

# OS CONSELHOS MUNICIPAIS EM FUNCIONAMENTO NO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS (PR): ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

José Luiz Pereira MACHADO<sup>1</sup>

Coaracy Eleutério da LUZ<sup>2</sup>

## RESUMO

No contexto econômico e político atual é pertinente se debruçar sobre os espaços sociais destinados ao exercício e enriquecimento da democracia, pois as divergências e contradições construídas e reproduzidas na esfera pública merecem um olhar aprofundado da população, nesse sentido os conselhos municipais se consagram como meios formais de participação popular. No caso em estudo, o município de Congonhinhas, situado na mesorregião do Norte Pioneiro do Paraná, apresenta sete conselhos, três deles, realizam reuniões e também debates em torno dos assuntos de sua competência, composto por membros que representam diversas instituições e a sociedade civil. O objetivo aqui proposto é apresentar os conselhos em suas principais ações e analisar se há efetiva participação dos cidadãos. A metodologia utilizada foi entrevista com três membros de conselhos diferentes, o de Saúde, o de Alimentação escolar e o de Desenvolvimento Rural Sustentável, por meio de um formulário próprio com questões abertas, gerando assim os resultados da pesquisa. Observou-se que há relevância da participação das pessoas nos assuntos de ordem coletiva na administração pública, na medida em que estas pessoas possuem tempo hábil para se dedicar ao assunto e tenham conhecimento sobre gestão e também boa vontade de agir socialmente.

**Palavras chave:** Congonhinhas. Território. Geografia. Democracia. Conselhos Municipais. Participação Popular.

---

<sup>1</sup> Licenciado em Geografia pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP).

<sup>2</sup> Doutora em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) e Professora Adjunta da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP).

## **MUNICIPAL COUNCILS IN OPERATION IN THE MUNICIPALITY OF CONGONHINHAS (PR): SOME CONSIDERATIONS**

### **ABSTRACT**

In the current economic and political context it is pertinent address the social spaces destined to the exercise and enrichment of democracy, because the divergences and contradictions built and reproduced in the public sphere deserve a deep look of the population, in this sense municipal councils are consecrated as formal means of popular participation. In the case under study, the municipality of Congonhinhas, located in the Northern Pioneer of Paraná mesoregion, has seven councils, three of them, hold meetings and also debates about the matters within its competence, composed of members representing various institutions and the civil society. The objective proposed here is to present the councils in their main actions and analyze if there is effective citizen participation. The methodology used was interview with three members of different councils, The methodology used was interview with three members of different councils, Health, School Feeding and Sustainable Rural Development, by means of form with open questions, thus generating the research results. It was observed that there is relevance of people's participation in collective matters in public administration, as far as these people have time to devote themselves to the subject and have knowledge about management and also willingness to act socially.

**Keywords:** Congonhinhas. Territory. Geography. Democracy. Municipal Councils. Popular Participation.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos 40 anos, em especial após a Constituição de 1988, houve um avanço na sociedade quanto à participação popular nas decisões das políticas públicas, em esfera federal, estadual e municipal. Mais recentemente, muitas transformações sociais ocorreram em uma intensidade e velocidade jamais vista, isto se deve em parte às mídias contemporâneas, e uma população mais “ligada” nos fatos políticos, um novo cenário de disputa intelectual tem se observado no Brasil.

O contexto político e econômico veiculado pela grande mídia traz uma enorme desesperança, fazendo com que muitas pessoas desacreditem na política e na democracia, conseqüentemente enfraquecendo sua própria força coletiva como cidadãos. Assim este estudo busca evidenciar a importância da participação das pessoas na vida pública das pequenas cidades, como é o caso do município de Congonhinhas, localizado na mesorregião do Norte Pioneiro Paranaense. Ir às reuniões da câmara de vereadores, audiências públicas e ser ativo nos conselhos municipais, estabelecer diálogos com as autoridades, sejam elas empresários, sindicatos, prefeitos, vereadores e ministério público se configura mais do que um direito, é um dever e é uma necessidade.

Debater os temas em pauta na organização pública com a população é essencial para o enriquecimento da democracia. A sociedade quer ser ouvida e o poder público tem a incumbência de dar oportunidades aos seus. Os conselhos municipais se apresentam assim como espaços formais de representação popular cujo objetivo é fiscalizar e colaborar com a melhoria na administração pública.

O objetivo específico do estudo é apresentar as atividades dos conselhos municipais do município de Congonhinhas, quais sejam: Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável; Conselho Municipal da Criança e do Adolescente; Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB; Conselho Municipal da Alimentação Escolar; Conselho Municipal da Saúde; Conselho Municipal de Educação e Conselho Municipal de Assistência Social.

Entretanto apenas três deles, pesquisados entre setembro de 2018 e maio de 2019, possuem atividade permanente, o conselho de Saúde, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Este estudo também faz parte da avaliação final da pós-graduação em Geografia e Desenvolvimento Regional, ofertado pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. Nesta primeira parte abordar-se-á os aspectos relacionados a relação existente entre Geografia, democracia e política, bem como a evolução da participação social nas questões políticas a partir da Constituição de 1988.

Na segunda parte discutem-se as formas como os conselhos são organizados, seus tipos, e algumas características consideradas importantes para uma boa efetividade na relação entre poder público e sociedade civil.

