

DOMÊNICA POLIANA NUNES ALVES
THAÍS SOUZA DIAS
DÉBORA PAULA PILO DE ARAÚJO
FABIANO TEODORO
DHYENNER STRAYSEND DE CARVALHO

**INTERVENÇÃO DO GOVERNO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS:
O uso do aparato governamental a fim de promover melhorias ou controlar a gestão
democrática – Análise de conselhos em São Pedro da Aldeia**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Nacional de Formação em Administração Pública, na Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do Título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Professora Fabíolla Valéria

UBERLÂNDIA
2020

Resumo

O presente artigo é um estudo sobre os conselhos municipais em São Pedro da Aldeia. Justifica-se pela necessidade de conhecer o panorama aldeense da gestão democrática e participativa. Utiliza a metodologia qualitativa através de revisão bibliográfica, análise documental e observação participante. Os principais embasamentos são de Benelli e Costa-Rosa (2012), Bronstein et al (2016), entre outros autores, além da legislação pertinente municipal, federal e documentos públicos. O objetivo deste artigo é analisar se a intervenção do poder executivo nestes conselhos é um instrumento de aprimoramento através do fomento e capacitação dos conselheiros municipais ou se representa um aparato de controle. Os resultados obtidos apontam para uma evolução histórica na independência e eficácia dos conselhos, mas o controle político ainda é determinante no direcionamento da maioria dessas entidades como partes submissas ao governo municipal a fim de garantir as verbas federais vinculadas. A conclusão é que a intervenção governamental é positiva ao garantir o funcionamento dos conselhos através de suporte técnico mas negativa ao manter funcionários como conselheiros, pois pode prejudicar a isenção das decisões dos colegiados. A promoção de campanhas contundentes que atraiam a diversos segmentos da sociedade e a desvinculação dos conselhos das secretarias municipais podem ser ações positivas de evolução na descentralização do governo.

Palavras-chave: Conselhos Municipais; São Pedro da Aldeia; intervenção governamental; gestão participativa.

Abstract

This article is a study on the municipal councils in São Pedro da Aldeia. It is justified by the need to know the village panorama of democratic and participative management. It uses qualitative methodology through bibliographic review, document analysis and participant observation. The main bases are from Benelli and Costa-Rosa (2012), Bronstein et al (2016), among other authors, in addition to the relevant municipal, federal legislation and public documents. The purpose of this article is to analyze whether the intervention of the executive power in these councils is an instrument for improvement through the promotion and training of municipal councilors or if it represents a control apparatus. The results obtained point to a historical evolution in the independence and effectiveness of the councils, but political control is still decisive in directing the majority of these entities as submissive parties to the municipal government in order to guarantee the linked federal funds. The conclusion is that government intervention is positive in guaranteeing the functioning of councils through technical support, but negative in maintaining employees as advisers, as it can harm the exemption of collegiate decisions. The promotion of hard-hitting campaigns that attract different segments of society and the disconnection of councils from municipal departments can be positive actions for the evolution of government decentralization.

Keywords: Municipal Councils; São Pedro da Aldeia; government intervention; participative management.

1. INTRODUÇÃO

Por meio da Constituição Federal de 1988, o Brasil adotou o princípio da participação popular possibilitando que os indivíduos participem diretamente dos processos de políticas públicas em diferentes áreas de seus interesses. Dentre os mecanismos de participação instituídos estão os conselhos municipais de políticas públicas como meio ambiente, saúde, assistência social, educação. Os conselhos municipais são por definição constitucional, em seu artigo 29, inciso XII, ferramentas de gestão participativa. Neles a sociedade civil pode participar ativa e diretamente das discussões, formulações e definições de políticas públicas dentro da área de cada competência aliada a Administração Pública. Portanto, os conselhos são importantes para que representantes de diversos segmentos da sociedade possam participar e exercer o controle social sobre as ações do poder público além de contribuir para o avanço da gestão municipal para a área envolvida. Outro ponto de destaque está relacionado à função de melhor planejamento, fiscalização, controle e avaliação das políticas públicas contribuindo para o desenvolvimento do município.

A fim de promover a melhor participação de todos nos conselhos e que eles cumpram suas atribuições e alcancem os objetivos propostos são eleitos periodicamente, permitindo em alguns casos a recondução dos conselheiros que são membros do poder público e da sociedade civil organizada, escolhidos para representar os interesses de sua comunidade sendo necessário que apresentem conhecimento técnico. Para evitar diferenças ou injustiças os conselhos apresentam divisão igualitária dos membros. Esses podem ser associações profissionais, organizações não governamentais, sindicatos, associações da iniciativa privada; e aqueles indivíduos das secretarias municipais, câmara municipal, entidades do poder judiciário e demais órgãos públicos dos municípios. A definição das competências, sendo a Lei de criação do conselho a responsável pela definição das competências, diretrizes, número de conselheiros, entidades que terão representação, funcionamento, entre outros aspectos de um conselho municipal.

