



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO-PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA – MPGP

MIRIAM FREITAS RAMOS DE ANDRADE NETA

**O EXECUTIVO MUNICIPAL IMPORTA NAS DECISÕES DOS CONSELHOS
MUNICIPAIS? UMA ANÁLISE DO CASO DE TERESINA-PI (2005-2018)**

TERESINA-PI

2019

MIRIAM FREITAS RAMOS DE ANDRADE NETA

**O EXECUTIVO MUNICIPAL IMPORTA NAS DECISÕES DOS CONSELHOS
MUNICIPAIS? UMA ANÁLISE DO CASO DE TERESINA-PI (2005-2018)**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Gestão Pública - MPPG da Universidade Federal do Piauí - UFPI, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas.

Linha de Pesquisa: Organizações e Desenvolvimento Regional.

TERESINA-PI

2019

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Processos Técnicos

A553e Andrade Neta, Miriam Freitas Ramos de.
O executivo municipal importa nas decisões dos conselhos municipais?: uma análise do caso de Teresina-PI (2005-2018) / Miriam Freitas Ramos de Andrade Neta. – 2019.
130 f.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Piauí, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Teresina, 2019.

“Orientação: Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas”.

1. Administração municipal - Teresina (PI). 2. Conselhos municipais - representatividade. 3. Teresina (PI) - política e governo. I. Título.

CDD: 352.007 2

Elaborado por Ana Cristina Guimarães Carvalho
CRB 3/1087

MIRIAM FREITAS RAMOS DE ANDRADE NETA

**O EXECUTIVO MUNICIPAL IMPORTA NAS DECISÕES DOS CONSELHOS
MUNICIPAIS? UMA ANÁLISE DO CASO DE TERESINA-PI (2005-2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

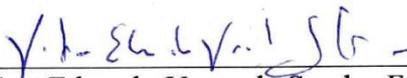
Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

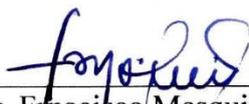
Orientador(a): Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas.

Aprovada em 25 de outubro de 2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas (UFPI)
Orientador



Prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira (UFPI)
Examinador Interno



Prof. Dr. Cleidivan Alves dos Santos (UFPI)
Examinador Externo ao Programa

Dedico esta vitória aos meus pais,
Gilvan e Silvana Fontenele.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que em Sua infinita bondade e sabedoria, iluminou meus caminhos para chegar até aqui e não me permitiu desistir, mesmo nos piores momentos. Arrisco dizer que aprendi, ao longo destes dois anos, muito mais sobre fé e persistência que em toda a minha vida.

Aos meus familiares, pelo carinho e apoio. Aos meus pais e grandes amigos, Gilvan e Silvana Fontenele, por tanto amor e dedicação. Tudo o que faço é para vocês e por vocês, meus exemplos de luta, força e determinação. É um privilégio dividir a caminhada com vocês. Espero um dia poder retribuir, em dobro.

Aos meus amigos, por serem tão presentes, por ouvirem meus desabafos e por acreditarem mais em mim do que eu mesma. Em especial, agradeço aos meus irmãos do coração, Valdecir Júnior e Iris Simone. Quem disse que família não se escolhe, provavelmente não nos conhece ainda. Vocês são a família que eu quero levar para sempre.

Não poderia deixar de agradecer, igualmente, à Waldilene e Ronaldo Moraes, por me tratarem como se fosse uma filha e por terem cuidado tão bem de mim. Vocês também fazem parte da família que eu escolhi.

Aos meus colegas de sala, pelo apoio. À Nádia Magaly, minha dupla e companheira de curso, por ter tornado a jornada mais leve e divertida. Dentre tantas lembranças boas, vou guardar com carinho as tardes que passamos conversando na Universidade e rindo dos nossos próprios problemas.

A todos os meus professores, mestres que transmitiram tantos conhecimentos ao longo dos anos. Em particular, à professora Pedrita Dias, por ter me auxiliado com orientações que me possibilitaram ingressar no mestrado; bem como o Professor Cleidivan Alves, meu grande incentivador que, diga-se de passagem, me viu crescer e me acompanha desde o ensino fundamental. É uma honra ser sua aluna e poder contar com a sua amizade.

Ao professor Vítor Sandes, pela paciência, compreensão e por compartilhar seus conhecimentos, que me permitiram evoluir no meio acadêmico. Ao professor Alexandre Rabelo por ter sido tão humano e prestativo quando perdi um ente querido da minha família. Jamais esquecerei!

Aos funcionários e conselheiros do Conselho Municipal de Saúde e do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina, pelas contribuições valiosas para a minha pesquisa.

À Universidade Federal do Piauí e a todos que fazem parte da Coordenação do Mestrado em Gestão Pública, pela oportunidade de crescimento pessoal e profissional. E, por fim, aos que não foram diretamente citados aqui, mas são muito importantes. Obrigada, de coração!

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota”.

Madre Teresa de Calcutá.

ANDRADE NETA, Miriam Freitas Ramos de. **O executivo municipal importa nas decisões dos conselhos municipais?** Uma análise do caso de Teresina-PI (2005-2018). 2019. 130 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública – MPPG) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.

RESUMO

Esta dissertação de mestrado tem por objetivo a análise da influência do Poder Executivo nas decisões elaboradas nos conselhos municipais da cidade de Teresina-PI, no período 2005-2018. A capital piauiense foi escolhida em razão de uma característica em particular: a eleição de um mesmo partido, o PSDB, para a cadeira de Prefeito, há mais de vinte anos consecutivos. Tal fato merece destaque e chama a atenção, principalmente no que diz respeito à questão da representatividade nos Conselhos Municipais. Para tanto, foram escolhidos os conselhos que possuem maior presença no plano municipal, de acordo com a literatura: saúde e assistência social. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho descritivo. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas e, para a interpretação das informações, foi utilizado o método de análise de conteúdo. Os resultados demonstram que ambos os conselhos são extremamente importantes no que diz respeito à cobrança dos atos do Poder Público e do desenvolvimento de políticas públicas, contudo, possuem problemas comuns às instâncias participativas, já apontados pela literatura, como estrutura inadequada ao funcionamento e pouca participação da sociedade. Assim, a influência exercida pelo poder público nos dois conselhos não vai além do que já é esperado e apontado pelos pesquisadores. É um estudo de grande valor, não só por abordar questões essenciais, tais como democracia, participação e representação; como também por fornecer um diagnóstico acerca do funcionamento dos conselhos municipais, instrumentos de grande relevância para o desenvolvimento local.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos municipais. Democracia. Representação. Participação.

ANDRADE NETA, Miriam Freitas Ramos de. **Does the municipal executive matter in the decisions of the municipal councils?** An analysis of the case of Teresina-PI (2005-2018). 2019. 130 f. Dissertation (Professional Master in Public Management - MPPG) - Federal University of Piauí, Teresina, 2019.

ABSTRACT

This masters dissertation aims to analyze the influence of the Executive Power on decisions made in the municipal councils of the city of Teresina-PI, in the period 2005-2018. The capital of Piauí was chosen because of one particular feature: the election of the same party, the PSDB, for the mayoral seat, for more than twenty consecutive years. This fact deserves attention and draws attention, especially regarding the issue of representativeness in municipal councils. To this end, the councils that have the largest presence at the municipal level were chosen, according to the literature: health and social assistance. This is a qualitative, descriptive research. Semi-structured interviews were performed and for the interpretation of the information, the content analysis method was used. The results show that both councils are extremely important regarding the collection of acts of the Public Power and the development of public policies, however, they have problems common to the participatory instances, already pointed out in the literature, as inadequate structure to the operation and little participation of society. Thus, the influence exerted by the public power on both councils does not go beyond what is already expected and pointed out by the researchers. It is a study of great value not only for addressing key issues such as democracy, participation and representation; as well as providing a diagnosis about the functioning of municipal councils, instruments of great relevance for local development.

KEYWORDS: Municipal Councils. Democracy. Representation. Participation.

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – Perfil dos Conselheiros do Conselho Municipal de Saúde de Teresina-PI.....61

TABELA 02 – Perfil dos Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina-PI.....61

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina-PI (2005-2018)	58
Quadro 02 - Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho Municipal de Saúde de Teresina-PI (2005-2018)	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACEPI - Associação dos Cegos do Piauí
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
ASIMUTE - Associação dos Médicos Intensivistas do Município de Teresina
CAPS – Centro de Atenção Psicossocial
CF – Constituição Federal
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CMS – Conselho Municipal de Saúde
CRAS – Centros de Referência em Assistência Social
CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
DENASUS – Departamento Nacional de Auditoria do SUS
DSTS – Doenças Sexualmente Transmissíveis
FECEPI – Federação das Entidades Comunitárias do Estado do Piauí
FMS – Fundação Municipal de Saúde
HGV – Hospital Getúlio Vargas
HUT – Hospital de Urgências de Teresina
MP – Ministério Público
OG – Organização Governamental
ONG – Organização Não Governamental
OP – Orçamento Participativo
PI - Piauí
PMT – Prefeitura Municipal de Teresina
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSF – Programa Saúde da Família
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
SEMCAD - Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente
SEMCASPI – Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas
SEMDEC – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo
SEMEC – Secretaria Municipal de Educação
SEMF – Secretaria Municipal de Finanças
SEMJUV – Secretaria Municipal de Juventude
SEMPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação

SEMTCAS - Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social

SINDESPI - Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos de Saúde do Estado do Piauí

SINTSPREVS/PI - Sindicato dos Trabalhadores Federais em Saúde e Previdência Social do Estado do Piauí

SUS – Sistema Único de Saúde

TCE – Tribunal de Contas do Estado

UBS – Unidade Básica de Saúde

UOAT - União Artística e Operária Teresinense

UPAS – Unidade de Pronto Atendimento

UTI – Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 CONSELHOS GESTORES: APONTAMENTOS NECESSÁRIOS	21
2.1 Democracia	22
2.2 Representação	24
2.3 O Papel dos Conselhos.....	28
2.4 A História dos Conselhos Gestores no Brasil	32
2.4.1 A realidade brasileira antes da década de 1980.....	33
2.4.2 A Constituição-Cidadã de 1988	36
3 O CENÁRIO POLÍTICO TERESINENSE E O INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	40
3.1 O Poder Executivo em Teresina-PI.....	43
3.2 As principais formas de participação da sociedade	45
3.2.1 Orçamento Participativo.....	47
3.2.2 Os Conselhos Municipais.....	52
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	56
5. CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE TERESINA – PI	62
5.1 Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina	62
5.1.1 Legislação.....	62
5.1.2 Análise das atas	64
5.1.3 Entrevistas	74
5.1.3.1 Bloco I - Organização	74
5.1.3.2 Bloco II – Atuação dos Conselheiros.....	79
5.1.3.3 Bloco III - Fiscalização	83
5.1.3.4 Bloco IV – Desenvolvimento de Atividades.....	85
5.2 Conselho Municipal de Saúde de Teresina.....	87
5.2.1 Legislação.....	87
5.2.2 Análise das atas	89
5.2.3 Entrevistas	100

5.2.3.1 Bloco I - Organização	100
5.2.3.2 Bloco II – Atuação dos Conselheiros	106
5.2.3.3 Bloco III - Fiscalização	111
5.2.3.4 Bloco IV – Desenvolvimento de Atividades	114
5.3 Comparação entre os casos em análise: o Conselho Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal de Saúde	115
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
REFERÊNCIAS	125
APÊNDICE I.....	130

1 INTRODUÇÃO

Esta presente pesquisa visa analisar qual a influência dos interesses do Executivo nos Conselhos Gestores de Teresina, período 2005-2018, verificando se são preponderantes ou se se articulam aos interesses das organizações civis, com foco em duas áreas: saúde e assistência social.

Os conselhos gestores são espaços valiosos de participação da sociedade, conquistados por intermédio da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, capazes de proporcionar uma maior aproximação entre os cidadãos e o poder público, com o intuito de desenvolver políticas públicas eficientes e eficazes, priorizando, de fato, um dos preceitos fundamentais da administração pública: a primazia do interesse público sobre o privado (TATAGIBA, 2002, GOHN, 2006; PEREZ, 2010).

No tocante aos Conselhos Municipais, estes expressam um avanço na gestão participativa, uma vez que possibilitam o desenvolvimento local, com o auxílio da população. É uma maneira de garantir que a discussão saia do âmbito interno do Estado, exteriorizando-se e abarcando a sociedade. São espaços extremamente poderosos, conectados a todas as esferas de poder e que abarcam uma grande diversidade de temas (MENDONÇA *et al.*, 2015).

Consoante Lavallo *et al.* (2016, p. 609), os números são relevantes: existem “aproximadamente trinta mil conselhos gestores de políticas públicas (doravante conselhos) nos mais de cinco mil municípios do Brasil, e, por conseguinte, várias dezenas de milhares de conselheiros da sociedade civil participando na definição e na supervisão de políticas públicas”. Carvalho (1998, *apud* GOMES, 2003, p. 40) denomina este fenômeno de “febre conselhistas”.

A atual conjuntura demonstra a importância de compreender o assunto e buscar maiores informações, já que o número de Conselhos está se multiplicando cada vez mais. Resta saber se há, realmente, uma preocupação no sentido de garantir o bom funcionamento destas instâncias ou apenas verifica-se uma formação desenfreada, que atenda aos interesses locais (AZEVEDO *et al.*, 2016).

Em outras palavras, merece atenção a questão da chamada “prefeiturização”. Isto é, a transformação dos conselhos municipais em “estruturas burocráticas formais, subordinadas às rotinas administrativas das secretarias municipais” (SANTOS *et al.*, 2004, p. 51). Como garantir que a crescente quantidade de conselhos não seja somente mais um meio de fazer cumprir as vontades emanadas do poder executivo municipal? Isto posto, passaremos aos

desdobramentos dos principais elementos utilizados na construção deste trabalho, valendo-se do caso emblemático de Teresina-PI.

O município de Teresina, situado no Estado do Piauí, apresenta uma característica peculiar: “um ciclo de vitórias sucessivas do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB para a cadeira de Prefeito”, desde 1992 (MARTINS, 2016, p. 104). Em âmbito regional, é a única capital do Nordeste a eleger o mesmo partido durante mais de vinte anos consecutivos (MONTEIRO *et al.*, 2016).¹

Diante deste contexto, é fundamental verificar a forma como os conselhos vêm se desenvolvendo, já que, hoje em dia, conforme a Secretaria Municipal de Planejamento de Teresina, representam um total de 27, contemplando diversas áreas referentes à administração pública municipal, bem como múltiplos interesses coletivos.²

A tensão entre os representantes do poder Executivo e das organizações civis, por sua vez, é um aspecto de destaque na literatura. Conforme Perez (2010, p. 153-154), devido ao “papel central que os Conselhos Gestores têm nas políticas públicas, são constantes os conflitos entre os membros das organizações civis para definir quem tem mais poder dentro dessas arenas”.

Considerando a particularidade do caso teresinense, de continuidade de um mesmo grupo político há décadas no poder, entende-se que este pode ser um fator de dominância do Executivo também nos Conselhos, fundamentais para a elaboração de políticas públicas no âmbito municipal.

Assim, a questão central é a seguinte: qual a influência do Executivo Municipal sobre o funcionamento dos Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência em Teresina-PI no período 2005-2018?

Sobre a escolha dos conselhos analisados, em particular, de acordo com Lavalle *et al.* (2016), os conselhos de saúde e de assistência social são os que possuem maior presença no plano municipal e que refletem conquistas históricas.

Ronconi *et al.* (2010) confirma o disposto no parágrafo supracitado e complementa o raciocínio de Lavalle *et al.* (2016), demonstrando a importância da saúde e da assistência social, assegurando que estas áreas são objeto de políticas públicas de caráter universal, fazendo parte das chamadas políticas setoriais, cuja descentralização é cada vez mais estimulada pelo

¹ Disponível em: < <http://arte.folha.uol.com.br/poder/2016/11/06/feudos-municipais/>>. Acesso em 10 set. 2019

² Disponível em: < <http://semplan.teresina.pi.gov.br/conselhos-municipais/>>. Acesso em 10 set. 2019.

Governo Federal. Inclusive, a criação dos conselhos é pressuposto para o repasse de recursos de outras esferas.³

No que tange à saúde, Romão (2015, p. 40-41) afirma que embora não previsto no texto constitucional, foi por meio de duas instâncias de participação constantes nos institutos do “Sistema Único de Saúde, pela Lei nº 8.080/90 e, em seguida, por sua complementação na Lei nº 8.142/90, que se foi gradativamente tomando forma a gestão compartilhada no contexto dos setores de políticas”. O autor ressalta que o princípio da participação comunitária presente no “projeto de saúde pública e coletiva que está nas origens do SUS, levado a cabo pelo movimento sanitário foi o elemento mais maduro da ideia de que a descentralização [...] deveria se dar com a participação social”.

Os conselhos de assistência social, por sua vez, são responsáveis por garantir os mínimos sociais à população, por meio de um conjunto integrado de ações da iniciativa pública e da sociedade civil (BONFIM, 2002, p. 10).

No que se refere aos pontos que norteiam a pesquisa, estes estão associados aos tipos de decisões tomadas nos conselhos. Lavallo *et al.* (2016) destaca que podem ser cinco: autorregulação ou autogestão; definição geral da política; fiscalização; gestão administrativa e regulação de outras instâncias.