No terceiro tópico desta pesquisa coube explorar geograficamente o município de Congonhinhas, tanto no aspecto físico como social, em suas características mais acentuadas.

A pesquisa é de ordem qualitativa, a metodologia utilizada baseou-se na busca online de arquivos que apresentassem os conceitos e definições. Posteriormente foram entrevistados os membros dos conselhos de Saúde, de Alimentação Escolar e de Desenvolvimento Rural Sustentável, por meio de um questionário semiestruturado, enviado via e-mail e também pessoalmente. As pesquisas se iniciaram em setembro de 2018 e foram até maio de 2019.

Por seguinte, no quarto tópico este estudo apresenta os resultados obtidos durante as entrevistas. E por fim as considerações finais de um breve trabalho em uma pequena cidade, cujos limites territoriais são extensos e os resultados evidenciam a necessidade de uma nova gestão política equilibrada, eficiente, e promotora de qualidade de vida.

## **2 GEOGRAFIA, DEMOCRACIA E POLÍTICA: UMA RELAÇÃO ESTREITA**

A Geografia se consolida como uma ciência de análise do espaço geográfico, este vem a ser o todo alterado pelo ser humano ao longo desta jornada no planeta terra. Uma Geografia mais contemporânea não somente analisa criticamente as relações entre ser humano e meio ambiente, mas também desenvolve meios, em uma perspectiva de ensino, para que o cidadão explore o meio e melhore sua condição de vida.

Neste sentido, a Geografia se apropria da ciência política para analisar as ações humanas sobre esse espaço dentro de uma esfera política. De acordo com Borges (2015), espaço e política

são assim constitutivos e estruturadores da realidade social e, portanto, intrínsecos aos processos sociais.

Segundo Martins, et al, (2008, p. 153), “as novas demandas da sociedade exigem do Estado maior qualidade nos serviços prestados, modernização das práticas de gestão pública e uma nova concepção da relação do Estado com a sociedade civil”.

Para Reichelis (2008, p. 83) “baseada nos princípios de descentralização e de democracia, a Constituição de 1988 propiciou a criação de mecanismos de participação popular na gestão municipal”. Um desses mecanismos são os conselhos gestores de políticas públicas, órgãos que permitem que a sociedade civil participe da formulação, implementação e controle das políticas públicas. Os conselhos são canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governo e cidadãos, e, principalmente, de construção de um processo continuado de interlocução pública. (REICHELIS, 2008).

O fato é que o Brasil pós-1988 se tornou referência em instrumentos jurídico-normativos que garantem o direito à participação da sociedade civil no planejamento e na gestão de políticas públicas. “Essas mudanças sociais implicam necessariamente novas práticas espaciais (sociais e territoriais), convidando os geógrafos a refletir sobre as relações entre Geografia e democracia”. (BORGES, 2017, p. 10).

Martins, et al (2008, p. 156) confirma que:

O Estado brasileiro a partir dos anos oitenta, tradicionalmente caracterizado pelas relações de vínculo com as elites, começa timidamente a ceder espaços, tornando-se mais permeável a uma sociedade civil organizada, articulada, que constitui espaços públicos nos quais reivindica opinar e interferir sobre a política e sobre a gestão do destino comum da sociedade.

O novo ente federativo, o município, surge como um espaço político-institucional (CASTRO, 2003) ou um território institucionalizado. Este território, o município, é o “espaço de aprendizagem e exercício da cidadania e aprimoramento da democracia” (BORGES, 2015, p. 26). O conceito território, neste caso, implica não apenas em uma dimensão espacial, mas pressupõe a existência de relações de poder (RAFFESTIN, 1993). Portanto, é partindo da premissa de que as relações de poder interferem na construção do território, que aborda-se a questão da Geografia e território.

Conforme aponta Borges (2017, p. 9) sobre o território:

Nele, o indivíduo adquire o status formal de cidadão, pode exercer seus direitos políticos (votar e ser votado), sendo nessa escala que as políticas públicas e governamentais ou territoriais se materializam, também, é nela que há a maior possibilidade de o cidadão pressionar seus representantes políticos e participar, de modo ativo, da discussão e da gestão da coisa pública. Em outros termos, é nesse território que ocorre a distribuição substantiva do “pacote de direitos, obrigações e práticas vinculadas à afiliação [cidadã].

Ultimamente se tem observado vastas discussões sobre administração pública federal, mais especificamente, sobre ações dos parlamentares no congresso e das formas de se fazer política, entretanto, conforme Martins, et al, (2008), a realidade municipal é a unidade administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública. A responsabilidade dos membros que compõe o conselho somada às articulações políticas vantajosas para a população são meios eficientes para o desenvolvimento das pequenas cidades.

Ampliar a democracia é uma questão fundamental nos dias de hoje, o que permite defender que a Geografia está atenta às relações entre democracia representativa e territórios, uma ciência que considera a “evolução da política (constituição, sistema partidário, divisões administrativas, voto, sondagem de opinião, etc.). (BORGES, 2017).

Através da promulgação da Constituição e por meio de inúmeros outros mecanismos legais, ampliaram-se os direitos dos cidadãos de acompanharem a administração pública, conduzindo a diferentes e novas condutas sociais e políticas, legitimando a democracia. (BORGES, 2017). Estudar os conselhos municipais, bem como as relações de poder e políticas em cidades menores e com características rurais, baseadas em antigas formas de se fazer política, ainda não fazem parte do arcabouço de muitos pesquisadores. (BORGES, 2017). Em uma cidade maior, é possível que existam mais profissionais interessados em uma gestão pública equilibrada, em cidades menores estes profissionais acabam por integrar o próprio quadro de funcionários da prefeitura, o que impede atitudes e decisões fundamentadas no coletivo.