Dessa maneira, **o objetivo geral deste trabalho** consiste em analisar a experiência de intervenção do poder executivo sobre os conselhos municipais, a partir do estudo desses espaços de gestão participativa em São Pedro da Aldeia-RJ.

O tema conselhos municipais foi escolhido pela sua importância em uma sociedade democrática e na descentralização das funções do estado, além de ser relevante para o entendimento e compreensão do ciclo de políticas públicas e do controle social. Procura-se por meio dessa pesquisa esclarecer o seguinte problema: **O apoio prestado pelo Poder Executivo aos Conselhos municipais pode ser considerado como uma ferramenta para melhorar a gestão democrática e participativa ou serve apenas como aparato de controle nas deliberações e decisões exercidas por essas entidades?**

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Conselho municipal: O que são, quais as funções, criação e funcionamento

Vários são os artigos da atual Constituição Brasileira que explicitam diferentes práticas e espaços que permitem a participação de diferentes setores da sociedade no ciclo das políticas públicas de diferentes áreas como forma de garantir o sistema descentralizado e participativo da administração pública (PAIVA, 2017; MORAIS, 2016).

Para analisar a função dos Conselhos Municipais na sociedade, foi utilizado seu fundamento legal, através dos artigos 198, 204 e 206 da Constituição de 1988 que definem a descentralização político administrativa e “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis.” BRASIL (1988). A nossa legislação primária foi inovadora em determinar que além de democrática, a gestão deveria ser participativa, especialmente nas áreas da saúde, educação e assistência social; com representantes de diferentes segmentos da sociedade. Em seu âmago, a Constituição determina que a gestão participativa não ocorra por escolha de uma maioria, como acontece nas eleições democráticas, mas que haja participação efetiva de diferentes segmentos da sociedade, para que a opinião de todos sejam consideradas.

Dentre esses espaços participativos estão os conselhos gestores de políticas públicas e de direitos, que permitem a sociedade civil, por meio de representantes, atuarem desde o planejamento até a avaliação de ações voltadas para suas demandas (GOMES, 2015). De acordo com Gomes (2015) esses conselhos são colegiados institucionalizados de caráter permanente, composto de um pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, estes designados democraticamente, que é responsável pela gestão de uma determinada política pública.

Os conselhos gestores estão presentes nos entes federal, estaduais e municipais, sendo criados por leis ordinárias específicas editadas pelo chefe do poder executivo do ente em que é instalado (KLEBA et al., 2010). A legislação que os institui aliados ao regimento interno são os responsáveis por determinar a finalidade, natureza, composição, forma de eleição dos conselheiros, estrutura básica, órgão gestor, duração do mandato e capacitação dos conselheiros, entre outros aspectos que o legislativo e/ou executivo julgar pertinente (GUIMARÃES, 2013; KLEBA et al., 2010; RAMOS et al., 2012).

Já a estrutura em que será instalado o conselho de políticas públicas bem como os recursos físicos, materiais, humanos e financeiros necessários para o funcionamento é de responsabilidade do Poder Executivo (JACOBI, 2003; SIPIONI e SILVA, 2013).

As funções e atribuições de cada conselho de direito serão definidas na lei de criação, podendo também constar na lei orgânica do município, constituição estadual ou na lei básica da área em que se dará o conselho (BUVINICH, 2014). As funções de um conselho podem ser classificadas em normativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora (BRONSTEIN et al., 2017).

Os principais autores utilizados para a revisão bibliográfica foram Benelli e Costa-Rosa (2012), que através da observação participante concluíram que apesar de competir com

o poder público municipal e exercer função complementar na administração pública, a “prefeiturização dos conselhos” serve como utilização das entidades como ferramenta burocrática que viabiliza repasses de verbas federais. Os parâmetros de análise destes e de outros autores, tais como seus resultados foram aplicados ao panorama aldeense para a compreensão de respostas que atendam ao problema deste artigo. Benelli e Costa-Rosa (2012) trazem informações sistematizadas sobre a composição dos conselhos municipais e as contradições no funcionamento desses espaços de controle social. Estes autores também analisaram as dificuldades de atuação na função de conselheiro e de ações do poder executivo para exercer sua hegemonia e definir pautas e decisões dentro dos conselhos através de ações clientelistas e perseguições que anulam o ideal de gestão participativa.

Outros autores utilizados foram Bronstein et al (2017), que através de um estudo de caso com revisão bibliográfica concluíram que a intervenção municipal nos conselhos é positiva pois permite organizar a participação de indivíduos que antes eram excluídos da gestão participativa e democrática e prestar apoio à formação de sua estrutura e capacitação dos seus integrantes, desde que os conselhos não sejam utilizados como parte submissa ao governo executivo ou instrumento para que determinados grupos da sociedade civil organizada alcance seus interesses particulares. Estes autores foram escolhidos como principais devido a análise qualitativa com resultados opostos que podem proporcionar uma visão mais ampla sobre o assunto. Ainda segundo Bronstein et al (2017) a premissa das características formais necessárias para a formação de conselhos municipais eficientes em sua função de que a sociedade civil participe efetivamente da administração pública. Da mesma forma que os autores analisaram quatro casos que demonstraram avanços em sua estrutura para dar a sociedade civil maior capacitação e participação legítima.