A autorregulação ou autogestão trata de questões relativas ao funcionamento interno dos conselhos. A definição geral da política estipula quais são as diretrizes e normas a serem adotadas e, igualmente, quais os resultados a serem alcançados. A fiscalização abrange as ações de vigilância e sanção a órgãos da administração. A gestão administrativa está relacionada a atividades de operação regular ou trâmites da política. A regulação de outras instâncias envolve a criação e organização das conferências municipais (LAVALLE *et al.*, 2016).

Portanto, o intuito foi o de analisar qual a influência do Poder Executivo, com fundamento nestes elementos apresentados, dentro das instâncias que foram selecionadas para compor o trabalho.

Em relação ao recorte temporal, tomando por base o período de criação dos Conselhos Municipais ora estudados: Conselho Municipal de Saúde, Lei Municipal nº 2.046 de 1991, e Conselho Municipal de Assistência Social, Lei Municipal nº 2.456 de 1996; bem como a disponibilidade de material nas respectivas instituições, o intervalo de tempo escolhido para a pesquisa foi 2005-2018.

³ São políticas direcionadas à setores específicos: educação, saneamento, habitação, etc.

Assim, como se depreende da leitura do que foi exposto, no tocante à abordagem, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa e de cunho descritivo, posto que o intuito foi descobrir de que maneira o Poder Executivo interfere no desempenho dos conselhos.

Quanto à coleta de dados, recolhemos as legislações e os regimentos internos nas sedes dos conselhos e fizemos entrevistas semiestruturadas, organizadas em quatro blocos, interligados com o proposto por Lavallo *et al.* (2016): a) Bloco I – Organização Interna, Definição Geral da Política e Gestão Administrativa; b) Bloco II – Conselheiros; c) Bloco III – Fiscalização; e d) Bloco IV – Regulação de Outras Instâncias

Entrevistamos um total de doze conselheiros, seis no CMAS e seis no CMS. É válido destacar que, dentre os entrevistados em cada instituição, três foram representantes da Sociedade Civil e três foram representantes do Poder Público.

A amostra foi escolhida a partir de um critério qualitativo, com o intuito de garantir a variabilidade dos conselheiros entrevistados, dada as particularidades na composição da cada instituição participativa

Desse modo, no primeiro capítulo efetuamos um levantamento histórico acerca do surgimento dos conselhos gestores, principalmente no que se refere ao Brasil, pontuando as mudanças trazidas com a entrada em vigor das constituições, até a Carta Magna de 1988.

No segundo capítulo, descrevemos algumas características do cenário político piauiense, tais como: poder econômico e familiar como fator decisivo nos processos eleitorais. Abordamos, igualmente, a situação de Teresina, demonstrando a força do partido PSDB nas eleições ao longo dos anos.

No terceiro capítulo fizemos uma análise dos Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social da capital, por intermédio de três tópicos: legislação, exame das atas e a realização de entrevistas. Ao final, comparamos a realidade dos dois conselhos entre si e com o disposto pela literatura, identificando pontos em comum com estudos efetuados em outras instâncias participativas.

Por fim, mas não menos importante, chegamos à conclusão de que, tanto CMAS quanto CMS desempenham funções primordiais para a construção de uma gestão pública que seja, de fato, voltada aos anseios dos cidadãos.

Registramos a atuação dos conselheiros em pontos fundamentais, como por exemplo: a cobrança feita pelo CMAS por conta dos valores exorbitantes gastos pela Prefeitura Municipal de Teresina com propaganda e o não fechamento das UTIS Neonatais do Hospital do Dirceu, conquistado em função das deliberações dos conselheiros do CMS.

Contudo, a despeito dos progressos alcançados, ainda há muito o que ser feito e melhorado, posto que, conforme verificamos através da literatura disponível sobre o tema, existem, no CMAS e no CMS, obstáculos comuns ao funcionamento, tal qual os conselhos de outras cidades brasileiras.

Ambos os conselhos possuem mais de vinte anos de funcionamento e apresentam, basicamente, os mesmos problemas: estrutura inadequada ao andamento das atividades; dependência da gestão no que diz respeito à administração dos próprios recursos; bem como falta de uma participação mais ativa da sociedade; poucos cursos de capacitação para os membros do conselho e divulgação dos serviços prestados, dentre outros (BAVA, PAULIKS, ALBUQUERQUE, 2000; SERAFIM, TEIXEIRA, 2008; PEREZ, 2010).

À vista do que foi exposto e com suporte na literatura, concluímos que tanto o Conselho Municipal de Assistência Social quanto o Conselho Municipal de Saúde de Teresina enfrentam os mesmos obstáculos que os demais conselhos existentes em outras cidades do País. De igual modo, entendemos que a influência exercida pelo Poder Executivo Municipal em relação aos conselhos não vai além daquilo que já é esperado e apontado pelos pesquisadores.

Cumpramos ressaltar que os conselhos municipais possuem papel essencial na gestão pública municipal e que trabalhar com o tema é procurar assegurar que estes órgãos atendam aos fins para os quais foram criados, fazendo com que conceitos como “democracia participativa” e “controle social”, no plano local, sejam respeitados, saindo da perspectiva do ideal para o real (AZEVEDO *et al.*, 2016).

Nesse sentido, o estudo da atuação dos Conselhos Gestores, especialmente, na forma como se dá a tensão entre os interesses do poder Executivo municipal e das organizações civis é um caminho para compreender as ideias que estão por trás do processo de elaboração de políticas públicas, bem como os limites e possibilidades da democracia participativa em áreas centrais da administração pública.

2 CONSELHOS GESTORES: APONTAMENTOS NECESSÁRIOS

A década de 1980, no Brasil, foi marcada por um forte ideário participativo e por um processo de transição do regime militar ao democrático, fazendo com que os espaços institucionais de participação passassem a ser considerados elementos marcantes e fundamentais dentro do sistema político brasileiro (TATAGIBA *et al.*, 2015).

Diante deste contexto, a Carta Magna de 1988 estabeleceu, como princípio constitucional, a participação popular na criação, no desenvolvimento e na manutenção de políticas públicas em matérias consideradas essenciais, tais como saúde, assistência social, educação, entre outras. Foi um meio de garantir uma atuação mais próxima e o direito de voz por parte dos cidadãos.⁴

Em decorrência do processo de redemocratização brasileiro, os Conselhos Gestores ganharam destaque, funcionando como verdadeiros “espelhos”, refletindo as dimensões contraditórias das experiências democráticas recentes. São órgãos de deliberação e fiscalização vinculados à estrutura da administração pública. São verdadeiras “arenas extraparlamentares”, onde representantes da sociedade civil e do governo possuem a função de formulação e fiscalização de políticas públicas, “quebrando o monopólio do legislativo” e o respectivo controle estatal (TATAGIBA, 2005, p. 247; PEREZ, 2010, p. 67).

Assim, os conselhos configuram uma nova forma de gestão, incentivando a presença dos cidadãos no processo de decisão em relação aos assuntos que são relevantes para o País. A inovação reside na aposta em dois pontos principais: há um incentivo ao diálogo entre governo e sociedade, que deve ocorrer de maneira intensa e institucionalizada – em canais públicos e plurais – com o intuito de alcançar uma alocação mais justa e eficiente de recursos. Em outras palavras, busca-se uma interação conjunta para o alcance de um bem maior, que é o interesse público. (TATAGIBA, 2005).⁵

Recorrendo aos ensinamentos de Gomes (2015, p. 894) o potencial que os conselhos possuem de “promover o aprofundamento democrático na gestão das políticas públicas”, é capaz de assegurar “a legitimidade tanto dos representantes da sociedade civil como do

⁴ A Constituição Federal de 1988 é também conhecida como Constituição-Cidadã, por conter dispositivos que refletem uma preocupação com a democracia; a igualdade; a liberdade, a justiça; a fraternidade e a pluralidade; bem como por incentivar a participação e garantir uma maior aproximação entre Estado e sociedade.

⁵ Tatagiba, em resenha escrita com base no livro “Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná”, organizado por Mário Fuks, Renato Perissinotto e Nelson Rosário de Souza, afirma que os conselhos são, inegavelmente, uma conquista e que avaliar as novas experiências de gestão é algo não só necessário, como extremamente desafiador.

governo, o processo deliberativo igualitário e a disponibilidade dos instrumentos de *enforcement*” das decisões que são elaboradas por meio destes órgãos (grifo do autor).

Logo, os Conselhos Gestores têm o compromisso de equilibrar a questão social com a gerência estatal, evitando divergências ou revoltas. A população não somente pode se manifestar, como possui o direito de agir em conjunto com o poder público, realçando o ideal democrático e trazendo a oportunidade de controle dos atos administrativos (TATAGIBA, 2005).

Após estas considerações iniciais, passaremos ao estudo de alguns dos elementos mais importantes em relação ao tema: democracia, representação, papel dos conselhos e a análise do processo de estruturação destas instâncias participativas no Brasil.

2.1 Democracia

A entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 fez com que os conselhos gestores de políticas públicas se tornassem instituições de suma importância. Não que antes não o fossem, porém, o status constitucional trouxe relevantes avanços. Tal fato é resultado, antes de mais nada, dos princípios presentes na Carta Magna, que prescrevem a participação social na condução das políticas públicas e das legislações regulamentadoras que condicionam o repasse de recursos federais à existência de instâncias participativas; bem como do processo de descentralização, responsável pela disseminação conselhistas nos municípios e estados brasileiros (BRASIL, 1988).

Os conselhos gestores são espaços democráticos que buscam, acima de tudo, promover a educação política e a cidadania; a viabilização da participação, captando e identificando as demandas sociais; além de possibilitar o controle social sobre os atos do governo, garantindo que estes atendam ao interesse público, preceito administrativo fundamental.⁶

Dessa forma, através do conceito exposto, é possível compreender que a “democracia” é uma palavra-chave quando o assunto são os conselhos gestores. Contudo, qual o seu significado neste contexto? Para tanto, passaremos à análise das duas teorias que tratam do tema.

A teoria agregadora traz uma concepção extremamente restrita, limitando a democracia à possibilidade que os governados possuem de escolher, por meio do voto, os governantes que irão representa-los. Já a teoria deliberativa, procura focar em outros aspectos,

⁶ Este conceito sobre conselhos gestores foi elaborado em conformidade com as obras de autores citados nos tópicos a seguir, como por exemplo, Tatagiba (2005), Gohn (2006) e Perez (2010).

pois prioriza os cidadãos e procura fazer com que os governantes exponham os motivos que justifiquem determinada decisão política, de modo que estas justificativas sejam acessíveis a todos que se vincularão a ela, bem como deixa a porta aberta para discussões futuras sobre as questões que forem surgindo (ALVES; SOUZA, 2018, p. 110-111).

A teoria deliberativa defende a ideia de que não basta que a população escolha o seu representante por meio das eleições, pois esta escolha, por si só, não tem a força necessária para legitimar as decisões políticas tomadas. Há um forte incentivo ao debate e à dialética, com o intuito de chegar ao melhor posicionamento sobre a matéria objeto de discussão, por intermédio da abordagem dos prós e contras. Para Alves e Souza (2018, p. 111), tal perspectiva estimula o “amadurecimento da democracia, ao passo que permite a convivência de pessoas com posicionamentos antagônicos nos mesmos ambientes, assim como evidencia a possibilidade de encontrar resultados e soluções a partir da construção do diálogo entre ideias opostas”.

As duas teorias, ainda que com ideias distintas, são importantes para a compreensão do fato de que a democracia vai além do conceito tradicional e já tão difundido de “poder do povo”, de voto nos representantes, de uma escolha. Não há como reduzi-la a um simples método eletivo, em que há vencedores e perdedores, com a presença da população apenas no momento das eleições.⁷

A democracia traz a noção não só de representação, mas de participação, de uma sociedade que pretende se fazer presente, ativamente, no cenário político local, discutindo interesses, cobrando os governantes e colaborando para uma administração eficiente. É voltada para o lado social, incentivando a cidadania (AVRITZER, 2007).

A administração pública, por sua vez, depende da vitalidade desta participação, das intervenções e de todas as dinâmicas que envolvem as relações entre os atores sociais. A adoção de métodos voltados à cultura do diálogo acaba por favorecer o trabalho que a sociedade realiza sobre ela mesma. Assim sendo, a democracia, ademais de trazer o cidadão para perto do Estado, rompendo as barreiras que os separam, é uma maneira de revitalizar a gestão, de fazer com que esta permaneça atualizada e direcionada ao interesse público (VIEIRA, 2009).

⁷ Segundo Gomes (2003), o fato de a democracia se mostrar, de certa forma, compatível com a pobreza e a desigualdade social, faz com que alguns autores tenham uma visão extremamente negativa a seu respeito. Estes estudiosos acreditam que ainda que seja uma garantia contra a arbitrariedade dos governantes e um estímulo à convivência pacífica, na realidade, a democracia não passa de um modo que a população encontrou de premiar ou punir certos políticos por seu desempenho. Outros autores, por sua vez, possuem uma visão mais otimista, asseverando que problemas como a exclusão social e a subcidadania devem deixar de ser tratados como sinônimo de atraso, para que sejam vistos como parte da modernidade, mesmo que sejam pontos que ainda precisam de solução.

Todavia, mesmo que as questões sociais tenham assumido publicização e os últimos governos tenham mostrado uma crescente preocupação, os seus esforços ainda podem ser considerados insuficientes, sendo agravados por uma incongruência, uma falta de compatibilidade entre o modelo econômico adotado e os anseios da sociedade (BAQUERO, 2008, p. 386).

A economia enfatiza a produção e a competição, o que vai na contramão das demandas por maior participação na política. Nessa nova arena de articulações de interesses, a sociedade acaba por perder espaço, a despeito do ideal democrático previsto no texto constitucional. O Estado não é capaz de criar uma relação equilibrada e sólida entre os formuladores das políticas públicas e aqueles que as recebem.⁸

Desse modo, a democracia brasileira contemporânea é caracterizada por ser uma nação com constantes problemas de governabilidade. Tal afirmação encontra respaldo em duas dimensões: a eficiência do legislativo e do executivo na elaboração de programas e políticas públicas que se contrapõe à falta de habilidade do governo para implementar os respectivos programas e políticas públicas. Quando essas questões não são resolvidas adequadamente, as atitudes e comportamentos políticos das pessoas podem se dar na direção contrária ao fortalecimento democrático (BAQUERO, 2008).

Após esta breve introdução acerca do que é a democracia e do problema referente à sua efetivação no Brasil, passaremos ao estudo da representação e da participação em si, já que, conforme Avritzer (2007), em nosso país verifica-se a existência de um modelo híbrido, ou seja, participativo e representativo.

2.2 Representação

A transição democrática no Brasil teve, como ponto de partida, o regime militar, vindo a se consolidar com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, através de uma alteração profunda na “dinâmica das relações entre Estado e sociedade”. Dentre as mudanças que foram realizadas, “o casamento entre representação e democracia” é um dos elementos que merece destaque (ALMEIDA, 2014, p. 97).

Diante deste contexto, no âmbito das alterações trazidas pelo texto constitucional, no pós-88, a democracia deixou de ser uma ideia subjacente para se tornar a “ideia-força

⁸ Baquero (2008) afirma que o poder público, mesmo quando possui o objetivo de dar mais espaço à população, esta, no momento das deliberações, acaba perdendo a sua força, em função na realidade brasileira, que não incentiva a educação para a formação de cidadãos conscientes do seu papel e da sua importância na gestão pública.

organizadora da representação”. Assim, o cenário político passou por um movimento intenso de inovação institucional “marcado pela pluralização do sistema partidário; democratização do sistema eleitoral; reorganização político-administrativa do país e ampliação das responsabilidades do Estado no provimento de direitos sociais” (ALMEIDA, 2014, p. 97).

Os conselhos gestores, um dos resultados dessa onda de transformações, trouxeram, através do seu surgimento, “formato peculiar, que combina a representação de associações e órgãos estatais – fruto de uma longa história, em que tantos movimentos populares como burocratas reformistas desempenharam funções significativas” (ABERS; KECK, 2008, p. 101). Assim, é necessário compreender o que significa essa “representação” e quais suas principais características.

A representação tem a sua origem diretamente ligada ao direito privado. No período medieval, os contratos eram celebrados entre as partes e alguns agentes ficavam encarregados de agir em nome dos seus contratantes, para fazer valer o que fora acordado.⁹

Com o passar do tempo, a representatividade saiu da esfera unicamente particular e passou para a esfera pública. Os avanços verificados em relação à sociedade civil, não somente por meio da consolidação do sufrágio universal, como instrumento de influência do cidadão no público, bem como do incentivo à participação, através da criação de canais específicos para tal finalidade, como por exemplo, o orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas; fizeram com que o termo ganhasse um alcance maior e uma grande relevância na gestão pública (ALMEIDA, 2014, p. 97).

De acordo com Pitkin (1989), dentre os vários significados que a palavra pode alcançar, a representação caracteriza-se, basicamente, por ser um meio de se fazer presente, ainda que sem estar presente literalmente ou de fato.¹⁰

De modo diferente ao que muitos pensam, as instituições participativas que emergiram no país trouxeram à tona a questão da representação como algo novo, não limitado ao campo político, “seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil, seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil” (AVRITZER, 2007, p. 444).

⁹ Lavallo *et al.* (2006), com o intuito de melhor explicar o seu ponto de vista, traz também alguns institutos importantes para a compreensão da representação, presentes no Direito Civil, como por exemplo: as procurações, representações em matéria de sucessões e representação *ex officium*.

¹⁰ Originalmente “Representation”, publicado em Terence Ball; James Farr; Russell Hanson (orgs.). *Political innovation and conceptual change*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989. A autora permitiu a publicação do texto na Revista Lua Nova e a Cambridge University Press cedeu os direitos.