### **3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS: ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS**

Ainda são pouco divulgados, há muita resistência por parte dos governos, mas os conselhos são realidades em muitas cidades Brasil afora. Um conselho antes de tudo precisa ter a essência da fiscalização, conhecer os bastidores da gestão pública, para que possa junto a ela, tornar

o processo administrativo transparente. Um conselheiro necessita ser engajado, ter vontade, ousadia e coragem para enfrentar os desafios da vida pública, que são complexos, difíceis e até perigosos.

Teixeira (2000) apud Allebrandt (2003) entende que “os conselhos são estruturas de uma nova institucionalidade no país” que envolve partilhar espaços de deliberação entre o Estado e a sociedade civil. Santos e Ramalho (2011, p. 6) acrescentam que “nos conselhos, a população de forma conjunta com o órgão gestor, mas com autonomia, pode atuar na formulação, monitoramento, avaliação e deliberação das políticas públicas”.

Allebrandt (2003) ressalta que os conselhos são criados legalmente pelo Estado, tendo caráter deliberativo, possuindo atribuições executivas, constituindo-se efetivamente como um espaço estatal, do Estado, mas Daniel, (2000) contrapõe que o Estado não é governo, aquilo que legalmente é definido pelo Estado não retira do povo o direito a decisão. É por este motivo que em boa parte dos conselhos municipais no Brasil, o cargo de presidente é exercido pelos Secretários Municipais, mas que os conselhos não são exclusivamente estatais, são espaços de interação entre o Estado e a sociedade civil.

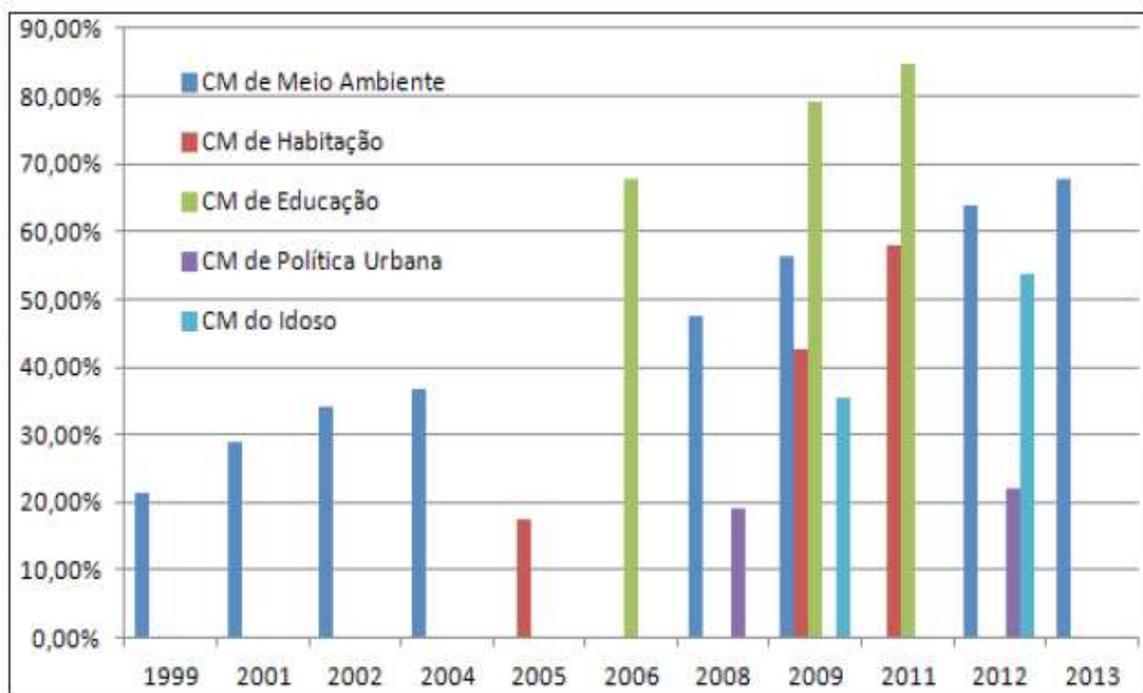
Os Conselhos Gestores estão presentes nas três esferas de governo. No âmbito federal, as áreas básicas em que atuam são emprego, educação, saúde, criança e adolescente, assistência social e habitação. No âmbito dos estados e municípios, são contemplados, ainda, outros setores, como política urbana, política agrícola, cultura, população negra, portadores de deficiências físicas, idosos, meio ambiente e direitos das mulheres (GOHN, 2003). A instituição dos Conselhos Gestores é importante porque há repasses de verbas do governo federal para estados e municípios, e também dos estados para os municípios, que estão atreladas à existência desses mecanismos nos respectivos entes governamentais. (MARTINS, et al, 2008). Allebrandt, (2003) ainda salienta que:

Muitos dos conselhos existentes, especialmente os da área social – saúde, assistência, educação, criança e adolescente – foram instituídos de forma quase universal por imposição da legislação federal (Lei Orgânica da Saúde – nº 8.080/90 e Lei Orgânica da Assistência Social – nº 8.742/93) uma vez que a existência destes é condição para o repasse de determinadas verbas orçamentárias. Isso indica que os conselhos são criados na maioria dos casos a partir da imposição dos níveis federal e estadual e, ainda assim, se vinculados ao processo de repasse de verbas. Constituindo-se em espaços de manipulação e cooptação por parte de políticos, governos municipais e da tecnoburocracia local.