Salles (2010), apresentou a importância da participação popular nas reuniões da Câmara Municipal para ajudar na organização de como os investimentos devem ser direcionados naquilo que mais importa a população local. O estudo demonstrou que a participação popular tornou possível uma maior transparência dos atos administrativos do Município. Ademais, a participação popular é a concretização do exercício democrático que cada um de nós conquistamos no decorrer da história e que deve ser valorizada.

Neste artigo, ainda de acordo com Salles (2010), a democracia foi elencada como ponto importantíssimo para a sustentação dos trabalhos dos conselhos, e o quão importante é a participação popular para a formação das políticas públicas que dizem respeito a comunidade local. A democracia como forma de igualdade de liberdade de expressão, direito ao voto e a ser votado frequentemente, garante direitos essenciais ao cidadão e garante a liberdade mais ampla do que qualquer outro regime, por este motivo, foram escolhidas bibliografias que sustentem legalmente a gestão participativa tanto em nível federativo quanto em nível municipal, para a cidade que estamos analisando.

2.2 Conselhos municipais de São Pedro da Aldeia-RJ: Perfil e características

São Pedro da Aldeia é um município da baixada litorânea fluminense, que segundo dados dos Estudos Sociológicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro (TCE, 2014,

p.9) tem uma área total de 332,8 quilômetros quadrados, formado por dois distritos. Suas principais vias de acesso são as rodovias RJ-106 e a RJ-140 através das quais faz limite com as cidades de Araruama, Iguaba Grande, Cabo Frio e Arraial do Cabo. De acordo com o censo 2014, a população aldeense foi estimada em 95318 pessoas. (IBGE, 2014).

A lei orgânica aldeense utiliza esse princípio ao determinar, em seu artigo 226, a criação de, pelo menos, onze conselhos municipais, sendo eles: agricultura e agropecuária; pesca; educação e cultura; saúde e bem-estar social; segurança pública; transporte; turismo; meio ambiente; desenvolvimento urbano; água e energia elétrica e informática. Entretanto, em seu artigo 227, a lei determina a representatividade do poder executivo em cada conselho, assim como a criação de câmaras técnicas e câmaras comunitárias “a fim de garantir equilíbrio entre os pareceres técnicos e os anseios da comunidade, nos assuntos de sua alçada”. (LOM, 2020).

A Prefeitura de São Pedro da Aldeia possuía, até novembro de 2019, 4454 funcionários entre efetivos e contratados, divididos entre quatorze secretarias e o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos para servidores inativos e licenciados. A Tabela 1 abaixo apresenta o quadro de Conselhos Municipais vigentes em São Pedro da Aldeia até o presente momento:

Tabela 1: Conselhos Municipais em Funcionamento

Conselhos Municipais em funcionamento São Pedro da Aldeia no ano de 2019
Conselho Municipal de Saúde
Conselho Municipal de Educação
Conselho Municipal de Cultura
Conselho do Fundeb (O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação)
Conselho Comunitário de Segurança Pública
Conselho de Promoção de Igualdade Racial
Conselho Municipal de Assistência Social
Conselho de Alimentação Escolar
Conselho Municipal da Criança e do Adolescente em parceria com o Conselho Tutelar
Conselho Municipal do Meio Ambiente e Saneamento
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (Incorporou o Conselho Municipal da Pesca)
Conselho Municipal de Turismo

Fonte: Lei Orgânica Municipal

De acordo com lei de criação de cada um desses conselhos, eles são órgãos colegiados, autônomos, permanentes, de composição paritária entre governo e sociedade civil, deliberativos, consultivos, controladores e fiscalizadores das ações em todos os níveis. Cada

um deles apresentam um número de conselheiros titulares sendo no mínimo 6 como é o caso do CMT e no máximo 24 como no CMS, entretanto, todos apresentam mandato de 2 anos sendo permitida uma recondução por igual período.

Assim como no caso da composição não há entre os conselhos de políticas públicas de São Pedro da Aldeia, RJ, uma estrutura básica idêntica, mas em todos há previsão da formação de comissões para melhor discussão de assuntos a serem determinados em suas reuniões ordinárias e extraordinárias. Quanto a periodicidade das reuniões de cada conselho é prevista no regimento interno de cada conselho uma reunião ordinária mensal indicando que, pelo menos, em tese ocorre participação na gestão das políticas públicas de seu segmento seja na função deliberativa ou consultiva. Entretanto, é previsto também que as reuniões possam não ocorrer com frequência mensal, assim como em caso de necessidade é possível a realização de mais de uma reunião em um único mês sendo a primeira ordinária e as demais extraordinárias.

