

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

## **Entre a teoria e a prática: o caso dos conselhos municipais.**

Jane Eyre M. D. Figueiredo Fernandes, José Fidelis da Silva Júnior. y Mariana de Oliveira Nóbrega.

Cita:

Jane Eyre M. D. Figueiredo Fernandes, José Fidelis da Silva Júnior. y Mariana de Oliveira Nóbrega. (2009). *Entre a teoria e a prática: o caso dos conselhos municipais. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1023>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbW/vkT>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# Entre a teoria e a prática: o caso dos conselhos municipais

**Jane Eyre M. D. Figueiredo Fernandes**  
**José Fidelis da Silva Júnior**  
**Mariana de Oliveira Nóbrega**  
*Graduando em Relações Internacionais,*  
*Universidade Estadual da Paraíba, UEPB, Brasil*  
*jane.eyre.f@hotmail.com*

**Orientadora: Prof. Dr. Doris Sayago**  
*Doutora em Sociologia*  
*Professora do curso de Relações Internacionais,*  
*Universidade Estadual da Paraíba, UEPB, Brasil*  
*Professora orientadora do Grupo de Trabalho*  
*"Participação e Democracia: princípios e mitos*  
*na formulação de experiências inovadoras"*  
*com apoio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica,*  
*PIBIC*

## RESUMO

Os Conselhos Municipais são conhecidos por serem importantes mecanismos de concretização das políticas públicas no âmbito social no Brasil. Partindo desta premissa, o artigo exposto propõe promover uma reflexão sobre a realidade dos conselhos municipais no estado da Paraíba, com ênfase numa análise comparativa entre a capital do estado, João Pessoa, e Cajazeiras, situada no alto sertão. O objetivo geral do trabalho é verificar o funcionamento, estatutos, e os principais mecanismos dos conselhos que tornam a participação popular viável nestes municípios. Contribuindo assim, com o debate sobre a democratização da gestão municipal a partir da ação dos conselhos, buscando discutir questões referentes à representatividade da sociedade civil junto ao poder público. Elaboraremos um perfil dos conselhos, a fim de avaliarmos os principais desafios e implicações desses órgãos no fortalecimento e concretização da democracia participativa.

## 1. INTRODUÇÃO

A partir de 1964, com o fim do governo do presidente João Goulart, o Brasil passou por um longo período ditatorial ocasionado pelo Golpe Militar que durou 21 anos, terminando apenas em março de 1985. Em meados de 1984, diversos segmentos da sociedade brasileira, como partidos políticos de oposição ao regime ditatorial, lideranças sindicais, civis, artísticas, estudantis e jornalísticas, encabeçaram o movimento conhecido como “Diretas Já”, que lutava por eleições presidenciais diretas. A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 trouxe profundas modificações no cenário político brasileiro, consolidando, a democracia participativa no país. Sendo a Constituição nossa lei maior, caracterizada pela participação e descentralização do poder político, os artigos 1º e o 37 referem-se ao fortalecimento da participação popular, posto que o poder emanado do povo é a ferramenta indispensável para concretizar do exercício da democracia. Além disso, os princípios da administração pública estabelecidos no artigo 37 dão abertura necessária para que a população participe do processo decisório, que deve ser centrado na busca de suas necessidades.

Porém, na prática, notamos que não é tão fácil lutar efetivamente pelos direitos da coletividade, principalmente quando grande parte dos gestores não leva em consideração a opinião do povo para a realização dos mecanismos de políticas públicas. Dahl (1998) idealizava a criação de uma democracia poliárquica, onde a existência de grupos de interesse, que discutem os principais problemas enfrentados a fim de solucioná-los, se transforma na principal força motriz da democracia. Atualmente, esses grupos de interesse são percebidos na sociedade civil organizada, nas associações, sindicatos, conselhos, Organizações Não-Governamentais, entre outros, visto que são segmentos da sociedade unidos em busca do mesmo interesse: a luta para a resolução das dificuldades enfrentadas pelos seus participantes.