De acordo com Abramovay (2001), os conselhos municipais contribuem muito para o desenvolvimento da democracia, entretanto, apresentam sérios problemas em suas atuações, muitas vezes submetidos a grupos políticos dominantes. O clientelismo e o favoritismo transferem os direitos em favores, tristes características da histórica estrutura coronelista. Os Conselhos se tornam frágeis, pouco conhecidos, sem capacitação e sem informação para eficiência de suas atividades.

Segundo dados do IBGE (2012) apud Mendonça e Franceschinelli, (2015) demonstram que conselhos municipais de Saúde, Assistência Social e de Direitos da Criança e Adolescente existem em 99% dos municípios brasileiros. Os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, de Cultura e de Meio Ambiente estão em mais de 50% dos municípios. Outros como de Segurança Alimentar, de Direitos da Pessoa com Deficiência e de Direitos da Mulher atingem 30% de municípios, o que evidencia a abrangência e o potencial destas instâncias de participação.

A figura 1 a seguir apresenta um gráfico sobre os Conselhos municipais no Brasil de 1999 a 2013, quando se registrou um crescimento interessante do Conselho de Educação e de Meio Ambiente, nos anos de 2006, 2009 e 2011.



**Figura 1: Percentual de Conselhos Municipais no Brasil de 1999 a 2013**

Fonte: BORGES, 2017, p. 14.

De um modo geral, os conselhos organizam-se tendo reuniões mensais, as chamadas plenárias, constituído por um presidente, vice-presidente e secretário, e demais representantes de instituições, em grau de parcialidade, tanto do poder público como do privado. Uma das críticas realizadas, refere-se aos conselhos se fecharem em si mesmos, não divulgando suas informações, debates e conclusões. Além de não buscarem aproximação com outros conselhos, por vezes com assuntos semelhantes. (ALLEBRANDT, 2003).

Um trabalho conjunto entre o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Comunidade Solidária (1997) divide os conselhos em três tipos: Conselhos de Políticas, são os que fazem parte do Sistema Nacional, com o papel de formular, planejar e fiscalizar as respectivas ações. É aqui onde se situam os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação e de Direitos da Criança e do Adolescente; Conselhos de Programas onde são mais concretos e bem delimitados, como por exemplo, os Conselhos de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, etc. Os Conselhos Temáticos que estão associados a ideias ou temas da agenda do município e não estão vinculados necessariamente a um Sistema, como por exemplo, os Conselhos de Cultura. (HOLANDA, 2009).

Já Allebrandt (2003) classifica os conselhos em diferentes tipos: conselho paritário, conselho tripartite, conselho tripartite paritário, conselho tetrapartite, conselho tetrapartite paritário, conselho técnico-corporativo, conselho governo-sociedade ou homologado e conselho sociedade-governo ou autônomo.

Raichelis (2000) afirma que os conselhos atuais são diferentes aos dos anos noventa, devido ao caráter deliberativo. Segundo a autora, é isso que incomoda os governos, a natureza de suas atribuições, o caráter deliberativo garantido legalmente.

O Conselho tem responsabilidade de aprovar a prestação de contas, a fiscalização de processos licitatórios, o cancelamento de convênios, definir a forma de divulgação das informações e os meios de acesso a gestão administrativa. (SANTOS, 2000).

Teixeira (2000, p. 105), aponta como importante a revogabilidade do mandato do conselheiro, ou seja, sendo escolhido dentre o povo, ou representando uma instituição, os seus pares podem e devem, quando sentirem necessidade, buscar um outro nome para representá-los. Quanto à parte do governo, o critério na maioria dos casos é a proximidade com o Prefeito.

A autonomia da sociedade civil para escolher seus representantes é um princípio básico para a garantia da representação social. A legitimidade das instituições e organizações da sociedade

de se candidatarem a uma vaga no Conselho coloca outros aspectos para a questão da representatividade: o tipo do trabalho realizado, a contribuição no debate político ou até mesmo a disposição de participar de articulações com outras organizações e instituições. (MARTINS, et al, 2008, p. 158).

Um dos grandes desafios dos conselhos municipais está aí, a autonomia, esta envolve diversas questões: infraestrutura, recursos financeiros e autonomia administrativa. A infraestrutura são os prédios, utensílios, móveis, veículos e demais objetos físicos e não físicos como por exemplo internet, que dão condição para a elaboração das reuniões. Os recursos financeiros referem se a dotação orçamentária, ordenamento de despesas, aquisição de materiais, pagamento de prestação de serviços, entre outros. A autonomia administrativa tem se configurado como um grande dilema, posto que os ocupantes dessa função na maioria das vezes são representantes do governo, dado ao grau de instrução, por possuírem mais tempo hábil e por dominar os conteúdos administrativos (ALLEBRANDT, 2003). O autor ainda completa que:

“Não existe auxílio de qualquer espécie, mesmo para conselheiros que necessitam se deslocar do interior, com seus veículos próprios, muitas vezes tratores, para garantir sua participação”. (ALLEBRANDT, 2003, p. 12).

