO, Rogério. DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO – RS. *Revista Estratégia e Desenvolvimento*, Santana do Livramento, v. 1, n. 1, p.86-102, jan. 2017. Semestral.

Quadro 01 – Perfil dos entrevistados

CONSELHO	SEXO	PROFISSÃO
Educação	Feminino	Professora
Saúde	Masculino	Empresário
Assistência Social	Masculino	Serv. Público Mun. Cargo em Comissão
Habitação	Feminino	Do Lar
Meio Ambiente	Feminino	Secretária
Direitos da Mulher	Feminino	Serv. Pública Estadual Aposentada

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

É importante destacar que dos conselhos acima citados, o conselho dos Direitos da Mulher não está ativo. Conforme relatado por sua presidente, o motivo da inatividade do conselho está na falta de participação, pois houve falta de entidades interessadas em participar da composição do conselho.

Buscando compreender acerca da situação de funcionamento deste mecanismo de participação e controle social em Santana do Livramento – RS, dividiu-se a análise em quatro aspectos: a) estrutura física e administrativa; b) composição do conselho; c) participação dos conselheiros; d) os desafios impostos aos conselhos. Estes aspectos estão de acordo com os pressupostos de Teixeira (2007), o qual afirma que os desafios impostos aos conselhos vão além dos estruturais ou formais, e Cotta et al. (2011) que observas que a composição, representação e representatividade são os problemas mais frequentes e difíceis de solucionar nestes conselhos.

Constata-se que no aspecto estrutura, as condições físicas e administrativas para o funcionamento dos conselhos não são proporcionadas pelo poder público, com as exceções dos Conselhos de Saúde e de Assistência Social, os quais possuem recursos próprios oriundo de fundos. Dessa forma estes conselhos tem a possibilidade de adquirir patrimônio, facilitando a sua estruturação. Contudo, esta situação poderia ser aperfeiçoada conforme relato:

[...] na verdade, o Conselho avançou muito né, a, hoje a estrutura que a gente tem ela, eu diria que ela não é adequada na, mas ela é, melhorou bastante, ultimamente não tinha sala não tinha nada, aliás tínhamos uma sala que era chamada a Casa dos Conselhos, e aí depois é, foi extinta essa casa na, por condições financeiras do município e, mas hoje a gente não tem assim uma estrutura é, completa[...] (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

A presidente do Conselho de Educação considera ter melhorado a estrutura do conselho no último período, porém, ainda é precária principalmente no que se refere à

estrutura administrativa, como por exemplo, como material de expediente. A presidente do Conselho de Meio Ambiente relata que por acordo das entidades, o funcionamento do conselho no que se refere à estrutura física e administrativa fica a cargo da entidade que preside o conselho, visto que o poder público não proporciona tal estrutura.

A presidente do Conselho dos Direitos da Mulher observa que quando do funcionamento do conselho nunca foi proporcionada esta estrutura ao conselho, devendo este se reunir em local emprestado por alguma Secretaria Municipal. Segundo a presidente do Conselho de Habitação não existe estrutura física e administrativa própria para o funcionamento do conselho, sendo que este se organiza na Secretaria na qual é ligada, que por sua vez oferece por meio de seus técnicos o apoio necessário para a realização de seus trabalhos:

[...] nosso Conselho é como eu te disse assim ó, ele começou a funcionar diretamente esse ano, foi entre o ano passado e esse ano [...] mas o Conselho não tem sede, a gente tá fazendo nossas reuniões ali diretamente na Secretaria de Habitação [...] até agora nós não temos secretário, por que como eles foram demitidos, então temo sem secretário, então do próprio Conselho nós assumimos, um faz uma parte o outro faz outra, mas nós não temos computador nós não temo nada dessas coisas assim, não, nós não temos estrutura (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO).

Dessa forma observa-se que a relação do poder público com os conselhos deve ser melhorada, pois segundo Silva et.al (2012) “é seu dever dar o apoio necessário, garantindo inclusive dotação orçamentária para tal”. Percebeu-se na coleta de dados, que os presidentes se ressentem em não contar com uma estrutura própria para os Conselhos, ainda que fosse compartilhada entre os demais Conselhos, para realizar suas atividades com maior autonomia.