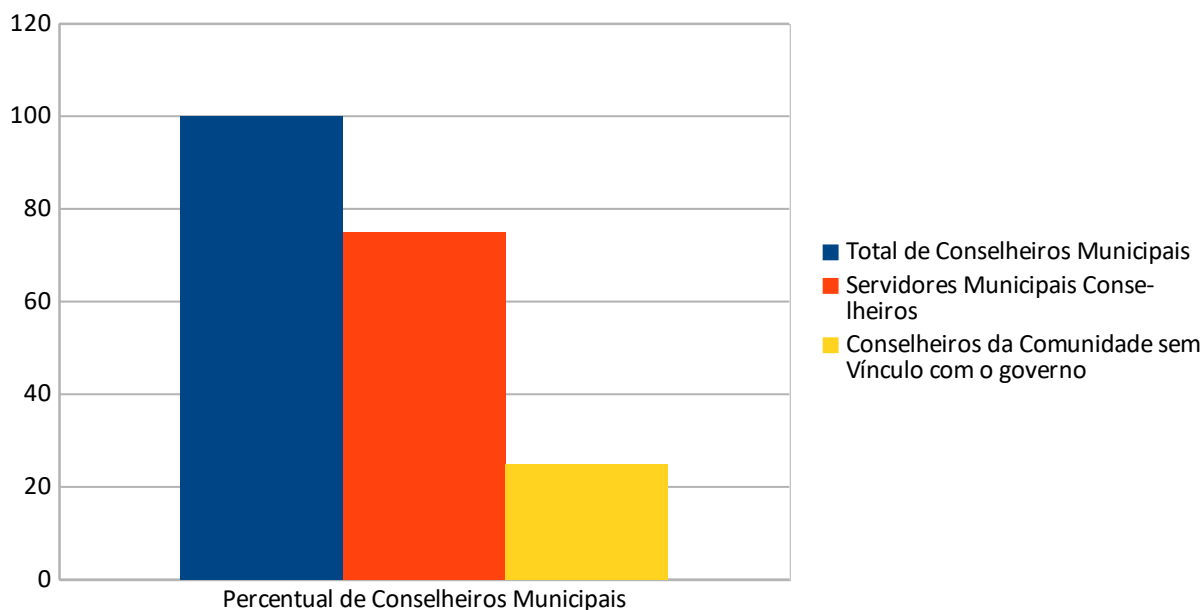
A fim de garantir maior equilíbrio entre os pareceres técnicos e os anseios da comunidade está prevista pela Lei Orgânica do Município a criação, dentro de cada Conselho, da Câmara Técnica e da Câmara Comunitária. Tais câmaras permitiram o melhor acompanhamento, supervisão e avaliação das ações definidas no conselho em que estão inseridas.

Embora não seja prevista nenhuma espécie de remuneração aos conselheiros na Lei Orgânica do município nem na lei de criação de cada conselho em todos eles são garantidos o acesso a documentos e equipamentos necessários para que seus membros desempenhem suas funções em condições apropriadas. Além disso, é assegurado espaços e equipamentos mínimos para o funcionamento dos conselhos dentro das secretarias que estão vinculados. Além disso, o CMMAS e COMPIR apresentam fundos próprios como instrumentos de captação e aplicação de recursos em suas atividades.

De todos os Conselhos supracitados, nenhum tem sede própria, já que todos funcionam em salas nos prédios em que funcionam as Secretarias Municipais aos quais os prédios estão vinculados. Na Lei orgânica, há previsão de verbas destinadas aos Conselhos, porém os mesmos estão sujeitos a utilizar os recursos materiais disponibilizados pelas Secretarias às quais estão vinculadas, uma vez que não existe prestação de contas de nenhum dos Conselhos nos exercícios de 2017 e 2018ⁱ. No arquivo de Prestação de contas da Prefeitura são mencionados gastos com apenas três Conselhos não identificados.

Ao analisar a lista dos conselheiros municipais dos doze conselhos ativos no município, em comparação com a listagem de funcionários na folha de pagamento do mês de outubro de 2019ⁱⁱ, foi identificado que das 168 pessoas envolvidas nos conselhos municipais, cerca de 125 pessoas correspondem a servidores ativos ou inativos da Prefeitura. Não foi possível mensurar os conselheiros com participação ativa em agremiações políticas, mas os regimentos de Conselhos Municipais como o de Educaçãoⁱⁱⁱ e Segurança Pública tem como composição obrigatória um representante titular e um suplente da câmara legislativa.