Allebrandt (2003) conclui que o conselho é a construção da cidadania interativa, com melhoria da qualidade de vida das pessoas, como possibilidade de contribuir num processo de inclusão social, minimizando os efeitos negativos e nefastos do processo de globalização. Para que os conselhos cumpram seu papel e atinjam seu objetivo, precisa-se analisar a presença de algumas variáveis no processo de sua criação e funcionamento:

A natureza consultiva ou deliberativa; a paridade na sua constituição; o conselho como instrumento de aperfeiçoamento da democracia; o conselho como espaço de representação ou de participação; a autonomia do conselho no seu funcionamento; a efetividade e eficácia dos conselhos; a publicização do conselho e a capacitação dos conselhos e dos conselheiros. (ALLEBRANDT, 2003, p. 4).

Como explicita Arruda e Kocourek (2008) a formação é primordial para os conselheiros, conduzindo-os em suas ações e princípios éticos e democráticos a um posicionamento político honesto e justo. Para que o conselho funcione efetivamente como órgão de controle social, Santos e Ramalho, (2011) aponta que é preciso que a sociedade seja atuante, conhecedora de seus direitos e de seus deveres, e que se imponha diante das situações que exijam sua intervenção.

#### 4 OS CONSELHOS MUNICIPAIS EM CONGONHINHAS-PR: BREVE RELATO

Este trabalho consistiu em uma busca virtual em arquivos digitais que tratavam sob a temática, uma investigação interpretativa de caráter qualitativo. O estudo tematizou os conhecimentos teóricos a respeito de participação, cidadania, Geografia, democracia, gestão territorial e conselhos gestores de políticas públicas, apresentando os conceitos necessários ao processo participativo interativo entre a sociedade civil e o Estado.

Algumas entrevistas foram realizadas mediante questionário (coleta via email) e também por formulário (coleta pessoal). As pessoas que responderam são membros do Conselho de Alimentação Escolar, do Conselho de Saúde e do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. Os objetivos das questões remetem-se à obtenção de informações básicas sobre o conselho, bem como identificar se o entrevistado tem um bom nível de conhecimento sobre seu próprio Conselho. As questões aplicadas foram as seguintes:

Qual é sua função no conselho?

Desde quando existe o conselho?

Por que foi necessária a existência de um conselho municipal para este assunto?

Quantos membros hoje existem no conselho, formalmente, (nome completo) e quais instituições representam?

Quais as atividades que o conselho realiza hoje no município?

O conselho se reúne quando? Uma vez ao mês ou no bimestre, ou só quando há pauta para discussão?

Quantas vezes o conselho se reuniu no ano de 2018 e de 2019?

O conselho participa da elaboração da lei orçamentária municipal?

Em sua opinião, qual o ponto mais forte do conselho municipal?

Em sua opinião, qual o ponto mais fraco do conselho municipal?

Qual é o planejamento do Conselho para este ano?

Quais são os desafios?

Em sua opinião, é importante a participação das pessoas nos conselhos? Por quê?

Vale ressaltar que as questões possuem o objetivo de nortear o assunto, portanto, serão identificadas ausências em algumas questões, mas que o contexto da entrevista como um todo a explica.

## 5 RESULTADOS

O Conselho Municipal de Educação está constituído sob Decreto 2655/2017 de 17 de abril de 2017, criado na lei 249/98 de 06 de junho de 1998. De fato, como era a perspectiva da pesquisa, alguns conselhos existiam apenas no papel, não se reúnem e tão pouco existe interesse em debates sobre conteúdos de sua competência. Infelizmente o Conselho de Educação, mesmo tendo sob sua estrutura um grande número de profissionais instruídos (professores) não está organizado politicamente no município de Congonhinhas de modo que fiscalize o poder público. Os professores são organizados politicamente no Sindicato dos Professores do Paraná (APP).

Foi realizada uma conversa na secretaria de Educação onde foi deixado o formulário de entrevista para ser respondido e enviado via e-mail, em contatos futuros não houve resposta e até a data de encerramento da pesquisa não foi devolvido o formulário. De qualquer modo, não haveria meios da atual secretária responder tendo em vista o curto período que se encontra na gestão da Educação, o decreto de criação do conselho data do ano anterior, o qual estava sob outra secretária, que não foi realizado contato.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, FUNDEB, está constituído sob o decreto 2795/2018, datado de 26 de julho de 2018, criado pela lei federal 11.494 de 20 de junho de 2007 e alterado pela lei municipal 715/2011. Foi contatada a Presidência do conselho, mas infelizmente semelhante ao Conselho de Educação, depois de vários contatos via e-mail e telefone, o questionário não foi retornado.

O Decreto 2828/2018 constituiu o Conselho Municipal de Assistência Social, publicado em 17 de outubro de 2018, criado pela lei municipal 599/2009, não foram encontrados integrantes que participassem do conselho para extrair informações até a data de finalização da pesquisa. O decreto 2840/2018 de 14 de dezembro de 2018, constituiu o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, CMDCA, regido pela última alteração lei 1011/2018, possuem mandatos de dois anos segundo a lei municipal, e até o término da pesquisa o formulário também não havia sido devolvido. Assim, os conselhos que aceitaram conceder a entrevista foram: o Conselho de Saúde, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. Os entrevistados foram denominados como A, do Conselho de Alimentação Escolar, B do Conselho de Saúde e C, do Conselho de Desenvolvimento Rural e Sustentável.