O segundo aspecto abordado na entrevista se refere a composição do Conselho, que segundo Santos e Ramalho (2011) estes devem ser espaços públicos de composição plural e paritária entre estado e sociedade civil. Neste aspecto, quanto à percepção dos presidentes os conselhos em sua maioria contam com a sociedade civil bem representada, com exceção do Conselho de Meio Ambiente que necessitou adequar sua composição para seguir funcionando, conforme expresso:

Essa questão da participação nos Conselhos, eu represento uma entidade já faz uns 8 ou 9 anos [...] eu me lembro de que no começo nós éramos vinte e tantas entidades que participavam do Conselho, e era aquele problema, por que, ou tinha suplente, aí o suplente não ia, aí o titular tinha outra atividade e acabava não indo, e aquela entidade ficava lá cheia de faltas e não participava

SALDANHA, Gustavo Segabinazzi; LISZBINSKI, Bianca Bigolin; MACHADO, Rogério. DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO – RS. *Revista Estratégia e Desenvolvimento*, Santana do Livramento, v. 1, n. 1, p.86-102, jan. 2017. Semestral.

efetivamente [...] o nosso Conselho hoje ele, ele tem 14 entidades, nós já tivemos vinte e tantas, o que aconteceu, nós fizemos uma remodelação toda no Conselho, tanto na legislação como no regimento interno [...] se eu for pensar a nível governamental ela está muito bem representada, por que ela tem os órgãos ligados ao meio ambiente, tanto a nível local quanto estadual. Hã [...] agora na parte da comunidade em geral, dos órgãos não governamentais teria outras ONGs outras áreas que poderiam estar representadas (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE).

Por outro lado, naqueles conselhos que possuem uma composição técnica (Conselhos de Educação, Saúde e Assistência Social) a percepção dos presidentes é de uma boa composição em seus conselhos, percebendo a sociedade bem representada. Observou-se que esse aspecto causou certa confusão nos presidentes, não sendo claro o seu entendimento de representatividade da sociedade na composição do conselho, por vezes transparecendo a sua preocupação quanto à pergunta, de que esta pudesse ser uma crítica ao trabalho realizado pelo seu Conselho.

Abordando o outro aspecto da entrevista, que se refere à participação dos conselheiros e o seu conhecimento sobre o tema que trata o conselho, estes foram unânimes em afirmar que encontram dificuldades em efetiva participação, e da necessidade de formação ou capacitação. Este fato vai de encontro ao que diz Zambon e Ogata (2013) de que a baixa participação necessita de movimentos consistentes para aperfeiçoar a formação dos conselhos, garantindo legitimidade e representatividade. Este aspecto é assim descrito por um presidente:

Não nego que as pessoas não querem fazer parte dos Conselhos, cada vez que se fazem assembleia, que tem eleições, é muito difícil que as pessoas queiram participar, imagina assim, as reuniões são ordinárias, são as quartas feiras, na quarta feira você vai pra lá às 9 horas sabendo que não vai sair até o meio dia, quase ao meio dia, quase ao meio dia tu tem que estar lá, é, você não ganha nada pra estar na reunião, é voluntário, não tem GETON para estar lá, se tivesse teria muita gente para estar lá [...] não significa que aqueles que aceitam participar são aqueles que tem um conhecimento enorme das coisas [...] (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO).

Para além da participação efetiva dos conselheiros das entidades representantes da sociedade civil, a presidente do Conselho de Habitação percebe que é necessário maior comprometimento dos representantes do poder público, os quais acabam por não ter uma participação efetiva, fazendo-se presente apenas nos dias em que a pauta é de interesse do Executivo.