Gráfico 1: Quantidade de conselheiros municipais com vínculo empregatício com o governo executivo



Fonte: Elaborado pelos autores com base na folha de pagamento de outubro de 2019

O artigo 227 da Lei Orgânica Aldeense garante que a criação de cada Conselho Municipal seja realizada por lei que assegure autonomia, também garante a obrigatoriedade de um representante do poder executivo. Além disso, seu segundo inciso assegura a constituição de uma câmara técnica e uma câmara comunitária para garantir equilíbrio entre o parecer técnico e as necessidades comunitárias nos assuntos de sua alçada. (LOM, 2020). Em observação participante dos Conselhos Municipais de Educação, Conselho Municipal de Alimentação Escolar e Conselho Municipal do FUNDEB, entre os anos de 2017 e 2019^{iv}, a Assessoria Técnica dos Conselhos relacionados a Secretaria de Educação era composta por uma pessoa que, além de assistir aos Conselhos Escolares de cada unidade escolar, também era representante do Poder Executivo nos três conselhos municipais ligados a Educação.

2.3 Caracterização do problema analisado

De acordo com o objetivo proposto a presente pesquisa tentará responder a seguinte problemática: **O apoio prestado pelo Poder Executivo aos Conselhos municipais pode ser considerado como uma ferramenta para melhorar a gestão democrática e participativa ou serve apenas como aparato de controle nas deliberações e decisões exercidas por essas entidades?**

A maior parte dos Conselheiros Municipais são servidores da prefeitura. Porém, uma das hipóteses para essa realidade é a falta de cidadãos que se dispõem do trabalho voluntário

para participar de um Conselho e ajudar a comunidade.

Os trabalhos voluntários no Brasil são regulamentados pela Lei 9.608, de 1998, em que serviço voluntário pode ser definido como ações que tenham objetivos científicos, recreativos, culturais, cívicos, educacionais ou assistenciais. Esse tipo de trabalho é essencial para exista uma gestão participativa de verdade, em que todos governam e fiscalizam as ações tomadas pelo poder público. Se a população se isentar deste papel e se alienar diante das questões sociais, maior é a probabilidade de uma centralização do poder político e as verdadeiras necessidades comunitárias não serão atendidas pois não são sequer ouvidas.

O governo dos cidadãos, através da descentralização administrativa, obstaculiza o perigo do despotismo na democracia. A concentração dos poderes político e administrativo é o caminho para a servidão individual, pois o cidadão inativo espera do governo a garantia do seu bem-estar, cedendo a sua própria liberdade (TÓTORA E CHAIA, 2002 p.4)

3. METODOLOGIA

A metodologia escolhida para compor esta pesquisa foi a qualitativa, em que foram utilizados os métodos de análise documental, revisão bibliográfica e observação participante.

“O método qualitativo preocupa-se em conhecer a realidade, segundo a perspectiva dos sujeitos participantes da pesquisa, sem medir ou utilizar elementos estatísticos para análise dos dados. Busca é conhecer significados, opiniões e percepções dos sujeitos participantes da pesquisa”. (ZANELLA, 2011 p.100)

A escolha de analisar os dados qualitativamente foi determinada a fim de compreender o processo de funcionamento dos conselhos municipais aldeenses, sem preocupar-se em ser peremptório, uma vez que o assunto analisado trata-se de uma realidade social inserida em um processo de mudanças observadas entre os anos de 2017 e 2019.

Segundo Zanella (2009), a análise documental é um método de investigação utilizado tanto em pesquisas qualitativas quanto em quantitativas e envolve a investigação de documentos internos de uma organização ou documentos externos relacionados a órgãos governamentais e instituições de pesquisa.

Essa estratégia foi escolhida a fim de utilizar dados sólidos e verificáveis que pudessem evidenciar como são formados os conselhos em São Pedro da Aldeia: se os conselheiros são eleitos de forma democrática ou indicados pelos poderes executivo e legislativo, se existe formação paritária nestes conselhos e as ações efetivas do governo municipal para promover a descentralização do poder e aumento da gestão participativa na cidade. Todas essas informações são relevantes para responder ao problema desta pesquisa.

Os principais documentos utilizados foram dados tiveram como fonte o Portal da Transparência no site da Prefeitura aldeense: a lei orgânica da cidade, as leis de criação dos conselhos municipais citados neste artigo, os decretos de nomeação dos conselheiros municipais, onde foi possível identificar a formação e forma de funcionamento dos conselhos;

a listagem de folhas de pagamentos dos funcionários públicos – para assim estabelecer quais conselheiros trabalhavam diretamente para a prefeitura como estatutários, comissionados ou contratados temporários.

Também foram utilizados dados do TCE – RJ e do censo do IBGE Cidades para conhecer o panorama municipal e sobre o funcionamento dos conselhos.

Apesar desta pesquisa se tratar de um artigo original – uma vez que não houve investigação anterior sobre os conselhos municipais de São Pedro da Aldeia, o método de revisão bibliográfica de forma integrativa foi utilizado com a finalidade de realizar uma análise teórico empírica ao discutir informações secundárias sobre a intervenção governamental na gestão participativa e aplicar as teorias levantadas por outros autores à realidade aldeense.

Segundo Selltiz et al. (1972) apud Zanella (2009 p. 92) a observação é uma atividade natural para todos os indivíduos. No entanto, esta se torna uma técnica científica quando é realizada em função de um objetivo formulado, é sistematicamente planejada e registrada, além de ser passível de verificações.