Uma forma democrática de participação que vem se multiplicando nos últimos anos são os Conselhos Municipais, que se tornaram uma figura de grande relevância da gestão pública brasileira. Esse crescimento é visto de forma bastante expressiva quando observamos que para um total de 5.561 municípios brasileiros existem 26.859 conselhos municipais, representando a média de 4,77 conselhos por município. Na região Nordeste, onde existem 1.787 municípios, há um total de 7.674 conselhos municipais, representando a média de 4,29 conselhos por município, situando-se assim, abaixo da média do total nacional (BREMAEKER, 2001).

Em busca dessa resposta delimitamos nosso trabalho em analisar os conselhos municipais de maior importância no estado da Paraíba (o Conselho de Saúde, o Conselho de Assistência Social e o Conselho de Educação), mais especificamente em duas cidades: sua capital João Pessoa, que possui 764.762 habitantes, e a cidade de Cajazeiras, localizada no alto sertão do Estado e que possui 56.051 habitantes, a fim de compreendermos como acontece a participação popular nas atividades destes conselhos. Escolhemos estes três conselhos, pois eles são os temas prioritários da ação da gestão municipal: os conselhos de saúde estão presentes em 98,5% dos Municípios, os conselhos de educação em 91,5% e os conselhos de Assistência Social em 91% dos municípios brasileiros (BREMAEKER, 2001). Temos ainda o propósito de conhecer as limitações e os desafios dos referidos Conselhos, instâncias responsáveis pela realização das políticas públicas, em suas determinadas esferas, junto à população, para em seguida analisarmos a relação entre a teoria e a prática.

O presente artigo é parte das atividades de um grupo de pesquisa contemplado pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) da Universidade Estadual da Paraíba.

## **2. PERFIL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS: JOÃO PESSOA E CAJAZEIRAS**

Os conselhos municipais constituem-se em espaços públicos, funcionando assim como um elo entre governo e sociedade. Em sua estruturação, formam-se como instituições que contam com a participação de representantes tanto do estado quanto da sociedade civil, podendo ser paritário (constitui a igualdade de representações referentes à sociedade civil e ao governo), assim como apresentar caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador.

Sabendo a importância que a reflexão sobre essas realidades contribui no debate sobre a democratização da gestão municipal, faremos uma breve análise destes conselhos, verificando, a partir de sua criação, como eles se estruturam, e que mecanismos têm tomado na realização de suas atividades, buscando compreender suas contribuições para a sociedade.

### **2.1. Conselhos Municipais de Saúde**

No Brasil, os conselhos de saúde foram institucionalizados pelo artigo 198, inciso III, da Constituição Federal de 1988, que indica “a participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde que integram a rede regionalizada e hierarquizada” (RICCI, Rudá)

O Conselho Municipal de Saúde (CMS) de João Pessoa foi criado através da Lei Municipal Nº 8.301 de 31 de Outubro de 1997, e caracteriza-se por ser possuindo um caráter deliberativo e permanente do Sistema Único de Saúde (SUS) de João Pessoa. É órgão colegiado com orçamento próprio, fiscalizador da gestão da saúde, possui composição paritária e quadripartite, configurado pela representação do governo, das entidades prestadoras do serviço de saúde, dos trabalhadores de saúde e dos usuários do SUS, trabalhando em conjunto com a prefeitura para a formulação de políticas públicas. Apresenta como principais funções: implementar a mobilização e articulação contínuas da sociedade na defesa dos princípios constitucionais que fundamentam o SUS; definir diretrizes para a elaboração dos planos de saúde e deliberar sobre eles; acompanhar contratos e convênios e aprovar as revisões periódicas. Esse Conselho tem eleições a cada dois anos e realiza mensalmente reuniões ordinárias e extraordinárias quando necessárias, a fim de encaminhamentos variados que demandem reunião.

O Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Cajazeiras foi instalado em 20 de setembro de 1989 e estruturado de acordo com a lei municipal de Nº 1.038/93. Suas funções são: avaliar os projetos e discutí-los para saber se são condizentes com a política municipal para a área da saúde, aprovando-os ou não, além de formular e avaliar as políticas de saúde. O CMS de Cajazeiras exerce suas funções baseado no princípio da paridade, sendo constituído por 50% de representantes dos usuários; 25% de representantes dos prestadores de serviço de saúde e 25% de representantes dos trabalhadores em saúde. Nas reuniões mensais são discutidos assuntos relacionados à área de saúde como: prestação de contas e fiscalização do dinheiro e dos órgãos. Os principais desafios são a falta de apoio e a disponibilidade de tempo, já que seus conselheiros são voluntários.

Percebemos que as funções dos dois conselhos municipais de saúde são bastante semelhantes, demonstrando que as políticas públicas para a saúde pertencem a um instrumental comum. Nestes conselhos, a existência de mecanismos que permitam a eliminação de um dos conselheiros, caso a frequência deles nas reuniões não seja satisfatória, permite a manutenção do exercício democrático. Portanto, é importante destacar a participação de representantes das instituições formadoras em saúde, da comunidade científica e de estudantes, que no caso de João Pessoa, possuem representação garantida pelo estatuto do conselho, e no caso de Cajazeiras, que participam frequentemente das reuniões ordinárias, mesmo que não tenham representação garantida.

## 2.2. Conselho Municipal de Assistência Social

No aspecto da Assistência Social, o artigo 204 da Constituição Federal, inciso II, institucionaliza a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

O Conselho Municipal de Assistência Social de João Pessoa foi criado em 1996, baseado na lei nº. 8.059. Constitui-se como um órgão fiscalizador dos recursos empregados no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) <sup>1</sup>, regido pelo princípio da paridade. Possui como principais objetivos fiscalizar as entidades associadas e verificar o impacto ocasionado pelas políticas públicas de assistência social na cidade de João Pessoa. Outro papel do conselho é fomentar a participação popular através da representatividade concedida à sociedade civil. As reuniões são realizadas mensalmente e as eleições ocorrem a cada dois anos, mas o principal desafio neste conselho é a não realização das reuniões com a população devido à falta de incentivo por parte da prefeitura.

A criação do Conselho Municipal de Assistência Social de Cajazeiras foi instituída pela lei nº 1.112/96, em 02 de abril de 1996. O Conselho é paritário, e tem como funções: definir as prioridades da política de assistência social; aprovar a Política Municipal de Assistência Social; atuar na formulação de estratégias e controle de execução da política de assistência social; acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados. O Conselho é um órgão deliberativo, de caráter permanente. O maior desafio do Conselho é fazer com que todos os conselheiros sejam mais comprometidos e ganhem cada vez mais consciência da importância de seu papel.

Também nas políticas relacionadas à assistência social as funções e objetivos dos dois conselhos se aproximam, pois, para que haja repasse de recursos relacionados à assistência social deve ser criado em cada cidade um conselho para deliberar sobre o tema. Um ponto importante a ser destacado neste conselho, é que apesar da abertura das reuniões à população, não há participação efetiva nestas reuniões prejudicando a avaliação deste serviço do ponto de vista de quem realmente o utiliza.

### 2.3. Conselho Municipal de Educação

A criação dos Conselhos de Educação, em âmbito nacional, foi regulamentada pelo artigo 206, inciso VI, da Constituição da República Federativa do Brasil, estabelecida pela “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

---

<sup>1</sup> O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Possui caráter continuado ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógico de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. Além disso, o SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política pública de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento aos usuários, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede prestadora de serviços socioassistenciais.