## 5.1 ENTREVISTA COM O REPRESENTANTE DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: RESULTADOS

O entrevistado (A) foi o Presidente do Conselho, é membro de dois conselhos municipais: o de Alimentação Escolar e o de Saúde e, a nível estadual é membro do Conselho de Segurança Alimentar Escolar, indicou que o Conselho de Alimentação Escolar foi criado pela Lei Municipal nº 297/2001, ou seja, o Conselho já possui 18 anos de atuação. A necessidade da criação de um Conselho veio com a Medida Provisória nº 1.979-19 de 02 de junho de 2000 e regulamentada pela Lei nº 11.947/2009 do Programa Nacional de Alimentação Escolar que estabelece que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no Âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar-CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento” Art. 18 da referida Lei.

O Conselho é composto por quatorze membros, sete titulares e sete suplentes obedecendo o disposto do Art. 18 da Lei nº 11.947/2009 e seus dispositivos com a seguinte composição: No grupo A, representando o Poder Executivo, no grupo B, representantes dos Discentes, Docentes ou Trabalhadores na Área da Educação, no grupo C, representantes de Pais de Alunos da Rede Municipal e no grupo D, representantes de Entidades Cívis Organizadas.

Quanto as atividades do Conselho Municipal de Alimentação Escolar segundo o presidente foram classificadas em seis mais importantes: visita as escolas da rede municipal para fiscalizar o fornecimento dos alimentos da merenda escolar, como armazenamento, quantidade, qualidade, aceitabilidade por parte dos alunos; acompanhamento do processo de licitação para aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar; aprovação do cardápio elaborado pela nutricionista do município; acompanhamento da elaboração do edital da chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar; aprovação da prestação de contas da entidade executora relativas ao recurso PENAE, além de emitir parecer conclusivo ao sistema de prestação de contas do PENAE.

O conselho se reúne uma vez ao mês com reunião ordinária e sempre que for necessário de caráter extraordinária. Mas não participa da elaboração da lei orçamentária municipal. O ponto mais forte do conselho municipal é sua parceria com entidade executora. O ponto mais fraco do conselho municipal são as dificuldades de reunir todo o colegiado, uma vez que todos são voluntários no Conselho.

Quando questionado sobre o planejamento e sobre os desafios para este ano o entrevistado A, neste caso o presidente do Conselho, apontou que:

**Entrevistado A:** “Estamos em processo de elaboração do planejamento desse ano, e os desafios são grandes, pois como mencionado todos são voluntários e daí se adequar as atividades do Conselho se torna um grande desafio. Também a falta de incentivo da participação popular nas decisões políticas que estamos vivendo nos últimos anos tem sido um grande desafio”.

E na sequência para finalizar, foi questionado sobre a importância dos Conselhos Municipais na sua opinião, respondeu que: eram muito importantes:

**Entrevistado A.** “Sim, porque os Conselhos são espaços legais garantido pela Constituição Brasileira que nos garante a Democracia Participativa”.

## 5.2 ENTREVISTA COM O REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE: RESULTADOS

O segundo entrevistado foi o Presidente do Conselho Municipal de Saúde. O conselho existe desde 1993, instituído através da Lei Municipal nº 103 do ano de 1993. O conselho realiza atividades especialmente ligadas a fiscalização, reuniões mensais com pauta específica onde discutem os principais problemas relacionados a saúde no município, realizam também fiscalização no aterro sanitário e questões relacionadas ao esgoto. As reuniões acontecem as 14 horas da última segunda-feira de cada mês, no centro odontológico municipal.

O Conselho de Saúde participa da elaboração das leis orçamentárias anuais e plurianuais. O ponto mais forte do Conselho apontado pelo Presidente é exatamente a fiscalização, e o ponto mais fraco é a participação da sociedade nas reuniões como também dos próprios conselheiros, que em determinadas situações tem de ser convocados de urgência para assinaturas de documentos importantes. Não existe um planejamento próprio do conselho, as atividades são realizadas de acordo com a demanda. Quanto a importância de os conselhos existirem, o presidente apontou como primordial, posto que além de ser um órgão destinado a fiscalização, sendo consultivo, deliberativo e homologativo, também viabiliza o repasse de verbas associado a lei federal.

Outro aspecto importante em relação ao mandato é a não coincidência com o mandato dos prefeitos. Em Congonhinhas não existe coincidência de mandato em nenhum deles, o que amplia as chances de uma maior continuidade dos programas e ações apreciados pelos conselhos, ainda que haja indicação de novos conselheiros que representam o governo municipal e/ou os órgãos municipais.

### 5.3 ENTREVISTA COM O REPRESENTANTE DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL: RESULTADOS

Um terceiro Conselheiro entrevistado (C) que respondeu a esta pesquisa foi do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, com último decreto estabelecido em 24 de fevereiro de 2017, 2.632/2017. O membro respondente é também presidente da Associação de Cafeicultores e da Cooperativa de Cafeicultores que se encontra no município de Congonhinhas. O conselho existe desde 18 de fevereiro de 1998, surgiu para discutir as propostas que permeavam a agricultura no município, tais como as casas rurais, o crédito fundiário, direcionamento sobre os maquinários adquiridos por emendas parlamentares e fortalecimento das associações, entre outros assuntos correlatos.