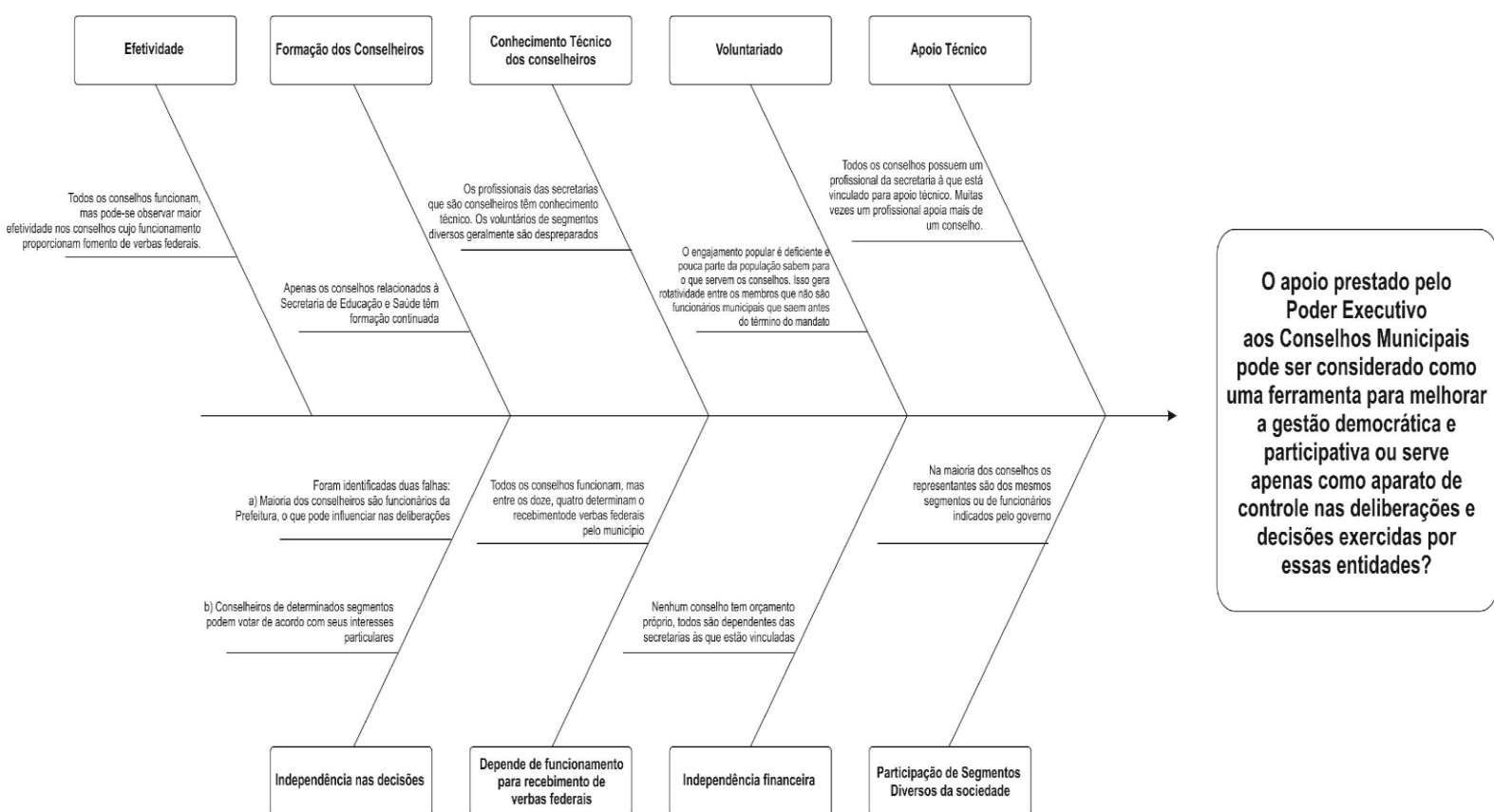
Em função de uma das autoras tratar-se de munícipe e conselheira municipal dos três conselhos ligados a Secretaria de Educação e do Conselho Comunitário de Segurança Pública, foi utilizada a observação participante natural, de forma assistemática, com conteúdo situacional e frequência diária entre agosto de 2017 e novembro de 2019. Gil (2007) apud Zanella (2009 p.97) define a observação participante natural como método de pesquisa em que o pesquisador participa do fato pesquisado.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Através desta investigação foi possível apurar informações sobre os conselhos da cidade aldeense. Os dados da análise documental e observação participante foram aplicados aos parâmetros dos principais autores supracitados e as questões abordadas sobre gestão participativa para analisar o caso de São Pedro da Aldeia, conforme pode ser observado no Gráfico 2. Abaixo, apresentamos a análise dos pontos em que a intervenção governamental empodera os conselhos municipais para fomentar a gestão democrática e participativa na cidade e os pontos em que as ações do governo configuram um controle da gestão democrática de acordo com os interesses políticos.