O Conselho Municipal de Educação de João Pessoa foi instituído pelos decretos nº 519 em janeiro de 1974, mas não teve efetiva ação, sendo reinstalado em agosto de 1988. Este conselho foi regulado pela lei nº 6.700, em junho de 1991, porém apenas em 1997 é que passou a fazer parte do Sistema Municipal de Ensino, ampliando suas atribuições e contribuindo para o bom andamento da educação desta cidade. O Conselho acumula as funções normativa, deliberativa e fiscalizadora dos temas relacionados à prática organizacional e pedagógica das escolas, em consonância com o princípio da gestão democrática do ensino público, cumprindo assim, com sua finalidade de estabelecer a política e as diretrizes educacionais do município de João Pessoa. Em suas reuniões, os maiores desafios que se apresentam, são os de analisar os processos para autorização de escolas, para que elas possam fazer seus registros e orientar escolas clandestinas a terem um funcionamento regulado.

O Conselho Municipal de Educação de Cajazeiras foi criado através da lei 1167/1997, as principais funções são: colaborar e trabalhar em parceria com o sistema municipal de ensino; colaborar com a Secretaria Municipal de educação, fazendo diagnósticos e buscando soluções para os problemas; fixar normas complementares a legislação do Ensino; elaborar diretrizes curriculares adequadas às especificidades locais, e para atuar nestes segmentos o conselho possui caráter consultivo, normativo, deliberativo, e fiscalizador. As principais atividades realizadas são: autorização para o funcionamento das escolas; elaborar resoluções que normatizam todo o sistema de ensino; criação de normas sobre avaliação e classificação da aprendizagem dos alunos. As verbas provenientes do Governo Federal são repassadas à Prefeitura da cidade que posteriormente as repassa para o conselho Municipal de Educação, onde são destinadas ao pagamento de professores, coordenadores, diretores, entre outros funcionários. As reuniões são mensais, tendo a participação apenas das instituições eleitas como representantes da sociedade civil e do governo.

Quanto à criação dos conselhos de educação nos dois municípios observamos que na capital, João Pessoa, o conselho foi criado em 1974 enquanto na cidade de Cajazeiras a criação ocorreu em 1997. Portanto, em João Pessoa, notamos um caso bastante peculiar, pois seu conselho foi criado antes da Constituição Federal, nos tempos da Ditadura Militar, ponto mais alto da repressão política e perseguição dos direitos de opinião. Ambos os conselhos realizam reuniões sem a participação da população civil, o que pode comprometer a vontade da população em participar efetivamente nas discussões acerca das decisões tomadas sobre as políticas.

## 2.4. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

A criação deste conselho está normatizada no artigo 207, parágrafo 7º, que expõe que as políticas públicas para a Criança e o adolescente respeitarão os princípios estabelecidos no artigo 204, artigo este que trata das políticas de assistência social em âmbito nacional. Portanto, notamos uma aproximação entre estes dois tipos de políticas públicas, proporcionando, desta forma, uma maior articulação entre elas.

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de João Pessoa (CMDCA) se constitui em órgão normativo, deliberativo, com estrutura paritária, e controlador das ações e políticas de atendimento à infância e adolescente. Foi criado em 1990 através da Lei Municipal 6.607/90, que institui diretrizes para formulação da política municipal de proteção à criança e adolescente, dispõe sobre as estruturas dos conselhos a ela inerentes e foi fundado em agosto de 1992. Realizam mensalmente reuniões ordinárias, onde além de mobilizarem frentes que venham a amenizar os problemas, deliberam sobre a política local no que diz respeito à criança e o adolescente, e a partir dessas políticas foi elaborado em 2001, o Plano Municipal de Enfrentamento ao abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, reeditado em 2005, estabelecendo assim, um conjunto de ações articuladas que permitam intervenções técnicas, políticas e financeiras para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no município de João Pessoa.