Os Conselhos que possuem uma legislação mais dinâmica, ou seja, que rotineiramente são emitidas portarias e normativas, como o caso dos Conselhos de

Saúde, Educação e Assistência Social, necessitam periodicamente realizar atualizações com seus conselheiros, em especial os representantes da sociedade civil. Os presidentes desses conselhos relatam que por meio dos técnicos que compõem o conselho ou a secretaria a que está ligado, realizam essas atualizações da legislação junto aos conselheiros.

Dessa forma evidencia-se que a valorização dos conselhos passa pela pauta de interesse do Executivo, relacionando-se com o que dizem Tatagiba e Teixeira (2016) de que os conselhos reproduzem a lógica da gestão pública, que comumente organiza sua intervenção sobre problemas pontuais. Observa-se contudo, o esforço dos conselhos em desenvolver seu trabalho, mas este está limitado seja por questões estruturais e administrativas ou da efetiva participação tanto do poder público como da sociedade civil. Este segundo ponto está em acordo com o que dizem os autores Zambon e Ogata (2013 p. 6), que a “atuação de parte dos conselheiros tem se mostrado congruente com uma sociedade com baixa capacidade participativa”.

O próximo aspecto a ser analisado trata dos desafios apresentados aos conselhos municipais. Segundo Rocha (2013), o principal desafio é de o Estado responder as demandas formalizadas, tornando resoluções, deliberações, sugestões, críticas e moções em políticas públicas. Neste sentido, a percepção dos presidentes dos Conselhos de Educação, Saúde e Meio Ambiente é de que um grande desafio é o de valorização por parte do poder público, respeitando seus pareceres, sua atuação, seu caráter deliberativo e segurança na legislação:

É, eu estou presidente pela segunda vez, eu vou te dizer coma maior sinceridade assim, por muitos anos nós estivemos no Conselho Municipal, e nós até falávamos assim, nós brincamos de conselheiros, por que nós não temos legitimidade nenhuma como conselheiros certo [...] então em 2009 passamos a ter legitimidade, então o Conselho Municipal de Educação hoje ele é normativo, deliberativo, fiscalizador e consultivo [...] antes da secretaria fazer qualquer coisa se se subentende que ela vai perguntar pro Conselho como vamos fazer isso, entende? E o maior desafio tem sido esse, que a secretaria faz as coisas como bem entende, sem perguntar pro conselho e sem consultar o Conselho, e fazendo as coisas erradas (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO).

O presidente do Conselho de Assistência Social percebe que o maior desafio apresentado aos conselhos é a segurança ou garantia de investimentos. Esse fato garantiria que não houvesse retrocesso nas conquistas obtidas, sendo esta uma opinião

convergente de todos os entrevistados, ou seja, de que a melhora na participação popular é um desafio a ser superado:

A eu acho que o grande desafio do Conselho é pensar o coletivo, os Conselhos são o desafio de desapegar do umbilicalismo, do individualismo, do egoísmo e pensar não só pra frente da minha casa mas pra minha quadra, da minha quadra pro meu bairro, pra além do meu bairro a minha cidade, esse despojamento ou essa ousadia, esse desafio de pensar além do próprio interesse, esse é um desafio, mas é um desafio humano [...] (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER).

Percebe-se pelas respostas às perguntas da entrevista, que os maiores desafios apresentados passam pela valorização real dos conselhos, tanto no que se refere a investimentos para sua estrutura funcional, quanto legal. Entendendo assim, que a participação popular se qualifica com o seu reconhecimento do trabalho realizado pelos conselhos.

Quanto aos aspectos que os conselheiros municipais percebem sobre a valorização deste mecanismo de participação e controle social em Santana do Livramento – RS, a presidente do Conselho de Educação observa que o trabalho integrado e harmônico entre o conselho e poder público com respeito à norma resultaria em reconhecimento e transparência. Os presidentes dos Conselhos de Saúde, Habitação, Meio Ambiente e dos Direitos da Mulher convergem no entendimento de que a valorização da atuação dos conselhos passa pelo reconhecimento e compreensão por parte da sociedade civil, da importante função dos conselhos e, pela motivação e valorização da atuação do conselheiro, seja pela sociedade civil ou poder público:

Eu creio que os conselhos seriam muito mais valorizados se eles se envolvessem mais com a comunidade [...] e também o poder público, o executivo também né, eu acho que se eles tivessem uma participação maior, por que vem representantes da prefeitura, dos órgãos governamentais, mas às vezes eu acho que falta um pouco de envolvimento de eles levarem pros secretários, quando não é o secretário que vem, levarem as demandas daqui [...] (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE).