Para embasar a análise realizada, utilizamos uma ferramenta administrativa popular conhecida como Gráfico espinha de peixe, Diagrama de Ishikawa ou ainda Diagrama de Causa e Efeito. Esta metodologia administrativa é amplamente utilizada para identificar os fatores que resultam em uma situação indesejada em uma organização. (MINAYO,2009). Nesta análise, priorizamos os métodos e a mão de obra.

Gráfico 2: Análise das características dos Conselhos Municipais Aldeenses



Fonte: Elaborado pelos autores baseados nos parâmetros de Benelli e Costa-Rosa (2012), Bronstein et al (2016) aplicados a observação participante entre os anos de 2017 e 2019.

De acordo com o Gráfico 2 acima, a discussão dos resultados obtidos, mediante a busca pelo entendimento do modo como os conselhos municipais da cidade de São Pedro da Aldeia/RJ que operam a gestão democrática participativa, nos revelaram que as Instituições Conselhos desta cidade estão regulamentadas a partir da Lei Orgânica do Município, promulgada em 1990. Em seu artigo 226, a Lei Orgânica ratificou os conselhos como estratégia política formulada no intuito de fomentar a participação popular em todos os âmbitos do poder público, bem como estratégia para estimular a participação e auxílio dos cidadãos nas decisões referentes às temáticas públicas dos onze conselhos outorgados.

Conforme redação da Lei Orgânica faz-se necessário constituir, em todos os seus conselhos, duas câmaras que garantam o equilíbrio entre os pareceres técnicos e populares. Assim, foi determinada a paridade entre as partes integrantes dos conselhos, justificando a importância das contribuições da comunidade e também dos atuantes no serviço público, para a transparência na administração pública.

Obter o esclarecimento do quanto de autonomia os conselhos desta cidade adquiriram a partir da proposta de fortalecimento e respeito ao controle social descrita no Plano de Governo para São Pedro da Aldeia (2017-2020), confirmou o que já havia sido elucidado por Tatagiba (2002), quanto à dificuldade em substituir a tendência do Estado na condução das decisões, uma vez que a máquina pública detém a centralidade e a organização das estruturas dos conselhos.

Deste modo, a presente pesquisa desvelou com clareza o mecanismo governamental de fomento aos conselhos. Entretanto, como em consonância discorreram Tatagiba (2002), Silva *et al.* (2009) e Azevedo e Prates (1991), coexistem neste cenário dificuldades das pesquisas em apresentar o quanto há de autonomia por parte dos Conselhos e de cooptação do poder público. (SALLES, 2010).

Cada conselho da cidade possui seu próprio regimento, discutido e aprovado pelos membros que o compõem e publicado pelo Poder Executivo, como pode ser observado no caso do Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de São Pedro da Aldeia (CMESPA), que garante em seu texto o requisito de que os seus membros possuam comprovada atuação na área educacional.

O ART. 4º do regimento do CMESPA determina a vinculação de sua estrutura à organização da Secretaria Municipal de Educação do município ressaltando que sua autonomia técnica e funcional não pode ser prejudicada diante desta ligação permanente. Neste ponto, por causa do pertencimento do CMESPA à estrutura administrativa do governo, concordamos com o esclarecimento de Salles (2010) ao ressaltar que esse tipo de vinculação não pode servir de impeditivo para a participação dos entes sociais. Os conselhos, de acordo com Salles (2010, pg. 54) “[...] embora financiados por recursos públicos, não são governo, nem sociedade civil, mas espaços públicos de cooperação para a formulação de políticas”. Neste caso, as limitações impostas pelo governo para a participação nos conselhos podem configurar uma intervenção de controle.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa consistiu em analisar a experiência de intervenção do poder executivo sobre os conselhos municipais, a partir do estudo desses espaços de gestão participativa em São Pedro da Aldeia-RJ.

Nesse sentido pode se observar que a resposta do nosso problema confirma as duas hipóteses levantadas, pois se ao mesmo tempo que foi notado o esforço do governo municipal atual em fortalecer os conselhos municipais para que haja descentralização de poder, também existe a forte possibilidade do uso de conselhos municipais como aparato de poder. Uma vez que a maior parte da formação dos conselhos é de funcionários municipais indicados, faz com que a maioria destes conselheiros tenha o compromisso de votar de acordo com os interesses da política de situação, sob possibilidade de se perder o emprego. A dependência dos recursos financeiros e pedagógicos também tornam os conselheiros reféns da concordância do governo executivo para tomar qualquer ação.

A maior compreensão é de que a situação dos conselhos municipais aldeenses passa por um período de transição com uma tendência a melhorar a sua independência. Através da análise documental e da observação participante foi possível identificar que em houve aumento na participação de membros que não são empregados municipais e tem maior liberdade de julgamento nos órgãos colegiados.