O conselho é composto por oito titulares e oito suplentes, totalizando 16 membros. Atualmente as atividades do conselho giram em torno da distribuição das máquinas e implementos aos agricultores, bem como a distribuição de mudas de café e avaliação da lista de espera dos lotes rurais adquiridos através do crédito fundiário.

Segundo o entrevistado o grupo de pessoas que representam o governo, as empresas e a sociedade civil só se reúnem quando há pauta, o mesmo considerou este ser o principal desafio do grupo, pois deveria se reunir mensalmente e criar estratégias permanentes. Afirmou ainda que o fato do conselho não participar da lei orçamentária é uma falha do gestor.

Um ponto destacado como importante pelo Presidente do Conselho é ter representação da maioria das entidades que os agricultores têm contato, podem emitir sua opinião e tomar decisão em coletivo para a melhoria do município. O planejamento futuro é fornecer mudas de café a preço de custo para os cafeicultores, buscar emendas parlamentares para distribuição de calcário e cama de frango (adubo), gesso agrícola a custo zero e melhoria das estradas secundárias do município através de uma mini patrulha rural.

O representante do conselho julga importante a participação das pessoas:

**Entrevistado C:** “Sim é muito importante principalmente porque tem a representação das entidades que representam nossa classe, que são os sindicatos rurais, o legislativo, o executivo os presidentes de associações.”

No final da pesquisa houve a oportunidade de participar de uma reunião do Conselho de Desenvolvimento Rural onde técnicos da Emater, órgão que presta serviços de assistência técnica aos produtores rurais, convocaram uma reunião junto ao Presidente do Conselho, e o secretário de Agricultura, para tratar de assuntos pertinentes aos bloqueios de declarações de aptidão ao Pronaf, realizado pelo Tribunal de Contas da União, devido estarem vencidas e ou incompatíveis com os dados cruzados no sistema do TCU.

O DAP (Declaração de Aptidão do Produtor Rural) é o instrumento utilizado para identificar e qualificar as Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA) da agricultura familiar e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas. É o passaporte de acesso às políticas públicas do Governo Federal, no qual estão inseridas informações que darão segurança jurídica para as transações de financiamentos e acesso aos demais benefícios.

Foi necessário passar pelo conselho para que os membros dessem parecer de manutenção do bloqueio ou de liberação de acordo com o conhecimento que tinham sobre a propriedade e sobre a família. Na maioria dos casos não era de conhecimento dos membros, estes não deram pareceres favoráveis e mantiveram a declaração bloqueada, para que o proprietário rural requeresse a declaração quando fosse necessário. A medida do Ministério da Agricultura junto ao TCU é justamente coibir fraudes e estabelecer um novo sistema onde estão sendo somados dados de diversas instituições governamentais.

Ao todo, nove membros participaram da reunião e se mostraram bastante atentos a questão, houve debates e todo o processo perdurou mais de duas horas, o conselho possui ata das reuniões realizadas, sendo assinada posteriormente, no próximo encontro.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conselhos passaram a serem assistidos pela sociedade a partir da constituição de 1988 onde se deu oportunidade para que este espaço de diálogo entre poder público e sociedade civil fosse utilizado. Entretanto, como aponta grande parte dos teóricos, os conselhos são existentes na sua maioria apenas por força da lei como exigência para repasse de recursos, de validação de um programa ou até mesmo para indicar que existe um diálogo formal entre poder público e sociedade, mas na prática os conselhos sofrem com falta de estrutura predial, móveis, eletroeletrônicos entre outros recursos de ordem material. Entretanto, a falta de capacitação dos conselheiros, bem como por vezes a falta de interesse dos mesmos passa a ser o maior desafio, apesar de ser tão importante a participação das pessoas, os conselhos ainda possuem grande parte de seus membros por indicação, onde alguns não sabem nem por que foram indicados e nem qual sua função no conselho.

Durante a pesquisa foi difícil encontrar pessoas que estivessem disponíveis a dar informação, ora por que não sabiam como funcionava o conselho, ora por medo da exposição dos dados fornecidos. Dentre os sete conselhos investigados de setembro de 2018 a maio de 2019 apenas o Conselho de Saúde, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável se encontraram abertos ao diálogo, os demais solicitados precisam ainda buscar mais informações para responder esta pesquisa e ainda outros membros nem quiseram responder. Alguns membros deixaram o conselho e por isso não sabiam nem ao menos indicar quem poderia responder o questionário, mas seus nomes constavam no decreto emitido pelo poder público no ano anterior.

Até o presente momento conclui que existem espaços destinados a sociedade para o debate das políticas públicas, mas há um desinteresse e uma desinformação muito grande de que estes espaços existem. Quanto aos conselheiros que responderam as questões são pessoas que possuem conhecimento de gestão pública, que possuem tempo para se dedicar ao conselho e que possuem boa vontade para ajudar a construir uma gestão democrática. Os três conselhos citados anteriormente trabalham em parceria com a gestão pública, como apontado pelo entrevistado B que já existiram situações em que o executivo alterou a decisão, baseada no comentário da reunião do conselho.

É pertinente afirmar que a escolha dos representantes da sociedade civil não vem ocorrendo de modo democrático, por meio de eleição, em quase todos os casos é feita apenas por indicação.