Na percepção do presidente do Conselho de Assistência Social, é necessário o reconhecimento do poder público da importância da atuação dos conselhos, promovendo adequações na legislação e reconhecendo o caráter deliberativo para estes espaços. De acordo com Figueiredo e Santos (2013), é negativo para os instrumentos de participação sua utilização para atender determinações legais, apenas ratificando a opinião dos administradores, afastando-se da finalidade de ouvir a sociedade promovendo a participação social. Este aspecto fica confirmado conforme o seguinte relato:

[...] a gente sabe que alguns governos valorizam muito isso, dão muita facilidade, dão muita é, apoio aos Conselhos, dão toda sua legitimidade no sentido de deliberar, né, e a gente sabe que tem governos que aniquilam isso e tiram o poder deliberativo dos Conselhos [...] (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

As respostas dos entrevistados quanto à sua valorização, passam pelos desafios por eles apontados. Dessa forma, fica clara a identificação dos fatores que os conselheiros municipais percebem para a valorização deste mecanismo de Participação e Controle Social em Santana do Livramento – RS.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa atingiu seu objetivo principal pois se conseguiu identificar a percepção dos conselheiros quanto aos desafios dos Conselhos Municipais de Santana do Livramento – RS. Os conselhos pesquisados demonstram realizar seu trabalho com dedicação e comprometimento de seus conselheiros, visto que em geral falta estrutura, formação de parte dos conselheiros, motivação e reconhecimento.

A participação do cidadão nos mecanismos de Participação e Controle Social ainda é muito tímida no município analisado, deixando os Conselhos de políticas públicas carentes de representação na sua composição. Este fato poderia provocar falhas na elaboração das políticas públicas, sendo que o entendimento da importância dessa participação se torna mais premente para o controle da administração pública, podendo assim estar deixando espaço para que sejam implementadas políticas que não venham de encontro com os anseios da comunidade local.

Entende-se dessa forma, que os desafios apresentados aos conselhos e a valorização dos conselhos se confundem. Isso porque se percebe na fala dos entrevistados que a valorização depende da boa atuação dos Conselheiros por meio de uma participação maior e mais qualificada da sociedade civil e poder público, sendo que esta participação depende da valorização deste mecanismo por parte da sociedade civil e do poder público.

Proporcionar estrutura física e administrativa aos Conselhos de Políticas Públicas, garantir a participação ativa dos seus representantes nos Conselhos, valorização da atuação dos conselhos e reconhecimento real da atuação dos mesmos por

meio de uma gestão colaborativa entre conselho e executivo fazem parte dos desafios dos Conselhos Municipais de Santana do Livramento – RS quanto ao poder público municipal. Já a manutenção de investimentos das esferas públicas, estadual e federal faz parte dos desafios dos conselhos no que se refere às políticas públicas que dependem dos investimentos destes entes.

Referente à representação e a representatividade por parte da sociedade civil, é premente que se fortaleça o entendimento de que, para a superação dos problemas na execução das políticas públicas, é necessária a ocupação dos mecanismos de Participação e Controle social pela sociedade civil. Dessa forma, estaria sendo valorizado o trabalho voluntário realizado pelos conselheiros.

Diante destas constatações, conclui-se que os desafios apresentados e a valorização dos Conselhos Municipais de Santana do Livramento – RS dialoga com o que diz Teixeira (1997) de que a Participação é um processo de interação contínua entre os diversos atores que são partes e precisam superar questões como a apontada por Tatagiba e Teixeira (2016) de aprimorar a atuação dos Conselhos, qualificando os debates e negociações sobre as políticas públicas em pauta, e de sua própria atuação.