Neste ano de eleições municipais, o vislumbre de que no próximo governo haja políticas ainda mais ofensivas em estabelecer a independência destas entidades e uma campanha de informação para que as novas formações dos conselhos sejam formadas pela sociedade civil de forma paritária com técnicos que podem ser ou não indicados pelo governo municipal sugere um estudo mais aprofundado desta questão futuramente.

6. REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antonio Augusto. Planejamento Participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p. 122-152, 1991.

BENELLI, Sílvio José. COSTA-ROSA, Abílio da. Conselhos Municipais: prática e impasses no cenário contemporâneo. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 17, n. 4 p. 577-586, out./dez. 2012.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988.

BRONSTEIN, Michelle Muniz et al. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 18, n. 1, p. 89-102, jan./mar. 2017.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n., p.: 55-82, jan./fev. 2014.

FUCHS, Ângela Maria Silva et al. **Guia para normatização de publicações técnico-científicas**. Uberlândia. EDUFU, 2013.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE**. BR, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 894-909, Dec. 2015.

GUIMARÃES, Thays Venturim. **O papel dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP): uma análise sobre conselhos municipais de turismo sob a perspectiva das teorias de governança**. 2013. 69 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

IBGE – **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2014. Resultado dos Dados do Censo – 2014.

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 315-338, jan./dez. 2003.

KLEBA, Maria Elisabeth et al . O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Revista Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 793-802, maio, 2010.

LOM. Lei Orgânica Municipal de São Pedro da Aldeia de 05 de abril de 1990. Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia. Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.sepexrio.org.br/wp-content/uploads/2013/01/lei_organica_sao_pedro_da_aldeia.pdf>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.

MORAIS, Jordana de Souza. **Participação e representatividade no Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG**. 2016. 142f. Dissertação (Mestrado em Economia doméstica). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.

PAIVA, Eduardo Antonio Pedreira. **A participação cidadã no Conselho Municipal (2015-2016) e sua contribuição para gestão da política de Assistência Social de Feira de Santana-BA**. 2017. 169f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial). Departamento de ciências humanas e filosofia, Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2017.

Plano de Governo para São Pedro da Aldeia (2017-2020). Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/rest/v1/candidatura/buscar/arquivo/1028569>> Acesso em: 03 de jan de 2020.

RAMOS, Michelle de Fátima et al . Conselhos setoriais: perfil dos conselheiros e sua influência na tomada de decisão. **Revista Saúde Sociedade**, São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 61-70, dez. 2012.

Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de São Pedro da Aldeia. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/198158/Decreto_n_11_2014_Aprova_o_Regimento_Interno_do_CME.pdf> Acesso em: 03 de jan de 2020.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa**. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. 2010.

SILVA, Jéssica Nogueira. **Os desafios da Gestão democrática**. ISSN 2176-1396 XIII Congresso Nacional de Educação – EDUCERE. 2013.

SILVA, Marta Zorzal e et al. Perfil dos Conselheiros da Prefeitura Municipal de Vitória (1984-2003). In: SILVA, Marta Zorzal; BRITO JÚNIOR, Bajonas Teixeira de (Org.). **Participação Social na Gestão Pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES**. São Paulo: ANNABLUME, 2009.

SILVA, Virgílio César da, PEREIRA, José Roberto and OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cad. EBAPE. BR**, Set 2009, vol.8, no. 3, p.422-437.

SIPIONI, Marcelo Eliseu; SILVA, Marta Zorzal e. Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 147-158, Junho, 2013.

PREFEITURA DE SÃO PEDRO DA ALDEIA. Conselhos Municipais. Disponível em: <<http://pmspa.rj.gov.br/?s=conselhos>>. Acesso em 11 de nov. de 2019.

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

TCE. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro 2014 – São Pedro da Aldeia.** Secretaria-Geral de Planejamento. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/estudosocioeconomicos1?p_auth=vU2edajp&p_p_id=estudosocioeconomicomunicipios_WAR_tcerjestudosocioeconomicomunicipiosportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=2&_estudosocioeconomicomunicipios_WAR_tcerjestudosocioeconomicomunicipiosportlet_doSearch=doSearch&_estudosocioeconomicomunicipios_WAR_tcerjestudosocioeconomicomunicipiosportlet_javax.portlet.action=doSearch>. Acesso em 11 de nov. de 2019.

TÓTORA, Silvana. CHAIA, Vera. Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais. **Cadernos MetrÓpole n. 8**, pp. 59-86, 2º sem. 2002.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de pesquisa** – 2. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011.

i Consultar às prestações de contas dos anos supracitados no endereço <http://pmspa.rj.gov.br/> Acesso em 17/11/2019.

ii Consultar à folha de pagamento dos servidores no sítio da prefeitura <http://transparencia.pmspa.rj.gov.br/> em 17/11/2019.

iii <http://transparencia.pmspa.rj.gov.br/?serv=2851> Acesso em 17/11/2019.

iv Afirmação realizada através da observação participante da autora Alves como conselheira neste período.