Para Almeida (2014, p. 49) “a pluralidade das visões de mundo e das demandas sociais, a transferência formal de poder decisório e a liberdade de expressão na formação da agenda e na organização de grupos são dimensões importantes”, mas não são as únicas que devem ser levadas em consideração quando o assunto é a democratização do poder público. Esse posicionamento, em consonância com o autor, “desloca a representação para o campo da sociedade civil, reconhecendo uma ampla gama de esferas públicas possíveis em que a cidadania pode ser exercida e os interesses da sociedade não são só representados, mas também fundamentalmente (re)modelados”.

A luta da sociedade civil para representar seus interesses através de deliberações, aproximando-se do poder público e movimentando o cenário político local, é de grande valor para a administração pública. Recorrendo novamente aos ensinamentos de Almeida (2014, p. 49), tal fato coloca em evidência uma “disputa de fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agendas e campos de ações”. Em outras palavras, dá uma repaginada no modelo tradicional, realizando uma mudança em todos os aspectos mencionados. A autora sintetiza bem o tema, quando estabelece que a “reformulação da representação reflete a pluralidade no exercício da soberania no mundo contemporâneo que precisa lidar com o desafio da ausência de um processo autorizativo de todos os cidadãos” (ALMEIDA, 2014, p. 51),

Outro ponto importante, quando o assunto é representação, para além da questão que envolve a sociedade civil, é a construção de um local onde os representantes se sintam seguros para discutir os interesses das classes que representam, sem que ocorra nenhum tipo de constrangimento.

Abers e Keck (2008, p. 108) afirmam que “a representação, numa democracia, envolve não apenas fidelidade e resposta aos anseios dos representados, mas também a concepção e construção de espaços em que os atores políticos deliberam”.

Ante o exposto, é possível compreender os pontos positivos da representação, seja em relação à inserção da sociedade civil, com a reintrodução, “na discussão teórica acerca da política e da democracia, do valor e do papel da ação coletiva”; seja no que se refere aos locais onde as discussões são efetuadas, levando-se em consideração o fato de que são verdadeiras “arenas de expressão de diversidade” e que a “justaposição de diferentes interesses, experiências e pontos de vista é essencial para a geração de inovações”. Contudo, cabe-nos mencionar, também, os principais pontos negativos da sua utilização na realidade (LUCHMANN, 2008, p. 147; ABERS; KECK, 2008, p. 106-108).

O primeiro deles, em conformidade com Luchmann (2008, p. 151), diz respeito à diversidade de regras e critérios de representação no interior dos espaços participativos. Esta diversidade “instaura uma confusa compreensão acerca dos critérios de legitimidade política destes espaços”. Em outras palavras, o autor assegura que os mecanismos de escolha dos representantes são diferentes, obedecendo às particularidades de cada conselho: ora se apela para a legitimidade da representação de pessoas ou setores com uma história de luta nos seguimentos a favor da cidadania; ora se relaciona legitimidade com qualificação e competência; ora a legitimidade encontra suporte na capacidade que os representantes possuem de representar os interesses do seu respectivo grupo.

O caráter “sobrestimado” das organizações da sociedade civil é outro problema. Há uma tendência em colocar estes representantes no “pólo da virtude”, ao passo em que os representantes do Estado são vistos como “encarnação do mal” (LUCHMANN, 2008, p. 148).

Os estudos existentes demonstram que os representantes costumam defender seus próprios interesses. Romão (2015, p. 42) assevera que no contato com os meios políticos, e mesmo partidários, “os agentes vinculados a organizações da sociedade civil, [...] necessariamente se colocam em posição de disputa política, de maneira a sustentar seus interesses e valores que, por sua vez, clivam também a sociedade política”. Ou seja, a mera existência de membros da população nas instituições participativas não garante que estes irão agir em nome da coletividade, pois não são seres isolados do mundo em que vivem, possuindo suas próprias convicções.

Ainda em relação à sociedade civil, Luchmann (2008, p. 91) destaca que há “uma esfera social caracterizada por diferenças, contradições, conflitos e desigualdades sociais, onde a paridade numérica não corresponde a uma paridade política”, posto que se observa – frequentemente – conflitos entre os representantes. De acordo com Almeida (2014, p. 104), deve-se salientar que os atores sociais podem gerar uma representação desigual, uma vez que “não há como alcançar a igualdade abstrata presente nas eleições. As desvantagens de educação, renda e outros recursos distribuídos desigualmente podem se traduzir em sobre e/ou sub-representação”.

Ante o exposto, é possível afirmar que a ampliação do conceito de representação, saindo do ponto de vista limitador relacionado à política, foi extremamente importante para a consolidação dos conselhos gestores como espaços legítimos de deliberações de diferentes interesses, aproximando, cada vez mais, Estado e sociedade, estreitando os laços dessa relação.

Contudo, ainda existem aspectos que precisam ser melhor desenvolvidos, para que as instâncias participativas possam alcançar o seu objetivo de maneira mais eficaz. Almeida (2014,

p. 104) defende que “as novas formas de representar têm a capacidade de apresentar discursivamente opiniões e vozes ausentes da dinâmica eleitoral”. Segundo a autora, a saída para a resolução dos problemas que envolvem a “democratização da representação não é a exclusão dos atores que exercem a representação discursiva ou temática de ideias, mas o aperfeiçoamento dos meios de justificação pública e de diálogo com os indivíduos e grupos”.

2.3 O Papel dos Conselhos

A compreensão acerca da função dos conselhos gestores, do importante papel que desempenham, gira em torno de alguns outros conceitos, que serão abordados adiante, para um melhor entendimento sobre o tema.

Assim sendo, três perguntas são indispensáveis, já que as respectivas respostas estão intrinsecamente relacionadas ao objeto de estudo desta pesquisa: “o que é o público? ”; “o que vem a ser a política?”; “e as políticas públicas?”.

O público é uma composição política que abrange, em especial, a ação, seja de sujeitos, movimentos ou organizações sociais, que atuam como mediadores políticos, dando voz às demandas coletivas para que se façam presentes nas arenas públicas, onde diferentes projetos são debatidos e negociados.¹¹

Quanto à segunda pergunta, em relação à política, cumpre destacar a existência de dois vocábulos da língua inglesa que, a priori, na tradução para o português, podem parecer iguais, mas que, de fato, não o são: *politics* e *policy* (ou *policies*). A primeira refere-se aos “fenômenos de poder”, como por exemplo, a representação política, as eleições, os partidos, entre outros; já a segunda, trata da “adoção de formas de ação governamental”, quais serão as linhas de atuação e as decisões que deverão ser tomadas para a resolução de problemas específicos (ALVES; SOUZA, 2018, p. 113).

Portanto, a palavra “política”, neste trabalho, é tratada, basicamente, como uma atividade, como um fazer algo, tanto por parte do Estado, quanto por parte da população que, como beneficiária direta, tem o direito e o dever de se manifestar. De acordo com Comparato (1998, p. 45):

A política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. O conceito de

¹¹ Este conceito foi construído com base nas observações realizadas por Hendges *et al.* (2011), tomando por fundamento a obra “A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública”, de autoria de Wanderlei e Raichelis (2009).

atividade [...] constitui o cerne da moderna noção de serviço público, de procedimento administrativo e de direção estatal da economia.

No que diz respeito à expressão “política pública”, esta simboliza uma área do conhecimento que busca o equilíbrio entre o incentivo à ação governamental, no interesse público; e, ao mesmo tempo, a análise e o controle dessas ações para que, caso necessário, sejam modificadas. Barreto *et al.* (2017, p. 1071) explica bem o tema, ao afirmar que:

As políticas públicas são espaços (ou campos) que contemplam conhecimentos teóricos – da parte da academia – e empíricos – emanados mediante discursos de cidadãos que procuram promover a ação governamental ou recomendar possíveis alterações nessas ações. Destarte, as políticas públicas são, em verdade, as intenções governamentais que produzirão transformações profundas ou artificiais no mundo real.

Tomando por base os conhecimentos acima dispostos, é possível afirmar que a política pública é a concretização, o resultado das intervenções e reivindicações da sociedade, podendo ocorrer por meio de leis, normas, serviços ou produtos, que são ofertados à população em geral. As necessidades são definidas, no interior do Estado, com a seleção dos assuntos que possuem prioridade e dos meios essenciais para atingir os objetivos traçados, levando-se em consideração o intervalo de tempo ideal para alcançá-los (HENDGES *et al.*, 2011; ALVES, SOUZA, 2018).

No Brasil, as políticas públicas foram/são concebidas e implantadas de forma especializada. Isto é, buscam soluções para questões específicas e relevantes, tendo em mente o cidadão, o contexto em que vive e a ação de outras políticas setoriais, que também procuram atuar em defesa da melhoria da qualidade de vida (HENDGES *et al.*, 2011).

Dessa forma, unindo as informações apresentadas acima, tendo em vista que o público é uma junção de atores e ações; que a política é um conjunto de atos direcionados ao alcance de um objetivo determinado e que as políticas públicas pretendem fazer com que o governo passe a agir para a solução de problemas sociais que são encarados como significativos, em proveito do interesse público; os conselhos gestores despontam, justamente, com o fito de enriquecer e aprimorar a gestão pública, convocando os cidadãos, para que tenham voz e participem ativamente, unindo esforços em prol de uma administração mais eficiente.

As definições sobre o tema são as mais variadas. Conforme Egito (2012, p. 65), os conselhos gestores “são espaços públicos [...], de composição paritária – membros do Governo e da sociedade – nos quais os cidadãos exercem a democracia”, de forma semidireta, mediante

discussões e, conseqüentemente, decisões sobre a elaboração e execução de políticas públicas, ações e programas governamentais.

Para Gohn (2006, p. 07), os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. Magalhães *et al.* (2016, p. 25) acredita que são “agentes-chave da construção de uma gestão colegiada de políticas públicas, que exige do meio novas relações entre sociedade e Estado, pautadas pelo equilíbrio e pela dialogicidade”.

Apesar de alguns pontos distintos, os conceitos abordados trazem em comum a noção de que estas instituições de participação política são “híbridas”, ou seja, envolvem atores estatais e sociais, para que atuem em conjunto e deliberem, tomando decisões importantes para o bem comum (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

Verifica-se uma verdadeira distribuição de poder, que, antes concentrado apenas nas mãos do gestor público, agora passa a ser compartilhado com a população, com a finalidade de garantir a participação das entidades que estão envolvidas na execução de políticas sociais e das pessoas que são diretamente afetadas por elas (EGITO, 2012).

Os conselhos gestores de políticas públicas estão presentes nas esferas federal, estadual e municipal. Os Conselhos Nacionais normatizam e coordenam as políticas em âmbito nacional; ao passo em que os Conselhos Estaduais atuam em conformidade com o as políticas nacionais, além de definir as matérias mais relevantes a nível regional, e o Conselhos Municipais são encarregados de formular e acompanhar programas locais (PEREZ, 2010).

A grande missão destas instâncias participativas, ademais de compor um espaço democrático, é a de alcançar três objetivos: promover a educação política e auxiliar no desenvolvimento de cidadãos conscientes; fazer com que as demandas da sociedade sejam captadas de forma mais eficaz e exercer o controle social sobre os atos dos governantes e responsáveis pela administração pública (GOMES, 2003).

No que se refere à construção da cidadania, no instante em que a sociedade consegue assegurar o seu espaço nas decisões públicas, há, inevitavelmente, a expectativa de se formular políticas mais inclusivas e que representem, da melhor maneira, os interesses sociais. Em outras palavras, as atividades do governo se tornam mais voltadas às reais necessidades dos seus representados. O objetivo é fazer com que o público se torne cada vez mais público, mais acessível, mais perto dos cidadãos.¹²

¹² Magalhães *et al.* (2016, p. 27) diz que se trata de um processo de inversão do sistema política, reforçando uma relação de eficiência x participação.

Quanto à educação política, os conselhos estão próximos ao ideal de democracia deliberativa, uma vez que, na teoria, servem de espaço para que sejam realizados debates racionais e livres de qualquer tipo de coação, fazendo com que a população passe a se manifestar e compreenda que a política envolve todos os atores de um determinado local, não apenas os representantes eleitos. É um trabalho que demanda, acima de tudo, união, parceria e respeito, a fim de que as diferentes opiniões e experiências de vida dos membros dos conselhos possam, ao fim, complementar-se e trazer bons resultados a todos (MAGALHÃES *et al.*, 2016).

O processo de transformação dos indivíduos em cidadãos correlaciona-se com outro ponto mencionado, que é a questão da identificação e captação permanente das demandas. Quando a população entende a sua real posição dentro da política, os governantes ficam cientes de suas necessidades mais urgentes e passam a agir de maneira direcionada e com foco (GOMES, 2003).

Por fim, há o controle social sobre os atos dos governantes, que também está profundamente ligado à noção de cidadania. A existência dos conselhos possibilita uma maior fiscalização da gestão pública e consequente cobrança dos serviços que estão sendo prestados e das ações desenvolvidas (FREITAS *et al.*, 2013).

Dessa forma, através da leitura do texto, capta-se a essência da participação democrática dos conselhos gestores que, não à toa, também são chamados de conselhos deliberativos, de direitos, setoriais, espaços de discussão ou espaços de cogestão (PEREZ, 2010).

Em outras palavras, os conselhos gestores aproximam Estado e cidadão, fazendo com que estes últimos tenham a capacidade de influir, de apresentar suas informações, opiniões, condições de vida no ambiente ao qual pertencem, transformando-os em instrumentos para se constituírem sujeitos da ação e não meros complementos dela.¹³

Logo, o propósito primordial destes espaços, além de possibilitar a participação cívica e o exercício da cidadania, é o de reforçar a disseminação de uma cultura participativa, conquistada a duras penas (como se pode verificar na história brasileira) e que se pauta na justiça, igualdade, solidariedade, confiança e tolerância (MAGALHÃES *et al.*, 2016).

Isto posto, passaremos ao exame da expansão dos conselhos gestores. Em um primeiro momento, faremos um apanhado geral e, logo em seguida, analisaremos o desenvolvimento destas instâncias participativas no Brasil.

¹³ Parágrafo descrito com fundamento nas informações trazidas por Freitas *et al.* (2013), citando Oliveira (1999, p. 47).

2.4 A História dos Conselhos Gestores no Brasil

Os conselhos gestores não são algo recente. São considerados tão antigos quanto a democracia participativa. Ou seja, são instituições que vem se desenvolvendo com o passar dos anos e aprimorando suas principais características com base nas experiências vivenciadas nos mais diferentes lugares (GOHN, 2006).

Através da realização de um levantamento histórico geral, observa-se, por exemplo, o caso dos “Concelhos” Municipais, criados em Portugal, ainda no período que vai do século XII ao XV. Tais instituições simbolizavam uma forma de organização político-administrativa de Portugal em relação às suas colônias.¹⁴

Além das instituições acima abordadas, outras também são consideradas famosas na história, tais como: a comuna de Paris, os Conselhos dos *Soviets* Russos, os Conselhos Operários de Turim, alguns Conselhos na Alemanha em 1920, Conselho da Iugoslávia em torno de 1950 e os Conselhos de Democracia Americana.¹⁵

À vista do que foi demonstrado, a investigação acerca de outros conselhos, existentes em tempos mais remotos, é de grande importância para compreender as bases que fundamentam o conceito destas instituições. A despeito dos diferentes contextos, os conselhos despontam em momentos de crise, contrapondo-se aos modelos mais tradicionais. Em outras palavras, o “ambiente fértil” para o desenvolvimento destas instâncias é aquele em que predominam conflitos que envolvam pontos como: poder, autonomia, descentralização e autodeterminação (GOHN, 2006).

Assim, os conselhos existentes no Brasil são semelhantes àqueles presentes em outros lugares do mundo, como Itália, Estados Unidos e Canadá; posto que, de maneira sucinta, são “fóruns institucionalizados”, que surgiram em cenários singulares e conflitantes, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento, seja local ou social.¹⁶

¹⁴ É válido mencionar, segundo Gohn (2006), que estes ambientes não representavam uma forma de administração, propriamente dita, das colônias, mas sim um meio de organização político-territorial.

¹⁵ Dentre as organizações descritas, merece destaque a Comuna de Paris. A Comuna funcionou durante dois meses na França, com fito de formalizar um modelo de gestão que fosse comandado pelos operários, por intermédio dos conselhos. A ideia era de que a Comuna fosse formada por conselheiros locais, eleitos pelos próprios habitantes da cada região. Através do exposto, é possível identificar certa semelhança entre o antigo modelo e os atuais conselhos municipais (GOHN, 2006; BOLZAN, 2007).

¹⁶ Apesar das semelhanças com outros Conselhos, Cortês (2005, p. 145) defende que a “vitalidade, o envolvimento de participantes e a disseminação pelo país nas mais distintas áreas de atuação da política social”, fazem dos conselhos brasileiros “experiências únicas no mundo”.

Diante deste contexto, cabe mencionar algumas experiências que foram essenciais para a estruturação dos conselhos gestores brasileiros tal como se apresentam hoje em dia. Para uma melhor compreensão do tema, dividimos a história em dois momentos: antes e depois de 1988.

2.4.1 A realidade brasileira antes da década de 1980

Os Conselhos Gestores, como mencionado no tópico anterior, prosperam em momentos de crise e tensão, por intermédio das lutas populares e revolucionárias, quando os cidadãos saem, de fato, em busca de seus direitos e garantias, reivindicando-os junto ao poder público. Dessa forma, é possível afirmar que estas instituições refletem muito do cenário ao qual pertencem e, justamente por este motivo, faz-se necessária uma análise da história do Brasil.