Constatou-se também que os conselheiros não buscam formação, fato preocupante, pois a falta de conhecimento sobre suas atribuições, como também, sobre assuntos pertinentes a cada conselho prejudica a atuação desses. Verificou-se ainda que a maioria dos representantes da sociedade civil não participa efetivamente nos conselhos, ora por falta de tempo, ora por medo do enfrentamento. Outra situação conflitante se trata do peso da função a um funcionário do poder público e um cidadão “normal”, participar de reuniões de conselho se configura em apenas mais uma atividade para o funcionário público e as reuniões ocorrem muitas vezes em seu horário de expediente. Para os representantes das entidades, a participação é voluntária e precisa deixar seu trabalho ou suas atividades para ir a reunião, alguns não possuem nem veículo para locomoção.

Outro problema para os representantes da sociedade civil é o cumprimento de prazos e a linguagem técnica dos projetos e programas estipulados pelos órgãos públicos. O acesso a essa dinâmica é muito tranquilo para os representantes da prefeitura, que estão na lida diária das secretarias, mas há uma dificuldade enorme ao representante da sociedade civil.

Não é possível estabelecer ainda um padrão único de comportamento para os conselhos, há um ritmo pendular, que ora pende para o lado do cumprimento burocrático de prazos e exigências dos outros níveis de poder, ora luta efetivamente por implementação de políticas.

Por outro lado gestores públicos devem possuir o entendimento de que é necessário dialogar com a sociedade por tais espaços formais como os conselhos, pois conforme aponta Bento (2003), governos que abrem sua administração para a contribuição da comunidade, conquistam sustentabilidade política e veracidade em seus projetos, tornando a gestão mais abrangente e eficiente.

Esta pesquisa buscou apontar algumas características dos conselhos municipais do município de Congonhinhas, localizado na mesorregião do Norte Pioneiro Paranaense. A pesquisa ainda continua com os demais conselhos ao longo do ano de 2019.

É conveniente confirmar que as cadeiras disponíveis para que o povo contribua com as decisões, existem, no entanto, é mais cômodo para grande parte da população se fundamentar nos boatos, nas mentiras e nos recortes das falas dos seus pares, dos gestores e políticos. Um outro mecanismo que precisa ser divulgado é o Ministério Público local, onde mais recentemente tem

acionado e investigado uma série de crimes contra a ordem pública, praticado por políticos e empresários corruptos. É preciso entender que a antiga política é ainda muito praticada, especialmente nas pequenas cidades, mas é preciso compreender que a gestão também é feita por pessoas competentes e que buscam o bem comum. Nesse cenário, é pertinente que mais atores, instruídos, disponíveis e com vontade de contribuir para a transformação social venham a fazer parte dos conselhos. A política não será transformada pelos políticos, mas pelo povo exercendo verdadeiramente o seu direito à cidadania.

## 7 REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa.** UFJF. 2003. Disponível em: [http://www.ufjf.br/virgilio\\_oliveira/files/2014/10/Texto-18-Allebrandt-2003.pdf](http://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Texto-18-Allebrandt-2003.pdf). Acesso em 10 jan. 2019.

ARRUDA, Marina Patrício; KOCOUREK, Sheila. **O Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente como Espaço de Construção de Cidadania.** Revista texto & contextos, v. 7, n.1, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/3939/3203>. Acesso 24 de outubro de 2011.

BORGES, S. **Espaços políticos participativos: caminhos e descaminhos da participação social nos Conselhos Municipais em Salvador, Bahia.** 2015. 138 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

BORGES, Sérgio Silva. **Democracia e participação social, um problema geográfico? A contribuição de conselhos municipais para a democratização do poder e do espaço.** Produção do Espaço e Dinâmica Regional. Geografia, Ensino & Pesquisa, Vol. 21 (2017), n.3, p. 8-24 ISSN: 2236-4994.

CASTRO, I. E. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, v.18, n.36, 2003.

DANIEL, Celso. **O papel dos conselhos de políticas públicas**. São Paulo, Polis Artigos, 2001. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/entredl.html>. Acesso em: 19 set. 2000.

HOLANDA, Aline Gomes. **O PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS E O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA**. V ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura 27 a 29 de maio de 2009. Faculdade de Comunicação/UFBa, Salvador-Bahia-Brasil.

MARTINS, Marcelo Feijó; MARTINS, Simone; OLIVEIRA, Adriel Rodrigues de; SOARES, Jéferson Boechat. **Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória**. Revista do Serviço Público Brasília 59 (2). 151-185, Abr/Jun. 2008.

MENDONÇA, Marcelo Pires; FRANCESCHINELLI, Milena. Participação em foco. **O que é um conselho municipal?** 2015. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacaoinstitucional/conselhos/1218-o-que-e-um-conselho-municipal>. Acesso em 22, mar. 2019.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAICHELIS, Raquel. **Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional**. In.: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo, Pólis, 2000. p. 41-46. (Publicações Polis, 37).

SANTOS, Ednia Patricia Silvestre dos. RAMALHO, Rosângela Palhano. **A participação da sociedade civil nos Conselhos Municipais de Araruna: Exercício de Cidadania?** UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA. CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS. DEPARTAMENTO DE ECONOMIA. 2011.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Dissertação. (Mestrado). Programa de Mestrado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

*Data de recebimento: 25 de setembro de 2019.*

*Data de aceite: 16 de fevereiro de 2020.*