Pretende-se a partir dos resultados deste estudo, colaborar com o aprimoramento da participação e o controle social no município de Santana do Livramento – RS. Este fator se daria por meio da qualificação da Gestão Pública para que a população se beneficie dos resultados. Da mesma forma, se espera que este estudo, mesmo que inicial, sirva também de contribuição para futuros estudos nessa área.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L.; SIEDENBERG, D. R.; SAUSEN, J. O.; DECKERT, C. T. **Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990- 2010.** Caderno. EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 11, Rio de Janeiro, Setembro. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de' Gestão Pública. **Programa Gerspública** - Participação e Controle Social: Instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais; Brasília; MP, SEGEP, 2013.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. **Desafios do controle social na atualidade.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008. Acesso em: 25 set. 2016.

CABRAL, R. S.; GOULARTE, J. L. L.; BEHR, A.; MOREIRA, G. D. V.; RAMOS, T. J. F.. **Avaliação dos programas do PPA: um estudo de caso no município de Rosário do Sul/RS.** Disponível em:
http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG81.pdf.
 Acesso em: 08 mai. 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.** Coleção Olho Vivo Brasília, 2012.

COTTA, R. M. M.; MARTINS, P. C.; BATISTA, R. S.; FRANCESCHINI, S. C. C.; PRIORE, S. E.; MENDES, F. F. O controle social em cena: refletindo sobre 1121 a participação popular no contexto dos Conselhos de Saúde. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, v. 21, n. 3, 2011.

CUNHA, S. S. **O controle social e seus instrumentos.** Disponível em:
<http://www.saude.ba.gov.br/dgtes/images/stories/publicacao/controlesocialeseusinstrumentos.pdf>. Acesso em: 28 out. 2016.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L.. **Transparência e controle social na administração pública.** Disponível em:
<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemaSdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2010.

IBILSE-UNESP. **Formas de amostragem.** Disponível em:
www.ibilce.unesp.br/Home/Departamentos/.../Adriana/formas-de-amostragem.pdf.
 Acesso em: 20 out. 2016.

MORAES, R. Análise de conteúdo. *Revista Educação*, v.22, n. 37, p. 7-32, 1999.

KLEBA, M. E. et al. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n.3, p. 793-802, 2010.

KLEBA, M. E. et al. **Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais.** 2007. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a15v10n2.pdf>.

SILVA, L. M. S. et al. Análise da Organização e Funcionamento dos Conselhos de Saúde e a Gestão Participativa em Fortaleza, CE. *Saúde Soc*, v.21, supl.1, p.117-125, 2012.

ROCHA, E. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafio.** Disponível em

SALDANHA, Gustavo Segabinazzi; LISZBINSKI, Bianca Bigolin; MACHADO, Rogério. DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO – RS. *Revista Estratégia e Desenvolvimento*, Santana do Livramento, v. 1, n. 1, p.86-102, jan. 2017. Semestral.

http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a_constituio_cidad_e_a_institucionalizao_dos_espacos_de_participao_social.pdf. Acesso em: 2 nov. 2016.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n.58, p. 85-102, 2016.

TEIXEIRA, S. M. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 2, p. 154-163, 2007.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

SANTOS, E. P. S.; RAMALHO, R. P. **A participação da sociedade civil nos Conselhos Municipais de Araruna**: Exercício de Cidadania? Trabalho de conclusão de curso, em Especialização em Gestão Pública Municipal, da Universidade Federal da Paraíba. 2011. Disponível em: Acesso em: 05 de nov de 2016.

ZAMBON, V. D.; OGATA, M. N. Controle social do sistema único de saúde: o que pensam os conselheiros municipais de saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*. v. 6, n. 6, p. 921, 2013

WENDHAUSEN, Á. L. P.; BARBOSA, T. M.; BORBA, M. C. **Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores**. *Esta pesquisa é parte de um Projeto Integrado intitulado: Conselhos gestores e saúde: empoderamento e impacto na gestão pública, financiado pelo FAPESC/CNPq*, 2006.