Após a independência brasileira, teve início um longo processo de estruturação e organização do País, marcado por diversos embates em busca de poder. Nestas circunstâncias, surgiu a primeira Constituição, em 1824, como resultado de um grande confronto entre as forças políticas da época.

Dom Pedro I, com receio de perder o que havia conquistado, em razão de forte pressão advinda do “Partido Brasileiro” (representando a elite fundiária), resolveu dissolver a Assembleia Constituinte (que já estava formada), convocou alguns cidadãos de sua confiança e começou a redigir o que seria o primeiro texto constitucional. A outorga da Constituição, dentre outros aspectos importantes, evidenciou a monarquia hereditária e a existência de quatro poderes: executivo, legislativo, judiciário e moderador. Este último, exercido pelo próprio Imperador, tinha maior relevância, afirmando a posição privilegiada do soberano, que poderia interferir nos demais poderes.¹⁷

Com o passar do tempo, algumas revoltas e pequenas revoluções começaram a eclodir. O Imperador que, durante o seu reinado, decidiu adotar uma forma de estado unitária, acabou causando intenso descontentamento popular e manifestações. Ademais, as forças militares que, por longo intervalo de tempo permaneceram inertes, resolveram atuar. A consequência disto foi um golpe militar, que originou a República Federativa e a promulgação de uma nova Constituição, em 1891 (ALVES, 2017).

¹⁷ Somente poderiam participar das eleições aqueles que fossem considerados cidadãos. Escravos, índios e pobres não faziam parte da população, nem na teoria e muito menos na prática. Esta foi a Constituição que teve maior vigência no Brasil, durando mais de sessenta e cinco anos (ALVES, 2017).

. Este foi um momento deveras significativo para o País, levando-se em consideração o fim do Império Brasileiro (juntamente com a monarquia e a escravidão) e a instauração da Primeira República.¹⁸

O presidencialismo, a inexistência de Poder Moderador (trazendo, verdadeiramente, autonomia e independência ao Executivo, Legislativo e Judiciário) e a separação entre Estado e Igreja (diferentemente da Constituição de 1824, que estabeleceu o catolicismo como religião oficial) foram as características que chamaram mais atenção na Carta Magna de 1891 (FERREIRA, 2017).

Outro ponto positivo, como bem destacado por Bastos (2002), foi a questão da representação. Isto é, as autoridades passaram a ter a função de representar o povo, investidas de mandato com prazo predeterminado e fixo.¹⁹ É válido mencionar que, no que diz respeito aos Conselhos Gestores, o conceito de representação é essencial, logo, esta etapa foi de grande relevância para o desenvolvimento destas instituições.

Contudo, independentemente dos esforços voltados à composição de um texto constitucional mais justo e eficaz, o golpe militar trouxe consigo o “coronelismo” e o controle das votações. A figura imponente do Imperador fora substituída pela do Coronel, que oferecia proteção aos que moravam nas proximidades de suas propriedades, em troca de fidelidade e obediência (ALVES, 2017).

O voto, naquela época, era aberto. Logo, o coronel podia saber quem estava obedecendo seus comandos e contribuindo para a eleição do seu candidato na hora do pleito (o famoso “voto de cabresto”). Ferreira (2017) afirma que havia uma democracia “ilustrativa”, uma vez que os próprios coronéis tratavam de eleger os governadores, deputados e senadores. Era um esquema que destoava completamente dos comandos constitucionais.

Desse modo, verificando-se, mais uma vez, a insatisfação popular, irrompeu a Revolução de 1930, com o intuito de modificar a realidade presente, por intermédio do fim do coronelismo e do jogo político que funcionava, basicamente, por meio das trocas de favores.

Com a vitória da Revolução, entrou em vigor uma nova Constituição, em 1934. Novos direitos e garantias foram inseridos na Carta Magna, tais como: princípios básicos envolvendo a legislação trabalhista; o estabelecimento de normas reguladoras da ordem econômica e social,

¹⁸ De acordo com Ferreira (2017), a Primeira República sofreu tamanha influência norte-americana que o Estado ficou conhecido como “Estados Unidos do Brasil”.

¹⁹ A despeito do avanço em relação à representação, a oportunidade de votar estendia-se apenas aos cidadãos alfabetizados do sexo masculino e maiores de vinte e um anos (FERREIRA, 2017).

educação e cultura, da família e da segurança nacional. O voto tornou-se secreto e as mulheres puderam, enfim, participar das eleições.²⁰

Todavia, não obstante a evolução alcançada por meio da Constituição de 1934, esta só permaneceu em vigor por pouco mais de três anos. Em 1937 houve a criação de uma nova Constituição, imposta por Getúlio Vargas. Instalou-se uma ditadura, onde o Presidente legislava, segundo seus próprios interesses, por meio de decretos.²¹

A década de 1930, como se depreende da leitura do que foi exposto, trouxe consigo incertezas e contradições. Se, por um lado, a Constituição de 1934 foi a responsável pelo reconhecimento de importantes garantias aos cidadãos; a Constituição de 1937, por sua vez, dedicou-se a desconstruir o que havia sido conquistado, por meio de um extremismo que ia em direção totalmente oposta ao liberalismo presente na Carta de 1934. A consequência disto foi o surgimento de uma crise ideológica e política.

A separação de poderes foi completamente desconsiderada. Os Poderes Executivo e Legislativo ficaram concentrados nas mãos do Presidente. Vários direitos foram limitados, dentre eles, o de greve, por parte do trabalhador. O retrocesso é perceptível.²²

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a eleição de Eurico Gaspar Dutra como o novo presidente, foi criada a Constituição de 1946. O objetivo era simples e claro: acabar com os atos autoritários e repressivos do Estado Novo, instaurado através do golpe realizado por Getúlio Vargas. Dessa forma, não é de se surpreender o fato de que o texto constitucional estipulou, novamente, a separação dos três poderes e tratou de regulamentar os limites de cada um deles, para evitar excessos.

Diante deste contexto, com o país ainda fragilizado pelos anos de (des)governo da era Vargas e tentando se reerguer, a cidade de São Paulo, em 1956, criou o “Conselho Municipal de Esportes do Gabinete do Prefeito”. Este foi o ponto de partida (sem levar em consideração algumas organizações existentes no Brasil colônia) para a concepção, sucessiva, de vários outros conselhos. Todavia, vale destacar que, na prática, eram conselhos inoperantes, funcionando apenas para fiscalização (TATAGIBA, 2005).

²⁰ A educação e o trabalho foram reconhecidos como direitos sociais e houve a inserção do Mandado de Segurança, com o objetivo de proteger o cidadão que se sentisse ameaçado ou violado por ato de qualquer autoridade (FERREIRA, 2017).

²¹ A Carta Magna de 1937 não foi escrita por uma Assembleia Constituinte, instituída para tal função. Ao contrário, foi redigida por Francisco Campos, que era Ministro de Justiça de Getúlio Vargas. Como é possível observar, esta Constituição já nasceu em meio à arbitrariedade (ALVES, 2017; FERREIRA, 2017).

²² Em razão do golpe esquematizado por Getúlio Vargas, as eleições de 1938 não aconteceram, fazendo com que permanecesse no poder. Vargas é considerado o presidente que passou mais tempo governando, completando um total de dezoito anos (FERREIRA, 2017).

Em seguida, por meio de iniciativas como a descrita acima, da cidade de São Paulo, e de tantas outras espalhadas pelo país, desenvolveram-se os “Conselhos Populares”, “norteados por uma criação assimétrica, de cima para baixo, e com interesses de manipulação das crescentes manifestações por democratização dos movimentos sociais” (BOLZAN, 2007, p. 45).

A breve introdução abordada no parágrafo anterior, sobre os Conselhos Populares, nos permite, de pronto, refletir sobre o real interesse da sua criação: o controle. Isto é, os governantes buscavam o fim das manifestações, tomando providências para “acalmar” a população que, a esta altura, já se mostrava ciente do seu papel e da importância de suas reivindicações ao poder público. Estas experiências, conforme assevera Bolzan (2007), embora não possam ser comparadas aos atuais mecanismos democráticos de gestão pública, foram imprescindíveis para a sua consolidação.

Contudo, em 1964, após um breve momento de recuperação, o Brasil entrou em crise novamente. Um novo golpe militar derrubou o então Presidente, João Goulart, e a Constituição de 1946, apesar de não ter sido imediatamente revogada, foi modificada em vários aspectos, com a finalidade de deixar de lado o seu viés democrático e se aproximar da ditadura militar (ALVES, 2017).

Em 1967, uma nova Constituição foi elaborada, sob forte pressão dos militares no Congresso Nacional. A Carta Magna conferia total liberdade aos governantes para combater aquilo que considerassem como uma ameaça inimiga contra o governo, desde manifestações populares até atos de influência estrangeira (FERREIRA, 2017).

Por volta do ano de 1970, ainda que em período caótico, alguns conselhos foram criados pela própria administração, como canais de comunicação com os movimentos e organizações sociais. Os Conselhos Populares foram devidamente aprimorados, para que funcionassem de maneira mais adequada e tornassem a comunicação dos cidadãos com o poder público mais efetiva (GOHN, 2006).

É importante salientar que, em consonância com o que foi dito no início deste tópico, os conselhos desenvolvem-se em momentos de instabilidade, com as pressões populares por iniciativas do poder público, no sentido de que este possa expandir os direitos dos cidadãos, ao invés de limita-los. Isto posto, passaremos ao exame da década de 1980 e do surgimento da Constituição de 1988.

2.4.2 A Constituição-Cidadã de 1988

Com o transcorrer do tempo, chegando a meados da década de 1980, o Brasil refletia a instabilidade dos últimos anos de alternância de regimes (às vezes, rumo à construção de uma democracia; noutras, tomado pelo autoritarismo) e das mais variadas formas de gestão da coisa pública.

Além disso, após 1964, a possibilidade de intervenção do Estado aumentou, assim como a oferta de bens e serviços aos que faziam parte das classes média a alta. Dessa forma, os novos mecanismos de financiamento, juntamente com a expansão dos gastos públicos, não resultaram em distribuição de renda, acentuando as desigualdades já existentes (FAGNANI, 2005).

No setor de políticas públicas, em particular, o País, não obstante as tentativas de progresso, apresentava-se como um grande desafio aos que pretendiam implementar mudanças, “dado o engessamento dos programas sociais pela inoperância da máquina estatal, e da enorme concentração de renda” (BOLZAN, 2007, p. 45). Apesar dos obstáculos, tais mudanças estavam se tornando cada vez mais necessárias.

Diante deste contexto, Draibe (1986, p. 18 *apud* BOLZAN, 2007, p. 45), ao analisar a situação, apontou os dois elementos que acreditava que seriam os fundamentais para a resolução: descentralização e democratização. Estes dois pontos garantem que o funcionamento do sistema esteja sempre sob o olho e crivo daqueles que, mais que os governantes e burocratas, são os maiores interessados no seu desenvolvimento. No caso, a população.

Assim sendo, podemos concluir que o questionamento acerca da posição do Estado na administração e a concepção de público como sinônimo de estatal, foram combustíveis para o início do processo descentralizador e democrático (RONCONI *et al.*, 2011).

Os brasileiros precisavam, acima de tudo, recuperar a sua identidade e reclamar a sua função de participação e de controle dos atos emanados da administração.²³ Desse modo, em 1985, uma Assembleia Nacional Constituinte foi convocada para a edição de uma nova Constituição, com a finalidade de elaborar um texto que expressasse “a realidade social pela qual passava o país, que vivia um processo de redemocratização após o término do regime militar” (NUÑEZ, 2018).

²³ Conforme descrito por Fagnani (2005, p. 124), de acordo com proposta elaborada à época pelo PMDB, a identidade nacional foi “estilhaçada” ao longo do regime militar. O Estado “autoritário se autodelegava a representação do povo e da soberania nacional. O mais grave era que a própria noção de soberania era confundida com a ‘capacidade do Estado de decidir e prestar contas, como entidade acima do povo, não sujeita a seu controle’”. O povo precisava reassumir a sua posição.

Então, em 1988, diante da necessidade de devolver ao povo os direitos que haviam sido extintos em um passado não tão distante, a Constituição foi promulgada, transformando o Brasil, novamente, em um país democrático (ALVES, 2017; FERREIRA, 2017).

Dentre as garantias presentes na Carta Magna, tais como: direitos sociais, políticos, econômicos e culturais, a participação popular ganhou destaque. A construção de espaços de diálogo entre o governo e a população, a fim de assegurar uma gestão pública mais eficaz, assumiu status constitucional. Portanto, é possível afirmar que, neste momento, verificou-se não somente o surgimento de novos direitos e garantias, como o reconhecimento daqueles que já estavam presentes (mas ainda não haviam sido institucionalizados), em consonância com as transformações que estavam ocorrendo na sociedade brasileira (HENDGES *et al.*, 2011).

No que se refere especificamente à participação, a “Constituição Cidadã” trouxe, como inovação, a incorporação desta, de modo direto, por parte dos cidadãos, no exercício do poder, aproximando-os dos gestores. Tal fato reafirmou a ideia de colaboração na implementação e no controle de políticas (RONCONI *et al.*, 2011).

Esta proximidade entre Estado-sociedade foi potencializada pela modificação do modelo de democracia, que passou a exigir uma postura mais ativa da sociedade, fazendo com que a participação deixasse de ser um simples privilégio, para se tornar algo importante e necessário.²⁴

De acordo com Ulysses Guimarães (1988), à época Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em seu discurso quando da promulgação da Constituição de 1988:

É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o “superlegislador”, habilitado a rejeitar pelo referendo projetos aprovados pelo parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador. A moral é o cerne da pátria.²⁵

Por conseguinte, em função das novidades constantes no texto constitucional, os conselhos gestores de políticas públicas encontraram um “campo fértil” para a sua expansão, posto que foram concebidos com a finalidade de ampliar a presença dos cidadãos nos processos de decisão e de fiscalização acerca das políticas públicas. (HENDGES *et al.*, 2011, p. 180).

²⁴ Participar passou a ser não apenas um direito a ser conquistado, mas algo primordial (GOMES, 2003)

²⁵ Trechos do discurso de Ulysses Guimarães que foram retirados do trabalho intitulado “A Constituição-cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios”, de autoria de Enid Rocha (2008, p. 135-136)

Para Rocha (2008, p. 136), a inserção de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras foi uma verdadeira aposta, com o intuito de “mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais”.

Atualmente, após décadas de vigência da Carta Magna de 1988 e de várias modificações, quase todas as políticas sociais brasileiras, nas áreas mais importantes para o desenvolvimento do País, como saúde, assistência social, educação, direitos da criança e do adolescente, trabalho, etc.; contam com a presença de conselhos, com representantes da sociedade civil e do poder executivo, deliberando sobre os pontos mais relevantes e auxiliando na tomada de decisões (ROCHA, 2008; ALVES, 2017; FERREIRA, 2017).

O levantamento geral, através das constituições que existiram no Brasil nos mostra que, ainda que a história tenha sido conturbada e cheia de altos e baixos, o progresso ao longo dos anos é inegável e a parceria entre o povo e o poder público só tem a acrescentar, fazendo com que muitas outras conquistas sejam alcançadas.

3 O CENÁRIO POLÍTICO TERESINENSE E O INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O poder, segundo Alves *et al.* (2017, p. 01) é algo “dinâmico, ativo, vivo, e é através dele que nos manifestamos e/ou sofremos os limites da liberdade na relação entre indivíduos e sociedade”. Em outras palavras, o poder influencia, seja direta ou indiretamente, as relações que estabelecemos uns com os outros e, conseqüentemente, o ambiente em que vivemos. Logo, investigá-lo e descobrir a forma como este vem se reproduzindo ao longo do tempo é fundamental para uma melhor percepção sobre a realidade que nos cerca.

No que tange ao histórico político e de manifestação de poder no Piauí, destacamos que os grupos começaram a ser desenvolvidos a partir do século XVIII, quando o processo de povoamento da região ainda estava se consolidando. Os fazendeiros e grandes proprietários de terras perceberam que, para exercer maior influência perante a comunidade, precisavam criar laços, formar alianças entre si. Para tanto, o caminho encontrado foi o casamento (BRANDÃO, 2002).

Os critérios de escolha dos cônjuges eram basicamente dois: interesses políticos e econômicos. De acordo com Brandão (2002, p. 135): “por esse meio, formaram-se imensos patrimônios fundiários que ocupavam áreas descontínuas, de forma que raramente os domínios de um senhor limitavam-se a uma só região da capitania”.

Diante disso, os interesses de pequenos grupos (que já obtinham vantagens em função do grau de parentesco e da fortuna mantida, que atravessava gerações) eram preservados e prevaleciam perante os demais; ao passo em que, aqueles que não detinham bens e riqueza, continuavam excluídos, solidificando as relações de dominação entre proprietários de terra, senhores de engenho, e seus subordinados (ARAÚJO, 2015, p. 38).

Dessa maneira, não havia espaço para a eleição de novos candidatos, bem como para o surgimento de outras ideias e meios de agir. Como resultado, a política era extremamente limitada e restrita aos que podiam arcar com os custos de um processo eletivo.²⁶

Com o passar do tempo, algumas modificações foram observadas. Conforme Farias (2000), cinco elementos podem ser considerados como primordiais para as transformações valiosas que ocorreram no estado: a mudança do sistema de voto, alterações no perfil do quadro partidário, as políticas sociais, a modernização da administração e o crescimento dos partidos de esquerda.

²⁶ Para Arraes (2014), no Piauí, o nepotismo, o clientelismo e a corrupção, bem como os vínculos arquitetados com base em interesses comuns, são verdadeiros artifícios políticos que asseguram a manutenção de privilégios e que fazem com que alguns grupos permaneçam no poder.