O Conselho Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente do Município de Cajazeiras (COMDICA) é um órgão colegiado de caráter permanente e está diretamente vinculado à Secretaria da Cidadania Social, em parceria com a Sociedade Civil Organizada, e segue o princípio da paridade. Sua finalidade é propor políticas, programas, projetos e ações que assegurem direitos de cidadania de crianças e adolescentes, contribuindo para sua integração e participação efetiva na sociedade. Dentre suas competências destacam-se: propor e acompanhar as ações do governo municipal na área de atenção a criança e ao adolescente; condicionar campanhas de conscientização da opinião pública sobre a garantia de direitos da criança e do adolescente, conforme o estabelecimento no ECA – Estatuto da Criança e Adolescente; mobilizar a sociedade para assegurar o cumprimento da legislação de atenção da criança e adolescente; denunciar ocorrências de negligência, como maus tratos a criança e adolescente. Os grandes desafios enfrentados pelo conselho são a falta de tempo dos conselheiros, porque todos são voluntários; a burocracia, refletida pela falta de vontade dos políticos; e a superação dos preconceitos com as crianças em situação de rua, pois a criança ainda é vista pela construção social e não por sua condição humana.

Por não existir uma legislação que trate especificamente da questão da criança e do adolescente, uma vez que este conselho está inserido nas políticas de assistência social, cada

município tem maior liberdade para atuar de acordo com as suas especificidades e elaborar diferentes mecanismos para a realização de suas atividades. Porém, a comunhão com os princípios estabelecidos para a assistência social permite maior eficiência na sua gestão e o exercício de políticas conjuntas para o cumprimento dos objetivos.

### **3. CONCLUSÃO**

É bem verdade que a democracia como instrumento da concretização dos interesses das sociedades não é uma ação fácil de por em prática, posto que se exige um esforço da própria população e para isso faz-se necessário, dentre muitas condições, algumas primordiais como: vontade política; determinação para alcançar os objetivos; e comprometimento com os compromissos firmados. Desta maneira, podemos observar ao longo desta pesquisa que os conselhos se configuram em um instrumento para o exercício da democracia participativa, dentre a grande complexidade de ferramentas que se pode encontrar como prática de democracia.

Após uma análise do funcionamento, dos estatutos, e dos instrumentos utilizados pelos conselhos, percebemos que grande parte dos conselhos das duas cidades permite a participação popular através das reuniões, representada pela presença das entidades civis registradas, convidadas às reuniões e das instituições componentes dos 50% da sociedade civil eleitos pelo princípio de paridade. Para Avritzer (2008, p. 44), os conselhos de políticas “constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais”. Desta forma, a população obtém, nestes conselhos, um ambiente aberto para discussão dos problemas enfrentados, na tentativa de saná-los, conseguindo superar a dicotomia representação-participação.

No ambiente de atuação destes conselhos, percebemos uma tentativa de aproximação entre o que está escrito nos estatutos, teoria, e o que realmente acontece na prática, constituindo-se na prática, um mecanismo de defesa dos interesses da sociedade.

## Referências Bibliográficas

- AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, Junho 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18/06/2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 28 de Maio de 2009.
- BREMAEKER, François E. J. de. **Os conselhos municipais existentes no Brasil.** IBAM /APMC / NAPI / IBAMCO, Série Estudos especiais, 23, 2001.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia, participação e oposição.** São Paulo: EDUSP, 1998.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Leis Municipais 1984-2004.** Disponível em: <[http://www.joaopessoa.pb.gov.br/legislacao/segap/leis\\_gera\\_1983\\_2004.pdf](http://www.joaopessoa.pb.gov.br/legislacao/segap/leis_gera_1983_2004.pdf)>. Acesso em 19/05/2009 às 16:00.
- RUDÁ, Ricci. **Conflitos e Possibilidades dos Conselhos.** disponível em: <[www.reformapolitica.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=118&Itemid=60](http://www.reformapolitica.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=118&Itemid=60)>. Acesso em: 05-06-2009 às 15:50