A partir das décadas de 1970 e 1980, no Piauí, houve uma transição do coronelismo para o clientelismo, o que, conseqüentemente, trouxe reflexos para a estrutura agrária, uma vez que, nas grandes propriedades as relações de trabalho tornaram-se mercantis.²⁷

No que diz respeito à mudança do sistema de voto, houve uma transição do voto de cabresto (que se dava por intermédio da compra de votos ou do abuso de poder) para o voto livre. Ou seja, os eleitores deixaram de se sentir na obrigação de escolher determinado candidato, apoiando completamente o seu modo de governo, e passaram a votar com fundamento em suas próprias convicções, mediante análise das propostas apresentadas por cada um dos concorrentes.

Em relação ao perfil do quadro político, verificou-se um aumento da competitividade, além do crescimento da votação nos pequenos partidos. Este acontecimento fez com que o contexto político passasse a ser mais amplo e diversificado, saindo de uma perspectiva que girava, unicamente, em torno de apenas um governo e da sua respectiva oposição.

No que se refere às políticas sociais, a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição-Cidadã (consoante mencionado no capítulo anterior), reconheceu a importância dos municípios para o desenvolvimento local, direcionando recursos para que estes pudessem investir em políticas públicas e desenvolver canais de participação da sociedade, aproximando a população do poder público.

No tocante à modernização da administração, a eficiência virou a palavra-chave em termos de gestão pública. O interesse público entrou em cena como um ponto crucial a ser observado e que deveria prevalecer ante os interesses privados. Os gestores começaram a agir guiados por metas e com o intuito de proporcionar serviços de qualidade com o menor custo possível.

Por fim, o crescimento dos partidos de esquerda trouxe consigo a ideia de um afastamento do favoritismo, possibilitando a criação de um “espaço para a proposta dos partidos de gestão “universalizante” da coisa pública” (FARIAS, 2000, p. 94-95).

O exame dos fatores dispostos nos faz perceber os avanços que foram alcançados. A gestão pública voltou-se à sociedade, convocando-a a assumir um papel mais ativo, valorizando o direito de voz dos cidadãos (que são inteiramente beneficiados e/ou prejudicados pelos atos dos governantes) em conformidade com as reformas que estavam ocorrendo no País.

²⁷ Segundo Farias (2000, p. 83), nesta época ocorreu um declínio dos grandes latifúndios, reprodutores de relações baseadas na dominação e na dependência pessoal daqueles que detinham o poder econômico em detrimento dos que se encontravam em situação de vulnerabilidade.

Ademais, o voto deixou de ser um instrumento utilizado somente a favor dos políticos que desejavam manter-se no poder a qualquer custo, passando a ser um verdadeiro aliado dos eleitores, servindo, inclusive, como dispositivo de controle dos atos praticados.

Contudo, a despeito do progresso observado no decorrer dos anos, tanto no país quanto no estado, “o oportunismo e o eleitoralismo (foco em ganhar as eleições), o parlamentarismo (a ideia da ação monolítica centrada no parlamento), são marcas indelévels dos partidos e dos políticos piauienses” (ARRAES, 2014, p. 21).

Os partidos locais conseguem se manter no governo por longos períodos com o auxílio de suas lideranças e da criação de alianças. Apesar de mudanças significativas, as características marcantes abordadas no início, que dizem respeito à posse e à riqueza, continuam valendo atualmente. Em suma, para Arraes (2014), o poder político do estado vem se reproduzido e se consolidando, cada vez mais, graças a redes econômicas, sociais e de parentesco.²⁸

A capital do Estado do Piauí, Teresina, é um bom exemplo do que está descrito no parágrafo anterior. Gandara (2011, p. 103) assevera que o nascimento da cidade foi consequência do livre jogo de forças e das necessidades locais somados ao poder do estado, “que dirigiu e/ou induziu a transferência da capital, provocando toda a transformação socioespacial piauiense”.²⁹

Assim, pode-se dizer que em Teresina, desde o início, prevalece uma grande influência política e econômica. Recorrendo novamente aos ensinamentos de Gandara (2011, p. 108-109):

Em lugar de ser obra da engenharia, a cidade capital Teresina é sob duas formas, teórica e prática, em seu nascedouro, apanágio político. Constituiu-se ali toda uma complexa tecnoestrutura governamental, voltada para os problemas econômicos do Estado e, conseqüentemente, do país, que bem pode ser encarada como a manifestação de um novo estágio, no processo de amadurecimento do estado capitalista. Como já dissemos, esta cidade surgiu como um elemento de estratégia político-econômica, mas, talvez, pela primeira vez, na História do Brasil, uma cidade capital, surgia planejada e construída em função de uma estrada líquida e como elemento estratégico do “progresso”.

O fato é que, embora tenha progredido de forma lenta em comparação à outras capitais e que tenha um surgimento conturbado, o município desenvolveu-se nas mais diversas áreas:

²⁸ Arraes (2014, p. 22) afirma que “historicamente, os partidos locais sofrem no nascedouro, e profundamente, as inclinações pessoais das suas lideranças locais”.

²⁹ Gandara (2011) assevera em seu artigo que Teresina é o produto da política e da economia, que atuaram de forma conjunta e com a finalidade de desenvolver o Estado do Piauí. A organização da cidade seguiu um verdadeiro plano voltado para a sua forma, mas que não fluiu por si só e sim pelas forças das circunstâncias político-sociais do local.

saúde, assistência, educação, entre outros. Ou melhor: ainda que sem conseguir agradar a todos, o objeto principal foi cumprido, haja vista que houve, realmente, um avanço.

Todavia, alguns traços continuam enraizados e parecem já fazer parte da cidade de tal maneira que não dá para dissociá-los. Aqui voltamos, novamente, à questão das alianças políticas e da manutenção do poder, tão presentes na atualidade e que causam impactos nos mais variados segmentos. Veremos, no tópico a seguir, o caso de Teresina no âmbito do executivo.

3.1 O Poder Executivo em Teresina-PI

Teresina simboliza um caso emblemático no que se refere ao Poder Executivo e, mesmo verificando-se situações semelhantes em outras cidades, é algo que não se dá com a mesma intensidade e por igual intervalo de tempo. Em âmbito regional, é a única capital do Nordeste a eleger um mesmo partido durante mais de vinte anos.

Em pesquisa realizada pelo jornal Folha de São Paulo, constatou-se que setenta e seis cidades elegem o mesmo partido desde 2000. Geralmente são cidades pequenas, onde prefeitos se reelegem durante o intervalo permitido e, posteriormente, elegem seus sucessores e assim por diante.³⁰

Teresina, por sua vez, é o maior município da lista, elegendo o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, nas eleições municipais para Chefe do Poder Executivo, desde 1992. O único período administrado por outro partido foi entre 2010 e 2012, quando Elmano Férrer, do PTB, assumiu o cargo em decorrência da renúncia de outro candidato, conforme verificaremos por meio do levantamento realizado nos próximos parágrafos.³¹

De acordo com Martins (2016, p. 104), o ano de 1992 iniciou “um ciclo de vitórias sucessivas do PSDB para a cadeira de prefeito”. Ainda neste período, Wall Ferraz foi eleito, com coligação PSDB, PDC, PL, PCdoB, demonstrando a sua popularidade com votação significativa.

Em 1996, ainda que em disputa acirrada, em dois turnos, Firmino Filho obteve a maioria de votos. Esta foi a primeira vez que o PSDB entrou na disputa sem nenhum tipo de coligação, “constituindo uma chapa puro sangue”.³²

³⁰ Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/poder/2016/11/06/feudos-municipais/>>. Acesso em 10 maio 2019.

³¹ É válido mencionar que, levando-se em consideração as informações contidas na reportagem da Folha de São Paulo, o PSDB mantém vitórias sucessivas em outras dezessete cidades, além de Teresina. Sete dessas cidades estão localizadas em São Paulo, onde o partido vence, consecutivamente, as eleições para governador desde 1994.

³² Os dados apresentados sobre o PSDB em Teresina foram retirados do trabalho de Martins (2016), que traz um panorama geral do partido no Piauí entre os anos de 1988-2010.

Em 2000, as eleições para a prefeitura de Teresina novamente reafirmaram a força do PSDB na capital piauiense quando, em primeiro turno, Firmino Filho foi reeleito, com coligação PSDB, PMDB, PST, PDT, PSB, PCdoB, quantas siglas etc.

Em 2004, o partido venceu mais uma vez, com a eleição de Silvio Mendes e coligação PSDB, PTB, PV, PL, PTC. Em 2008, Silvio Mendes foi reeleito, em primeiro turno, com coligação PSDB, PTB, DEM, PP, quantas siglas etc.

Em 2012, mais uma vitória: Firmino Filho foi eleito, com coligação PSDB, PSD, DEM, PPS, PSDC, PTdoB. Em 2016, houve a reeleição do então prefeito, com coligação PSDB, PMDB, PRB, PSB, PP, quantas siglas etc.

Como se depreende da leitura do que foi exposto, o PSDB se mantém no comando do executivo, especialmente, com base nas alianças efetuadas (coligações partidárias). Não há uma alternância entre partidos no poder e os líderes conseguem se reeleger com frequência, não permitindo a entrada de novos atores e o surgimento de outras formas de gestão.

O pluralismo partidário é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e está presente no primeiro artigo da Carta Magna, trazendo consigo a ideia de que não deve haver a centralização do poder, mas a existência de múltiplos centros de poder. Inclusive, quando ocorre de modo justo e equilibrado, é o mais eficiente sistema de proteção à participação dos cidadãos na política (DIAS, 2012).

Arraes (2014), ao tratar do tema, assevera que é uma forma de garantir harmonia e um mínimo de liberdade ao povo, já que, pelo menos no plano ideológico, simboliza a possibilidade de uma representação que envolva todos os setores da sociedade.³³

Ao analisar o caso teresinense, podemos perceber que a teoria não vai de encontro à prática, pelo contrário, estão em direções completamente opostas. Há uma verdadeira centralização de poder em torno de um único partido, que atua de modo consistente e bem articulado para atingir seus objetivos. Ainda em consonância com Arraes (2014, p. 22), “em que pesem os frágeis laços ideológicos, os partidos locais têm-se transformado em celas de sobrevivência de lideranças, que permanecem por longos períodos no controle, direta ou indiretamente”.

No que se refere ao PSDB, em especial, o autor é direto: tornou-se “uma agência de representação política de figuras carimbadas” (ARRAES, 2014, p. 29). Como exemplo, citou Firmino Filho, que já foi vereador, deputado estadual e prefeito. Neste último caso, ressaltamos que, atualmente, está no quarto mandato. Em outras palavras, torna-se evidente a força que o

³³ Valendo-se das palavras de Arraes (2014, p. 20-21), “é na competição eleitoral, na representação de interesses e no comando do poder político que se fixam os limites das funções dos partidos políticos”.

partido possui, uma vez que seus candidatos são reeleitos até mesmo para ocupar cargos diversos.

Portanto, diante do exposto, pode-se dizer que após mais de duas décadas de vitórias consecutivas de um partido em especial, a capital teresinense representa um caso deveras peculiar, que merece ser estudado e comentado com maior afinco, posto que os partidos políticos são um meio para que a vontade do povo se estruture e seja adequadamente realizada. São canais de comunicação, de contato, entre a sociedade e o governo. Logo, a sua existência é de fundamental importância para a consolidação da democracia (DIAS, 2012).

3.2 As principais formas de participação da sociedade

A participação social no desenvolvimento das políticas públicas brasileiras foi algo conquistado através das lutas da população contra líderes centralizadores, que abusavam de seus poderes, em função dos próprios interesses.

Com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, inúmeras mudanças foram estabelecidas. Contudo, aqui focaremos em dois pontos que são considerados primordiais no que se refere aos conselhos gestores: a descentralização e a participação social.

Uma retrospectiva da história do país nos mostra que, desde 1824, com a primeira Constituição, havia uma forte tendência à centralização. Tendência esta que, mesmo com algumas iniciativas democráticas, permanecia forte e enraizada na mente de alguns líderes políticos que governaram o Brasil.

Por intermédio da Carta Magna de 1988, o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas não ficaram somente a cargo dos gestores, virando o resultado de um trabalho em conjunto com o povo, que se tornou a razão de ser da gestão pública (BRASIL, 1988).

Conforme Lima e Sousa (2010), as iniciativas descentralizadoras e participativas brasileiras remontam ao processo de transição democrática, uma vez que, neste período, foram desenvolvidos projetos ancorados na ideia de que a renovação política deveria passar, essencialmente, pela criação de institucionalidades que fossem capazes de incorporar a sociedade nas arenas de discussão e formação de agenda

Ademais, pudemos perceber, igualmente, que a participação da sociedade se tornou fundamental. Rocha (2011) afirma que a Carta Magna de 1988 consagrou, no rol de princípios fundamentais, a participação popular na gestão pública como parte integrante do direito à dignidade da pessoa humana.

No artigo 1º, Parágrafo Único, do texto constitucional de 1988, o legislador constituinte descreveu o princípio da soberania popular, quando esclareceu que “todo poder emana do povo”, que pode exercê-lo através dos representantes eleitos ou diretamente, na forma estabelecida constitucionalmente (BRASIL, 1988). Em consonância com Rocha (2011): este princípio “reúne as concepções de democracia direta e democracia representativa, de modo a somar seus efeitos em benefício da coletividade, objetivo final do Estado e da Administração Pública”.

Logo, a participação deve ser entendida como algo inerente à democracia, que permite que os indivíduos, grupos ou associações possam não somente ser representados na esfera política, mas que também tenham as informações necessárias para exercer controle sobre os atos dos governantes e defender seus interesses. Assegura, igualmente, uma atuação ativa na gestão dos bens e serviços que são ofertados (DALLARI, 1996).

Desse modo, na segunda metade da década de 1980, a redemocratização e a participação passaram a ser temas centrais, discutidos com frequência, denunciando uma mudança de paradigma que, tempos depois, faria toda a diferença na administração.

Neste cenário, as prefeituras começaram a se manifestar. As novas coalizões políticas que assumiram os governos das capitais estavam pressionando pela partilha do poder e por formas de controle democráticas. O intuito era de evidenciar estas estruturas e destacar o seu papel na gestão (DAGNINO, 2002).

Na esteira dos avanços que foram alcançados, a Carta Magna de 1988 incorporou os municípios ao pacto federativo, considerando-os entes federados. Inclusive, estes passaram a ter autonomia para se organizar em termos administrativos, políticos e financeiros.³⁴

A importância destes entes no progresso local foi, enfim, reconhecida, fazendo com que passassem a receber recursos para criar e gerir suas próprias políticas, juntamente com a comunidade e em prol desta (JÚNIOR; CONSENZA, 2015).

Assim sendo, diferentes mecanismos surgiram, com o propósito de fomentar a construção de relações horizontais entre Estado e sociedade. Ou seja, a proposta era de sair da verticalidade, situação em que o Estado ficava em posição superior, e fazer com que os cidadãos pudessem opinar, participar (de fato), com o objetivo de fazer valer o interesse público. Em outras palavras, incentivar a construção de relações horizontais.

Tais mecanismos vão desde os tão conhecidos conselhos gestores, que foram prescritos constitucionalmente, a arranjos participativos, “que surgem da confluência entre o projeto

³⁴ Disponível em: < <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/especial-ha-30-anos-constituicao-federal-incluiu-o-municipio-entre-os-entes-federados>>.

político de uma plataforma de governo e os anseios de participação expressos pelas organizações da sociedade civil” (LIMA; SOUSA, 2010, p. 23-24).³⁵

No que tange à realidade do Poder Executivo teresinense, apesar do cenário político de pouca (ou praticamente nenhuma) rotatividade entre partidos políticos, com a predominância do PSDB, conforme apontado anteriormente, as formas de participação se ampliaram e hoje fazem parte da realidade dos cidadãos, que podem utiliza-las para que suas demandas sejam atendidas com maior eficiência e eficácia.

Dentre os principais institutos participativos, abordaremos a seguir o Orçamento Participativo (conhecido como “Orçamento Popular” em Teresina) e os Conselhos Municipais na capital piauiense, demonstrando a forma como cresceram e se consolidaram.

3.2.1 Orçamento Participativo

O orçamento público é um dos elementos fundamentais quando se trata de planejamento governamental. É por meio dele que o Estado fixa os pontos principais de governança, para que possa realizar suas tarefas da melhor forma possível, com foco na eficiência e na eficácia dos bens e serviços ofertados.

Logo, a finalidade da peça orçamentária é organizar e planejar o trabalho que se pretende executar dentro de um exercício financeiro, definindo os programas, projetos e demais atividades a serem efetuados para que as metas traçadas sejam, de fato, atingidas (MEDEIROS, 2011).

Deste modo, o orçamento permite o controle dos recursos financeiros dos diversos níveis de governo, além de procurar o seu bom emprego e garantir a transparência, colocando primazias, “realizando previsões com base em informações presentes e passadas, considerando, igualmente, alvos futuros, para que, com isto, possa ter um alcance que ultrapasse o momento presente, mas que seus efeitos tragam reflexos mais duradouros” (SEBASTIÃO, 2014, p. 08).

Neste sentido, o orçamento participativo (OP) simboliza uma grande inovação, no que diz respeito ao orçamento público, democracia e gestão. O seu surgimento teve por objetivo a transferência de poder para a classe trabalhadora, que deveria participar, de forma democrática

³⁵ Para os autores Lima e Sousa (2010), a criação de instituições participativas tem como alicerce a atuação dos movimentos sociais, que buscaram, acima de tudo, a ampliação dos espaços públicos para a inscrição de seus projetos na agenda pública. A mobilização destes segmentos em busca de legitimidade e de participação apontou, pois, para a constituição de uma esfera pública que prioriza a existência das arenas discursivas, com debates guiados por argumentos racionais.

e ativa, da administração da cidade, ao invés de apenas votar, de quatro em quatro anos, para a eleição dos seus representantes.

Outro elemento essencial para a criação do OP, também proporcionado pelo processo de transição democrática, foi a questão da autonomia. Com o advento da Magna Carta de 1988, os municípios foram reconhecidos como entes federados e, conseqüentemente, autônomos. Tal acontecimento trouxe maior flexibilidade às prefeituras, que passaram a experimentar novas modalidades institucionais.

A autonomia, associada ao desejo de uma gestão orçamentária que fosse participativa, eficaz, transparente e mais aberta, possibilitando um envolvimento direto da população nas políticas públicas, proporcionou um “terreno fértil” para o desenvolvimento do orçamento participativo.

A implantação do OP ocorreu, pela primeira vez, em Porto Alegre, no ano de 1989 e, desde então, verifica-se a sua presença como parte do planejamento orçamentário de vários municípios do País, trazendo uma reviravolta positiva na sociedade brasileira, que resulta na valorização da posição do cidadão na administração local (FRANZESE; PEDROTI, 2005).

Segundo o Ministério do Planejamento, o orçamento participativo é um grande aliado da democracia representativa, assegurando à comunidade a possibilidade de participação em debates, para auxiliar na definição dos rumos do local em que vive.³⁶

A população tem a missão de decidir as prioridades, em obras e serviços a serem realizados, com base nos recursos disponíveis para as prefeituras. É algo de extrema relevância para que o governo saiba quais pontos devem ser priorizados e onde deve concentrar os maiores investimentos.

De acordo com Medeiros (2011), esta maior possibilidade de participação representa um verdadeiro mecanismo governamental democrático, que concede ao povo, principal interessado e diretamente afetado pelas políticas públicas desenvolvidas, a oportunidade de influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos que, em geral, são investimentos de prefeituras e governos, por intermédio da inclusão social.

Sebastião (2014, p. 08), por sua vez, afirma que a participação da sociedade de forma mais ativa é um impulsionador da administração, “focalizado na busca da eficiência, transparência e efetividade das políticas públicas”.

Não obstante, ainda é responsável por estimular o exercício da cidadania, o desenvolvimento de um maior compromisso da população com o bem público e a

³⁶ Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-orcamento-participativo>>. Acesso em 19 maio 2019.

corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão local. Não há mais que se falar em responsabilidade que fica a cargo, unicamente, do poder público. As transformações na gestão pública fazem com o povo também seja responsável pela administração do lugar em que habita; fomentando uma participação direta e mais ativa (FRANZESE; PEDROTI, 2005).

Outro item que merece realce é a questão da integração, ou seja, as camadas mais pobres e desprovidas de atenção são beneficiadas por este instituto. Marquetti (2003) assevera que o OP tem o potencial necessário para causar impacto nas condições de vida dos segmentos que são considerados mais vulneráveis, em função da capacidade de se canalizar investimentos públicos para regiões com altos índices de pobreza.

O orçamento participativo é, portanto, uma forma de fortalecer a relação entre governantes e governados, em prol de uma administração pública que traga mais resultados concretos, com destaque para o interesse público em detrimento dos interesses privados, algo que se tornou um verdadeiro pilar da administração. Em suma:

O Orçamento Participativo é um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal. Em assembleias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas. É um programa inovador, pois suas regras promovem justiça social ao assegurar mais recursos para áreas mais pobres, ao encorajar a participação através da distribuição de recursos para cada uma das regiões do município em função da mobilização dos membros das respectivas comunidades e ao estabelecer novos mecanismos de responsabilização que acabam desvendando e inviabilizando procedimentos orçamentários obscuros. (WAMPLER, 2008, p. 69).

Feitas as devidas considerações gerais a respeito do tema, capazes de possibilitar uma visão geral sobre o que significa o OP, passaremos agora à análise da implementação do Orçamento Popular na cidade de Teresina, que ocorreu em 1997, sob o governo de Firmino Filho, candidato do PSDB.³⁷

Com o intuito de tornar a gestão local mais democrática e efetiva, com melhores resultados para a comunidade, o então prefeito assinou o Decreto nº. 3.414, de 14 de março de 1997, que possibilitou a criação do Orçamento Popular na capital. O Decreto instituiu, por sua vez, a Comissão de Orçamento Popular (COP) e as diretrizes e metodologias necessárias ao seu adequado funcionamento (AMORIM, 2019; LIMA, SOUSA, 2010).

³⁷ Convém mencionar que a nomenclatura “Orçamento Popular” é a que é atualmente adotada em Teresina. Em outras palavras, na capital do Piauí não se utiliza o nome Orçamento Participativo, mas sim orçamento popular.

É válido mencionar que, para além do disposto na Constituição Federal em relação à participação, o orçamento popular teresinense foi resultado, em grande parte, da forte presença de representantes das associações presentes no município naquele momento.³⁸

O projeto iniciou de modo diferente do que foi apresentado por Porto Alegre, trazendo algumas limitações, principalmente no que concerne à forma de participação da sociedade civil. São elas: apenas uma etapa de participação das comunidades e restrição em relação a representação da sociedade civil na COP.

Lima e Sousa (2010) afirmam que na primeira composição da COP, a representação da sociedade civil ficou a cargo de apenas dois membros, indicados por associações de moradores. Os demais membros faziam parte do poder executivo e da Câmara Municipal.

No modelo inicial de orçamento, apresentado pela capital gaúcha, que, inclusive, serviu de base para vários municípios, o desenho metodológico envolvia assembleias locais, assembleias temáticas e o COP. Ou seja, bem mais amplo e diversificado que o projeto teresinense (AVRITZER, 2002).

Em 1998, mais precisamente, no segundo ano de existência do Orçamento Popular, algumas modificações foram efetuadas. A inconsistência na forma como estava sendo realizada a gestão orçamentária e o caráter meramente consultivo foram os responsáveis pela mudança, haja vista que as principais críticas da população giravam em torno desses dois aspectos.

Em conformidade com Amorim (2019), este quadro de insatisfação verificou-se por causa da omissão em relação a um ponto crucial: o percentual de recursos a ser submetido à apreciação popular. A falta desta informação acabou por revelar uma insegurança por parte do gestor em relação ao compromisso que estava assumindo e o medo de enfrentar os riscos financeiros com a transferência das receitas de investimento para deliberação via orçamento popular.

Após as reformulações, duas alterações merecem destaque: a instituição dos agentes, que seriam os responsáveis pela mobilização comunitária, trazendo a população para as discussões nas reuniões temáticas, e a dos delegados zonais, que representariam as regiões, presentes na capital, na COP.³⁹

³⁸ Para Santos e Perez (2016, p. 84), a presença das associações, desde o início, fez a diferença. Atualmente, é algo cada vez mais marcante, posto que, “dentre as entidades cadastradas no processo de discussão do orçamento, a grande maioria é constituída de associações”.

³⁹ Levando-se em consideração os apontamentos de Lima e Sousa (2010, p. 30), a criação de reuniões temáticas foi de grande valia, funcionando como uma verdadeira “estratégia de promoção de um debate global da cidade, evitando-se, assim, os localismos”.

O quadro da época, então, tornou-se mais inclusivo e voltado, de fato, às finalidades do Orçamento Popular. Em conformidade com Lima e Sousa (2010, p. 30):

Nessa fase, a dinâmica se iniciava com as assembleias zonais, em número de 11 (7 na zona urbana e 5 na rural), nas quais a coordenação do Orçamento Popular fazia um balanço das obras executadas com base na programação do ano anterior e informava sobre a sistemática operacional do exercício em curso. Nela também as comunidades elegiam os agentes do OP (10 por zona), num total de 110 representantes, com papel apenas de mobilização, sem poder deliberativo. Nas reuniões temáticas, técnicos da Prefeitura e especialistas debatiam com a população aspectos relevantes de doze temas consideradas como áreas críticas do planejamento urbano. Os fóruns zonais, igualmente em número de 11, se constituíam no espaço de discussão propriamente dito das propostas e definição de prioridades, quando ocorria a eleição dos delegados zonais, eleitos pelos presentes.

As adaptações realizadas evidenciaram não somente a preocupação do poder público em manter o Orçamento Popular com o funcionamento adequado, para fazer com que este se incorporasse de vez à realidade teresinense, como também representavam uma resposta aos anseios da sociedade.

Em 2000, outras modificações ocorreram, no que diz respeito à metodologia do Orçamento Popular, com a substituição das assembleias zonais pelas assembleias de bairro, com o intuito de eleger representantes dos bairros (um para cada).⁴⁰

Outro item relevante refere-se ao aumento no número de delegados na COP, que passou de catorze para vinte membros, e de representantes do Poder Executivo, que antes totalizava oito e passou a ser de doze membros (MACÊDO, 2010).

Em 2001, houve um regresso, em nome da facilitação do desenho do projeto, com a extinção das assembleias por bairros e restituição das regionais. Ademais, aqueles que postulavam a função de delegado, deveriam se cadastrar na Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLAN), como condição legítima para representar a comunidade em instâncias de maior grau de decisão – Fóruns Sazonais e COP (AMORIM, 2019).

Assim, depois de várias alterações, o Orçamento Popular ficou, definitivamente, constituído por três etapas: assembleias para eleição de representantes de entidades nas regionais, fóruns para eleição de delegados e proposta por região (zona) e instalação da COP (AMORIM, 2019).

Não obstante os ajustes feitos a fim de garantir a permanência do orçamento participativo na capital, o cenário atual não corresponde às expectativas da população.

⁴⁰ Lima e Sousa (2010) ressaltam que as assembleias por bairros se apresentaram como algo positivo, pois aproximaram as esferas de decisão da população, fator que conferia uma melhoria na qualidade da participação.

Anualmente há a disponibilização de somente três por cento dos recursos de investimentos para o Orçamento Popular. Este percentual é absolutamente insuficiente para garantir a efetiva participação e o cumprimento das demandas.

Em decorrência disto, as áreas vulneráveis são as que mais se mobilizam e disputam os recursos. Outra consequência do pequeno valor é a concentração de obras de pequeno porte, como recuperação ou construção de calçamentos e canteiros. A habitação e a construção ou recuperação de equipamentos públicos ficam em segundo plano.⁴¹

Os componentes abordados nos parágrafos anteriores acabam reforçando a desconfiança que os cidadãos possuem em relação ao poder público, haja vista a demora para a execução do que foi planejado ou, até mesmo, o indeferimento. A população, frustrada, termina concluindo que é o OP é mais uma estratégia para angariar votos, ao invés de simbolizar um instrumento a favor da comunidade.

Logo, é possível concluir que, mesmo com os arranjos feitos ao longo do tempo, o Orçamento Popular em Teresina carece de aperfeiçoamento por parte do governo (que, curiosamente, é hoje representado pelo mesmo partido da época em que foi lançado, o PSDB) em pontos cruciais, como por exemplo, recursos e a participação da sociedade em si, para que consiga funcionar de modo adequado, fazendo com que os bens e serviços ofertados à população tenham maior qualidade e aproveitamento.

3.2.2 Os Conselhos Municipais

O advento da Constituição Federal de 1988 foi extremamente importante para o desenvolvimento de canais de participação da sociedade na implementação de políticas públicas. Em particular, o orçamento participativo, descrito em tópico anterior, e os conselhos gestores.

O reconhecimento dos municípios como entes federados permitiu não apenas que estes passassem a decidir aspectos basilares relativos à administração local, como também fez com que a população passasse a se manifestar mais, com a finalidade de garantir uma gestão pública mais eficiente.

Em outras palavras, houve uma profunda mudança de atitude nos cidadãos que, para além de somente cobrar uma maior atuação por parte do poder público, começaram a

⁴¹ Amorim (2019) afirma que a maior parte dos recursos se concentra na zona leste, por conta da grande quantidade de assentamentos precários em sua periferia.

compreender o significado da sua própria atuação, em colaboração com os governantes, para atingir objetivos comuns (ROCHA, 2011).

Dessa forma, surgiram os conselhos municipais, objeto de estudo desta pesquisa, que simbolizam um avanço na gestão participativa, representando uma ferramenta poderosa que, quando utilizada de modo correto, é capaz de proporcionar o desenvolvimento local e regional, em vários pontos essenciais, tais como: saúde, assistência social, educação, transporte, lazer, entre outros.

Estas instâncias garantem que a discussão saia do âmbito interno do Estado, exteriorizando-se e abarcando a sociedade. São espaços que possuem grande valor, pois estão conectados a todas as esferas de poder e abarcam uma enorme diversidade de temas (MENDONÇA *et al.*, 2015).

Os Conselhos Municipais são órgãos públicos que não possuem personalidade jurídica, exercendo, em grande parte, a função de mediadores entre a população e o governo local, com o objetivo de formular políticas públicas, capazes de atender às necessidades do povo. Por intermédio destas instâncias, os reais problemas sociais chegam até o poder público e viram tema de discussões, para que sejam tomadas as devidas providências.

Em conformidade com Júnior e Consenza (2015), o pleno funcionamento dos Conselho Municipais resulta em empoderamento da governança local, mais precisamente, interação entre governo e sociedade sob uma ótica democrática. A consequência é a redefinição da cultura política brasileira, com o esforço da população, no sentido de buscar fazer parte do processo decisório que envolve a criação e implementação de políticas públicas. Há uma verdadeira transformação de indivíduos em cidadãos, empenhados na oferta de serviços públicos de qualidade e com o controle dos recursos públicos, respeitando os princípios que regem a Administração Pública.

Em síntese, os conselhos municipais têm a missão, desafiadora, de aliar democracia e controle social no intuito de potencializar a gestão, tornando-a mais eficiente, com o oferecimento de serviços de qualidade à população, garantindo que os governadores atendam às expectativas dos cidadãos (MENDONÇA *et al.*, 2015).

Esta breve introdução nos permite refletir a respeito da relevância não só da existência dos conselhos municipais, como do seu correto funcionamento, assegurando uma gestão pública de qualidade, que traga um maior desenvolvimento local e que preze pelo respeito aos anseios da população (MENDONÇA *et al.*, 2015).

Partindo desta ideia, ressaltamos o caso da cidade de Teresina-PI. Atualmente, de acordo com a SEMPLAN, existem vinte e sete conselhos municipais na capital piauiense, um

número considerado expressivo em comparação a outras capitais. Os eixos temáticos vão desde o desenvolvimento econômico até a situação das mulheres, do público LGBT, dos idosos, deficientes físicos, etc.⁴²

Com fundamento em trabalhos elaborados por Lavallo *et al.* (2016) e Fonseca (2013), escolhemos, em particular, dois conselhos que são considerados os que possuem maior destaque: Conselho Municipal de Saúde e Conselho Municipal de Assistência Social.

O Conselho Municipal de Saúde (CMS), de acordo com Macêdo (2010, p. 77), é resultado de inúmeras “manifestações da sociedade civil na política de saúde do Piauí” e foi o primeiro a se desenvolver na capital.

Em consonância com Braga (2002), três momentos foram primordiais para a sua concepção: a primeira etapa, marcada pela crescente mobilização populacional, por meio da organização de encontros para discutir questões relacionadas à saúde, à participação institucional e à participação política, que resultou na Comissão de Articulação Estadual de Saúde, em 1983.

Na segunda fase, houve a formação da Comissão Pró-Conselho, em 1989. Os seus integrantes acompanharam o processo de elaboração e aprovação tanto da Constituição Estadual quanto das Leis Municipais referentes ao Fundo Municipal de Saúde e ao Conselho Municipal de Saúde, ocorrendo a promulgação em abril de 1991.

A terceira fase, chamada de Comissão Pró-Sus, surgiu com o intuito de “intensificar a participação democrática no processo de consolidação do SUS, através das então inovadoras institucionalidades” (MACÊDO, 2010, p. 78-79).

Assim, a sua criação ocorreu por intermédio da Lei nº 2.046/91, que o caracteriza como uma instância “colegiada e permanente de gestão da saúde no âmbito do município, composto por representantes das instituições públicas, dos prestadores de serviços de saúde e dos usuários, com representação paritária, funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas” (MACÊDO, 2010, p. 15; TERESINA, 1991).

No que se refere aos Conselhos Municipais de Assistência Social, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOA) fez com que ganhassem “status de política pública”, ao condicionar o repasse de fundos do governo federal à sua existência nos municípios. Logo, a assistência social, “enquanto direito do cidadão e dever do Estado, passa a ser realizada através de um conjunto integrado de ações da iniciativa pública e da sociedade civil, para garantir os mínimos sociais à população” (BONFIM, 2002, p. 10).

⁴² Disponível em: < <https://semplan.teresina.pi.gov.br/conselhos-municipais/>>. Acesso em 20 maio 2019.

Desse modo, para cumprir as determinações constantes na LOA, a Lei Municipal nº 2.456 de 1996 foi sancionada, estabelecendo o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Para Bonfim (2002, p. 11), o conselho é o “responsável pela coordenação da política municipal de assistência social”.

O CMAS é um órgão colegiado, de caráter permanente que possui, dentre outras atribuições, a de “atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de assistência social, bem como acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município” (BONFIM, 2002, p. 11).

A despeito dos avanços alcançados em função das lutas populares, os conselhos municipais em Teresina, no geral, precisam modificar alguns pontos. Grande parte da população desconhece a função destes espaços e, conseqüentemente, não participa ativamente, fazendo valer o seu direito de voz.

Portanto, com a análise do disposto neste tópico, compreender que estudar o funcionamento dos conselhos municipais é um meio de compreender a forma como o executivo municipal vem agindo em áreas de grande valor social, tais como saúde e assistência social, e os seus esforços no sentido de melhorar a gestão pública.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa tem por objetivo a análise da influência do Poder Executivo Municipal no funcionamento dos Conselhos Municipais de Teresina-PI, em duas áreas em particular: assistência social e saúde. Para tanto, os conselhos escolhidos foram: Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e Conselho Municipal de Saúde - CMS.

Para concretizar a proposta indicada no parágrafo acima, utilizamos como base a pesquisa realizada por Lavallo *et al.* (2016), no município de Guarulhos, situado na região metropolitana de São Paulo. A cidade, em situação semelhante à descrita na capital piauiense, elege, desde 2001, o mesmo partido. No caso de Guarulhos, o Partido dos Trabalhadores - PT.

Lavallo *et al.* (2016), para examinar a forma como os conselhos atuam, instituiu alguns elementos norteadores. A estratégia usada foi a da produção decisória dos conselhos (*outputs*), e não os efeitos que produzem sobre as políticas públicas (*outcomes*), o que possibilita um diagnóstico acerca do que de fato está sendo executado nestes espaços. Ou seja, o objetivo dos autores foi focar não apenas na participação, como boa parte da literatura vem fazendo, mas nas instituições participativas propriamente ditas e na sua efetividade, isto é, no seu funcionamento e no que realmente estão produzindo.

Os tipos de decisões elaboradas por estes órgãos são: definição geral de política, fiscalização, gestão administrativa, autogestão ou autorregulação e regulação de outras instâncias.

A definição geral de política abrange o estabelecimento de metas, de objetivos e dos resultados que devem ser alcançados na gestão. Em outras palavras, reflete a missão do conselho, a sua razão de ser, o que pretende realizar e/ou modificar dentro de determinada área.

A fiscalização da política engloba o controle da atuação dos órgãos e agente públicos. Isto é, são as ações voltadas à vigilância e, se for o caso, à sanção. Ocorre por meio de dois fatores: a transparência e a avaliação acerca da prestação de contas.

A gestão administrativa remete a atividades do cotidiano das instituições, como por exemplo, inscrições e registros das entidades da sociedade civil, homologação de procedimentos e publicação de decisões e demais informações pertinentes. Neste caso, não há muita discricionariedade, visto que há apenas a verificação do preenchimento dos critérios que foram estipulados.

A autorregulação ou autogestão trata do funcionamento do conselho. Logo, está relacionada a fatores como: comportamento dos conselheiros, o desenvolvimento do calendário

com as atividades a serem efetuadas e as respectivas datas, divisão do trabalho por meio da criação das instâncias internas e a regulamentação das eleições.

Por fim, há a regulação de outras instâncias, com a investigação acerca de outras formas de participação da sociedade civil, como as conferências municipais. Em suma, envolve a criação de critérios para a organização de outros ambientes de participação, não somente conferências, como comitês ou instâncias colegiadas.

No que se refere à influência do Executivo nos Conselhos Municipais, encontramos poucos artigos trabalhando este aspecto. Acreditamos que seja importante comentar a este respeito, uma vez que os conselhos municipais são ligados à órgãos que fazem parte da própria estrutura do Poder Executivo.

Desse modo, investigamos a influência do Poder Executivo no modo como os Conselhos Municipais desempenham suas atividades, levando em consideração o disposto por Lavallo *et al.* (2016), devidamente descrito anteriormente.

Assim, como se depreende da leitura do que foi exposto, no tocante à abordagem, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa e de cunho descritivo, posto que o intuito foi descobrir de que maneira o Poder Executivo interfere nos trabalhos exercidos pelos conselhos.

Em um primeiro momento, efetuamos uma breve descrição sobre o contexto histórico de surgimento dos conselhos gestores. Em seguida, analisamos a conjuntura política do município de Teresina, demonstrando, em especial, a evolução do PSDB ao longo dos anos.

Dando continuidade à pesquisa, passamos ao estudo dos conselhos em si. Inicialmente, examinamos a legislação e os regimentos internos de cada instituição, para verificar quais as regras que fundamentam o CMAS e o CMS.

Posteriormente, examinamos as atas referentes ao período 2005-2018; trouxemos alguns apontamentos que foram escritos com suporte na participação em algumas reuniões e, por fim, realizamos as entrevistas com os conselheiros.

A coleta de dados foi efetuada por meio da leitura dos trabalhos disponíveis sobre conselhos gestores, além de documentos e entrevistas. No tocante aos documentos utilizados, estes foram, basicamente: as leis que instituíram os conselhos e definiram as diretrizes para o seu andamento, como também os respectivos regimentos internos e as atas das reuniões, responsáveis por registrar as informações a respeito das deliberações, conforme apresentado anteriormente.

Sobre o Conselho Municipal de Assistência Social, utilizamos a Lei Municipal N° 2.456, de 18 de janeiro de 1996, que criou o Conselho e que dispõe também sobre o Fundo

Municipal de Assistência Social e dá outras providências; e o Regimento Interno, aprovado pela Resolução N° 43, de 07 de agosto de 2013.

No que tange ao Conselho Municipal de Saúde, a Lei Municipal N° 2.046/91, de 25 de abril de 1991, foi a que criou o Conselho, contudo, houve uma atualização e utilizamos a Lei Municipal N° 4.027, de 05 de agosto de 2010, que dispõe sobre a reorganização do CMS e dá outras providências; e o Regimento Interno (no documento não consta a Resolução responsável pela sua aprovação).⁴³

Quanto às atas das reuniões dos Conselhos, nem todas foram encontradas e, as que foram disponibilizadas, estavam completamente fora de ordem, em ambas as instituições. Portanto, para um melhor entendimento, apresentamos abaixo dois cronogramas, contendo os anos e os respectivos meses.

Quadro 01 - Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina-PI

Anos	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2005	X	X	X	X	X							
2006										X	X	X
2007	X	X	X	X	X	X	X	X				
2008	X	X										
2009		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2010		X	X	X	X	X	X	X	X	X		
2011		X	X	X	X	X	X	X	X	X		
2012				X	X	X	X	X	X	X	X	X
2013	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2014	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
2015	X	X	X	X	X	X	X				X	
2016					X		X	X		X		X
2017	X	X			X	X						X
2018		X	X	X	X	X					X	X

Fonte: dados da pesquisa.

⁴³ As leis e os regimentos foram colhidos nas sedes dos respectivos Conselhos.

Quadro 02 - Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho Municipal de Saúde de Teresina-PI

Anos	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2005												
2006											X	
2007			X	X	X	X					X	
2008		X	X		X	X					X	
2009	X			X		X			X	X	X	X
2010		X	X	X		X		X			X	X
2011	X				X		X	X		X	X	X
2012	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2013		X	X	X	X	X	X				X	X
2014	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2015	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2016	X	X	X	X								
2017	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2018	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: dados da pesquisa.

Outras fontes importantes foram os sites, guiados pelo princípio da transparência. O acesso ao site do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, que conta com o registro dos resultados das eleições para Prefeito e o site da Secretaria Municipal de Planejamento de Teresina-PI, onde consta o levantamento dos conselhos existentes, foram, igualmente, essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa.⁴⁴

No que diz respeito às entrevistas, são semiestruturadas, em função do objetivo traçado e já mencionado acima, haja vista que esta modalidade proporciona uma melhor condução do assunto e liberdade para o levantamento das principais questões, uma vez que as perguntas são mais flexíveis.

Quantos aos elementos necessários para a formação do perfil dos conselheiros, solicitamos aos entrevistados os seguintes dados: nome, idade, nível de escolaridade, profissão, e órgão/entidade representada. Também observamos a frequência dos conselheiros às reuniões,

⁴⁴ Informações disponíveis em: <<http://www.tre-pi.jus.br/>> e <<https://semplan.teresina.pi.gov.br/conselhos-municipais/>>.

bem como as atividades e cargos que cada um participou e ocupou (Comissões, Presidência do Conselho, etc.).

No que se refere à idade, percebemos que há uma grande variedade, com uma faixa de vinte e nove a sessenta e cinco anos. Sobre o nível de escolaridade, os conselheiros do Poder Executivo possuem nível superior completo e, em alguns casos, pós-graduação.

Em contrapartida, os conselheiros da sociedade civil, em geral, possuem ensino médio completo e, em alguns casos, graduação. O conhecimento, como veremos adiante, no capítulo destinado às entrevistas, é considerado pelos conselheiros como um fator que assegura uma maior capacidade de articulação e de convencimento, o que traz consequências para a tomada de decisões.

As perguntas foram distribuídas em quatro blocos, previamente definidos, compatíveis com os tipos de decisões produzidas nos conselhos: a) Bloco I – Organização Interna, Definição Geral da Política e Gestão Administrativa; b) Bloco II – Conselheiros; c) Bloco III – Fiscalização; e d) Bloco IV – Regulação de Outras Instâncias.

Em relação aos entrevistados, a amostra foi escolhida a partir de um critério qualitativo, de forma intencional, para garantir a variabilidade dos conselheiros entrevistados, dadas as particularidades na composição da cada instituição participativa, englobando indivíduos com conhecimentos, profissões e experiências de vida diferentes.

Deste modo, agrupamos os conselheiros segundo o seu papel dentro do conselho, isto é, o que estão representando: representantes do Poder Executivo e representantes da Sociedade Civil.

Entrevistamos um total de seis conselheiros em cada conselho, sendo três representantes do Poder Executivo e três representantes da Sociedade Civil, em diferentes momentos, para assegurar, também, uma adequada compreensão acerca do seu funcionamento ao longo da história.

Para garantir o anonimato, utilizamos na transcrição do material as seguintes nomenclaturas: Entrevistados 1, 2 e 3 para representantes da Sociedade Civil e Entrevistados 4, 5 e 6 para representantes do Poder Executivo, tanto para o Conselho Municipal de Assistência Social quanto para o Conselho Municipal de Saúde.

Objetivando uma maior organização, desenvolvemos duas tabelas, uma para cada conselho, com as principais informações sobre os membros que foram entrevistados nestas instâncias.

Tabela 01 – Perfil dos Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina-PI

Nomenclatura	Idade	Escolaridade	Profissão	Representação
Entrevistada 1	44 anos	Superior Completo	Teóloga e Assistente Social	Sociedade Civil
Entrevistada 2	46 anos	Superior Completo	Assistente Social	Sociedade Civil
Entrevistada 3	29 anos	Superior Completo	Assistente Social	Sociedade Civil
Entrevistada 4	58 anos	Superior Completo	Economista	Poder Executivo
Entrevistada 5	45 anos	Pós-Graduação	Assistente Social	Poder Executivo
Entrevistada 6	38 anos	Superior Completo	Administradora e Assistente Social	Poder Executivo

Fonte: dados da pesquisa.

Tabela 02 – Perfil dos Conselheiros do Conselho Municipal de Saúde de Teresina - PI

Nomenclatura	Idade	Escolaridade	Profissão	Representação
Entrevistado 1	35 anos	Superior Incompleto	Agente de Saúde	Sociedade Civil
Entrevistada 2	29 anos	Superior Completo	Psicóloga	Sociedade Civil
Entrevistado 3	63 anos	Fundamental Incompleto	Carpinteiro	Sociedade Civil
Entrevistado 4	53 anos	Superior Completo	Administrador	Poder Executivo
Entrevistado 5	46 anos	Pós-Graduação	Administrador	Poder Executivo
Entrevistado 6	49 anos	Pós-Graduação	Administrador	Poder Executivo

Fonte: dados da pesquisa.

Por fim, na apreciação do material coletado, utilizamos o método de análise de conteúdo. Com suporte nas perguntas constantes no roteiro de entrevista, buscamos descobrir o nível de influência do Poder Executivo em relação à administração dos conselhos, deliberações dos conselheiros e no desenvolvimento de outros meios de participação da sociedade civil. Ou seja, no funcionamento destas instâncias.

5. CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE TERESINA – PI

5.1 Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina

5.1.1 Legislação

O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS foi criado por intermédio da Lei Municipal N° 2.456, de 18 de janeiro de 1996, que dispõe também sobre o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. O artigo 1° assim preceitua:

Art. 1°. A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva que prevê os mínimos sociais, realizado através de conjunto integrado de ações da iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas da população.

A assistência social, juntamente com a previdência e a saúde, forma o tripé da Seguridade Social. Contudo, diferente da previdência, por exemplo, não é contributiva, ou seja, deve atender a todos os cidadãos que dela necessitarem, sem que seja necessária uma contrapartida.⁴⁵

Dando continuidade ao tema da assistência social, esta tem por objetivos a redução ou eliminação da pobreza e da marginalização, seguindo o disposto pelo texto constitucional que preconiza a construção de uma sociedade livre, justa, igualitária, bem como preza para redução das desigualdades sociais.⁴⁶

Assim sendo, conforme artigo 2° da Lei N° 2.456/96, o Conselho Municipal de Assistência Social foi desenvolvido, justamente para a consecução dos fins propostos pela assistência social. É um órgão deliberativo, de caráter permanente e de âmbito municipal.

Em outras palavras, o CMAS tem a missão de solucionar os casos que chegam até ele, seja por meio dos próprios conselheiros que fazem parte do conselho ou por denúncias da população em geral.

Ao conselho compete: deliberar e definir as prioridades da política de assistência social; estabelecer diretrizes a serem observados na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social; aprovar a Política Municipal de Assistência Social; atuar na fiscalização dos

⁴⁵ Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/portal.php/assistencia_sistema>. Acesso em 20 jul. 2019.

⁴⁶ Artigo 3° da Constituição Federal de 1988.

serviços de assistência ofertados pelo município; examinar os balancetes e as prestações de contas, aprovar critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistenciais; zelar pela efetivação de um sistema descentralizado e participativo, dentre outros.⁴⁷

O CMAS possui um Colegiado e uma Secretaria Executiva. O colegiado é formado por: Plenária, que é o órgão máximo de deliberação; a Presidência; as Comissões Temáticas e os Grupos de Trabalho; Comissão de Normas e Políticas; Comissão de Financiamento e Orçamento; Comissão de Ética e Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda.⁴⁸

No que diz respeito aos membros que compõem o colegiado, são: sete representantes do Poder Público Municipal (Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social – SEMTCAS; Secretaria Municipal de Educação – SEMEC; Fundação Municipal de Saúde – FMS; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo – SEMDEC; Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEMPLAN; Secretaria Municipal de Juventude – SEMJUV e Secretaria Municipal de Finanças – SEMF), por sete representantes da sociedade civil organizada e por representantes dos usuários (representante das entidades ou associações comunitárias; representantes dos sindicatos e entidades de trabalhadores e representante de associações de idosos).⁴⁹

As entidades que representam a sociedade civil são eleitas por meio de assembleias, com a presença do Ministério Público; já os representantes do Poder Público são escolhidos livremente pelo Prefeito.⁵⁰

O exercício da função de conselheiro é considerado como serviço público relevante e não é remunerado. As eleições devem ocorrer de dois em dois anos, sendo permitida apenas uma recondução, por igual período, para mandato consecutivo. É válido destacar que a alternância entre representantes da gestão e da sociedade civil na função de Presidente e Vice-Presidente é obrigatória.⁵¹

No tocante às reuniões, o CMS se reúne, de forma ordinária, uma vez por mês, e de forma extraordinária quando houver necessidade em função da grande demanda. Os membros que não compareceram à três reuniões ordinárias ou extraordinárias consecutivas ou cinco, intercaladamente, na vigência do seu mandato, sem prévia justificativa, serão substituídos.⁵²

⁴⁷ Artigo 3º, incisos I a XVII da Lei 2.456/96 e artigo 3º, incisos I a XL do Regimento Interno do CMAS, aprovado pela Resolução N 43, de 07 de agosto de 2013.

⁴⁸ Artigo 9º do Regimento Interno do CMAS.

⁴⁹ Artigo 4º da Lei 2.456/96 e artigo 5º do Regimento Interno do CMAS.

⁵⁰ Artigo 5º, Parágrafo Único, da Lei 2.456/96.

⁵¹ Artigo 6º da Lei 2.456/96 e artigo 6º do Regimento Interno do CMAS.

⁵² Artigo 17 do Regimento Interno do CMAS.

Após esta breve explicação sobre como deve funcionar o Conselho Municipal de Assistência Social na teoria, passaremos à sua análise na prática, através da leitura das atas e do exame do material coletado nas entrevistas com os conselheiros.

5.1.2 Análise das atas

No ano de dois mil e cinco o CMAS realizou diversas atividades de inscrição e fiscalização de entidades não governamentais. Contudo, existem pontos que merecem destaque. O primeiro deles diz respeito à falta de organização por parte da gestão. Alguns ofícios chegaram atrasados, impedindo a participação dos conselheiros em eventos importantes.

Além disso, os representantes do poder público, às vezes, chegavam atrasados às reuniões e tentavam mudar a ordem dos temas a serem discutidos, com o intuito de colocar os seus assuntos em primeiro lugar (geralmente aprovação de projetos). Um exemplo claro disto ocorreu no dia vinte e cinco de janeiro, quando a Secretária da SEMTCAS chegou, com um certo atraso, para explicar a nova Política de Assistência Social e as resoluções do Ministério do Desenvolvimento. O seu objetivo era a aprovação do Social Especial.

Os conselheiros informaram que iriam continuar a discussão sobre o Plano de Ação e depois analisariam o disposto pela Secretária, solicitando, mais uma vez, que a gestão apresentasse os documentos com antecedência, uma vez que os membros do Conselho possuíam pouco tempo e tal fato prejudicava as deliberações. A gestora informou que isto não iria se repetir e se retirou da sala. Posteriormente, foi convidada a retornar para dar quórum e acontecer a aprovação do Plano de Ação.⁵³

Em relação aos trabalhos, houve reclamação, por parte dos representantes da sociedade civil, a respeito das Comissões. Para exemplificar, citamos a visita ao aterro sanitário, tema da reunião do dia quinze de março. A Comissão foi formada para analisar a questão da medicação dos catadores de lixo, mas apenas uma conselheira, representante da sociedade civil e membro do Conselho Regional de Serviço Social - CRESS, efetuou as visitas. O Conselho optou pela formação de uma nova Comissão, uma vez que a conselheira afirmou sentir a necessidade de coletar maiores informações.⁵⁴

No que concerne à estrutura, observamos, ao longo deste período, que o Conselho estava funcionando de forma precária. Não havia telefone disponível, nem internet e transporte

⁵³ Livro de Atas – CMAS, 2005, p. 83.84.

⁵⁴ Livro de Atas – CMAS, 2005, p. 91-92.

para que os conselheiros efetuassem as suas visitas. Várias solicitações foram feitas nesse sentido e não foram atendidas.

No ano de dois mil e seis os pedidos de inscrição e de subvenção social continuaram sendo os principais tópicos tratados nas reuniões. As reclamações no que concerne à falta de material e equipamentos também foram constantes durante este período. Todavia, duas situações chamaram atenção.⁵⁵

A primeira delas refere-se ao tratamento diferenciado que uma instituição recebeu. No dia catorze de novembro houve discussão acerca de um pedido de subvenção social da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE, em virtude da falta de alguns comprovantes. Diante do exposto, a conselheira representante do CRESS se manifestou contra o deferimento do pedido, com a justificativa de que todas as entidades deveriam ser tratadas da mesma forma.

O conselheiro representante da Associação dos Cegos do Piauí - ACEP, por seu turno, rebateu, assegurando que a entidade já tinha um trabalho reconhecido em Teresina e que era possível verificar o pagamento dos funcionários, prédios e demais despesas.

A conselheira representante do CRESS voltou a se pronunciar dizendo que deveriam proceder de modo igual ao das outras entidades e, sendo assim, deveria ser solicitado o documento que estava faltando para que o pedido fosse aprovado.

O conselheiro representante da ACEP afirmou que as exigências de documentos serviam para instruir os processos, mas que cada caso deveria ser analisado de acordo com o contexto. A conselheira representante do CRESS disse que o CMAS deveria trabalhar com regras claras e bem definidas, evitando posicionamentos subjetivos. O processo foi deferido, com a abstenção da representante do CRESS.⁵⁶

O segundo acontecimento está relacionado à escolha dos membros do Conselho. No dia vinte e um de dezembro de dois mil e seis, a conselheira representante do CRESS, novamente, deixou registrada a sua insatisfação. Desta vez, com a eleição das entidades para o biênio dois mil e sete/dois mil e oito. Informou que tinha a intenção de intervir, de forma até radical, no sentido de propor a anulação do pleito, em decorrência de falhas e irregularidades no processo eleitoral. Houve uma discussão e a conselheira sugeriu que o CMAS encaminhasse o documento ao Conselho Nacional de Assistência Social, dada a gravidade do assunto.⁵⁷

⁵⁵ De acordo com Harada (2011), as subvenções correspondem às transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades que são beneficiadas. As informações sobre o tema estão disponíveis em: <<https://jus.com.br/artigos/19577/subvencoes-sociais>>. Acesso em 29 set. 2019.

⁵⁶ Livro de Atas – CMAS, 2006, p. 16.

⁵⁷ Livro de Atas – CMAS, 2006, p. 28.

Passando à análise do ano de dois mil e sete, logo na primeira reunião, no dia dezesseis de janeiro, ocorreu a prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência Social, relacionada ao mês de novembro de dois mil e seis.

A representante da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCAD, responsável pela análise juntamente com a representante do CRESS, alegou não ser possível emitir parecer devido à complexidade dos dados constantes no processo e a dificuldade de acesso às informações presentes no núcleo financeiro da SEMTCAS, uma vez que, por ordem do Secretário, as notas fiscais não estavam disponíveis para consulta. O processo foi devolvido à SEMTCAS. A atitude tomada pela conselheira foi aprovada pela maioria dos membros.⁵⁸

Na reunião seguinte, ainda no mês de janeiro, dia vinte e três, o assunto voltou a ser discutido. Desta vez, com a presença do Secretário da SEMTCAS à época, que pediu que antes das visitas, houvesse um aviso e a identificação dos conselheiros. O Presidente do CMAS, representante da União Artística e Operária Teresinense – UOAT, se pronunciou e disse que por entender que o conselho era um órgão fiscalizador, não precisava formalizar pedido para acessar documentos.

O Secretário afirmou que houve um “mal-entendido”, esclarecendo que existiam informações que eram de domínio público e outras que precisavam de um aviso prévio, pois era necessário ter mais “cuidado”. Informou também que, dentro da Secretaria, alguns documentos eram retirados sem a sua autorização e que, por conta disso, pediu que não enviassem nenhuma correspondência sem o seu conhecimento.

O Secretário ressaltou, igualmente, que eram muitos documentos, mais de três mil notas fiscais e notas de empenho, e que era preciso ter preparo para isso. Em relação às duas conselheiras, declarou que deveriam ter ido até a sua sala, para relatar o ocorrido e resolver a situação. Assegurou que tal fato não iria se repetir e, por fim, criticou a falta de identificação e de crachás.

O Presidente do CMAS comentou a respeito da falta de estrutura do Conselho, demonstrando ser de grande relevância a confecção de crachás. As conselheiras responsáveis pela visita falaram, mais uma vez, que não deveria ser necessário algo tão formal para realizar uma fiscalização.

O Secretário disse que não tinha a intenção de “burocratizar” o procedimento, mas sim de obter controle sobre os departamentos, em virtude da grande demanda de documentos. O

⁵⁸ É válido mencionar, para uma melhor compreensão do tema, que a SEMTCAS é a atual SEMCASPI.

conselheiro representante da SEMPLAN se manifestou, sugerindo à SEMTCAS que elaborasse um relatório completo, que não deixasse margens para dúvidas, capaz de evitar as visitas.

Os conselheiros requisitaram um contador, especialista no assunto, com a finalidade de obter conhecimentos mínimos na área, para que pudessem analisar os relatórios de forma adequada.⁵⁹

Dando continuidade às reuniões, no final do mês de janeiro, dia vinte e nove, houve a ocorrência de outro fato que merece ser abordado: a conselheira representante do CRESS questionou os gastos com mídia realizados pela SEMTCAS, ressaltando que o dinheiro utilizado com propagandas e a confecção de uma logomarca traria inúmeros benefícios à algumas entidades em termos de melhoria dos trabalhos realizados e potencialização dos resultados. Os demais conselheiros decidiram marcar outra reunião com o gestor da SEMTCAS e solicitar um relatório de aplicação de recursos públicos em publicidade em dois mil e seis.⁶⁰

No mês seguinte, dia seis de fevereiro de dois mil e sete, a conselheira representante do CRESS, novamente, colocou um tema fundamental em discussão: a alternância de Organizações Governamentais - OGS e Organizações Não Governamentais – ONGS, na Presidência do CMAS.

Em consonância com o disposto pela conselheira, este era um meio de garantir que as decisões não ficassem apenas nas mãos dos órgãos governamentais. Os conselheiros reconheceram nesta reunião a preocupante situação de alguns conselhos municipais de Teresina, que só existiam por conta da exigência legal, sem incentivo e apoio por parte da gestão.⁶¹

Em seguida, no dia vinte e dois de fevereiro, os membros do conselho retornaram ao assunto dos gastos com publicidade. A conselheira representante do CRESS indagou, dentre outros pontos, quais os ganhos sociais que a população de Teresina teve com *banners* e *outdoors* que constavam no relatório de dezembro de dois mil e seis. De igual modo, questionou onde estava decidido que a Prefeitura Municipal de Teresina poderia gastar R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) com propaganda e qual programa destinava recursos para isto.

O Presidente do Conselho de Assistência Social explicou que as despesas em si não eram irregulares, que o que precisava ser investigado é se estavam previstas e ocorrendo da forma correta.

⁵⁹ Livro de Atas – CMAS, 2007, p. 30-34.

⁶⁰ Livro de Atas – CMAS, 2007, p. 35-36.

⁶¹ Livro de Atas – CMAS, 2007, p. 37.

A conselheira representante do CRESS então perguntou qual o poder que o Conselho possuía, se poderia exigir algo ou ficar somente na recomendação. O Presidente respondeu que os conselhos eram “fiscais privilegiados”, podendo se ater à questão legal, política e também denunciar. O Conselho, segundo ele, estava entre o controle técnico e o controle político.⁶²

Posteriormente, na reunião do dia vinte e sete de fevereiro, o secretário da SEMTCAS compareceu ao Conselho, outra vez, para prestar esclarecimentos. A conselheira representante da FMS e o conselheiro representante da SEMF deram início ao debate, perguntando quais os critérios utilizados para a escolha da empresa que fez a propaganda da SEMTCAS e como aconteceu a instrução e o despacho do processo de prestação de contas na própria Secretaria. A conselheira representante do CRESS questionou também porque as cartilhas de idosos e as subvenções sociais não haviam chegado ao CMAS.

O Secretário da SEMTCAS explicou que o Prefeito Municipal de Teresina estava “preocupado” com o não aparecimento das ações desenvolvidas pela Secretaria na área de Assistência Social e que, com o intuito de cumprir a sua determinação, criou uma Assessoria de Comunicação e estava trabalhando no desenvolvimento de um site da SEMTCAS.

Em relação à contratação da empresa para efetuar os serviços publicitários, o Secretário informou que a SEMTCAS não possuía uma comissão de licitação e que todos os processos licitatórios eram realizados pelo Gabinete do Prefeito. Ao final da sua explanação, sugeriu que o CMAS fizesse um jornal para a divulgação de suas atividades.

A conselheira representante do CRESS pediu a palavra, assegurando que, para dar visibilidade às ações de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social criou os Centros de Referência – CRAS, não sendo necessário tantos gastos com publicidade.

Logo após, a conselheira aproveitou a oportunidade para realizar os seguintes questionamentos: se a Prefeitura de Teresina tinha recursos disponíveis para propaganda, porque estava utilizando recursos federais para este fim?; as cartilhas foram feitas para orientar as entidades ou para enaltecer os políticos?; porque não foi realizado um concurso público para a criação das logomarcas?; será que um jornal escrito iria chegar até os usuários da assistência social? Estas foram algumas das suas principais dúvidas.

O Secretário da SEMTCAS disse que ficava difícil comentar sobre o assunto, pois entrava na parte da Prefeitura de Teresina. Ele ressaltou que foram gastos R\$ 190.000,00 (cento e noventa mil reais), em três meses, com publicidade, mas que a assistência social agora tinha visibilidade perante à sociedade. Disse também que se não houvessem recursos federais para

⁶² Livro de Atas – CMAS, 2007, p. 40-41.

propaganda, estes não seriam utilizados. Por fim, pontuou que se a SEMTCAS tivesse que submeter toda a sua programação ao CMAS, a Secretaria provavelmente iria parar no tempo. Ressaltou, novamente, a importância da divulgação do CMAS no jornal. Finalizou dizendo que não podia dar mais detalhes sobre os procedimentos.⁶³

No mês de março, outro tema polêmico foi levantado: na reunião do dia seis, os conselheiros discutiram o fato de que alguns membros, representantes de organizações não governamentais, estavam recebendo gratificações para desempenhar suas funções no Conselho. O Presidente do Conselho afirmou que estas gratificações tornavam os membros “obedientes” aos seus respectivos chefes e prejudicavam o trabalho do Conselho.

Ainda nesta reunião houve a eleição para a Presidência do CMAS. Os candidatos foram: a representante do CRESS e o representante da ACEP. O conselheiro representante da ACEP saiu vitorioso da disputa.

Na reunião do dia dezesseis de março, a conselheira representante do CRESS pediu para incluir na pauta do dia a questão da irregularidade no processo eleitoral, que já havia sido apontada em outro momento. Segundo a conselheira, não houve a presença do Ministério Público no momento da eleição e ninguém se manifestou a esse respeito. Assegurou que já estava tomando as providências cabíveis e que o CRESS estava lhe dando o apoio necessário.

O atual Presidente do CMAS reconheceu a competência da conselheira representante do CRESS, a sua experiência e conhecimento no assunto, porém, afirmou ter percebido que esta ainda não havia se conformado por ter perdido a eleição para a Presidência. Garantiu que a Procuradoria do Município de Teresina havia reconhecido a legalidade do procedimento e assegurou que iria continuar suas atividades normalmente. Os representantes da gestão e alguns representantes da sociedade civil apoiaram o seu posicionamento.

A conselheira representante do CRESS rebateu, dizendo que não era nada pessoal, mas que existiam falhas no processo que precisavam ser corrigidas. Sem mais nada a declarar e sem conseguir concordar com o disposto pelo Presidente e demais conselheiros, a conselheira disse que iria recorrer ao Ministério Público para fazer uma denúncia.⁶⁴

A denúncia foi formalizada e em agosto, dia vinte e um, os conselheiros discutiram sobre o assunto, chegando à conclusão de que o CMAS deveria elaborar uma nota de repúdio em relação à atitude da Presidente do CRESS, pois, de acordo com os conselheiros, esta não foi

⁶³ Livro de Atas – CMAS, 2007, p. 42-44.

⁶⁴ Livro de Atas – CMAS, 2007, p. 49-50.

atrás de maiores informações sobre o caso antes de recorrer ao Ministério Público. A conselheira representante do CRESS não compareceu à reunião.⁶⁵

É válido mencionar que as atas do ano de dois mil e sete terminam em agosto, por este motivo não obtivemos maiores informações sobre a conclusão do processo acima citado. No que concerne ao ano de dois mil e oito, apenas as atas de janeiro e fevereiro foram disponibilizadas, portanto, não há uma análise detalhada sobre este período.

No ano de dois mil e nove, após tantos embates com a SEMTCAS, o Conselho passou a enfrentar mais dificuldades do que o habitual. Além do relacionamento bastante fragilizado com a Secretaria, a falta de estrutura estava impossibilitando a realização das atividades.

Na reunião do dia três de fevereiro os conselheiros conversaram a respeito da situação da Secretária Executiva e da sua assistente, que estavam sem vínculo nenhum com a SEMTCAS ou com o CMAS, trabalhando apenas como voluntárias e com o único objetivo de evitar o fechamento do Conselho.

O motorista, por sua vez, não estava mais recebendo horas extras e nem gratificação. O Presidente, diante da situação, sugeriu que o Conselho parasse suas atividades até que seus pedidos fossem atendidos pela gestão e tivesse condições de funcionamento.

O conselheiro representante da SEMDEC informou que era responsabilidade da SEMTCAS garantir suporte material e pessoal do CMAS, em conformidade com o disposto na lei. Sugeriu, então, que o Presidente procurasse a Secretária da SEMTCAS, relatasse a situação do Conselho e juntos buscassem uma solução. Caso os problemas não fossem resolvidos, o Conselho deveria fechar. Os demais conselheiros concordaram com a sua opinião.⁶⁶

As solicitações foram feitas, mas não foram atendidas. O CMAS continuou funcionando, ainda que precariamente, durante todo o ano de dois mil e nove. O mesmo se verificou em relação ao período dois mil e dez/dois mil e onze.

No que diz respeito ao ano de dois mil e doze, alguns pontos importantes foram discutidos. No encontro do dia dois de maio, o Conselho recebeu um ofício da Câmara Municipal de Teresina comunicando a substituição do Instituto ProBem pela Ação Social Arquidiocesana - ASA. Tal situação desencadeou um debate acerca da forma como era realizada a substituição dos conselheiros. O conselheiro representante da Fundação Centro de Apoio ao Menor Carente – FCAMC pontuou que no CMAS a substituição dos conselheiros era realizada como uma “manobra política”.

⁶⁵ Livro de Atas – CMAS, 2007, p. 89-92.

⁶⁶ Livro de Atas – CMAS, 2009, p. 02.

A Secretária da SEMTCAS, que estava presente na reunião, desculpou-se com os convidados e pediu que não deixassem de dar credibilidade ao Conselho por conta dos comentários efetuados. O assunto foi encerrado e os conselheiros passaram a examinar os outros temas da pauta.⁶⁷

No dia cinco de setembro o Conselho foi informado de que o Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE/PI estava apontando irregularidades no seu funcionamento. De acordo com o Tribunal, os pareceres e as resoluções de janeiro a outubro de dois mil e onze, relativas aos balancetes financeiros, não foram enviadas. A Contadora Geral da Prefeitura participou da reunião, junto ao CMAS, para pedir a entrega de documentos em tempo hábil, momento em que relatou que não estava enviando por conta do atraso na emissão pelo CMAS e que isto significava multa do TCE para o Prefeito.

Diante deste contexto, os conselheiros aproveitaram a oportunidade para abordar, novamente, a questão da falta de formação dos membros do Conselho para a análise de relatórios e das prestações de conta. A atual conselheira representante do CRES fez considerações e entregou para a Secretária Executiva, frisando a necessidade de capacitação junto a conselhos exitosos, buscando potencializar o trabalho dos conselheiros. A capacitação, segundo a conselheira, deveria ocorrer em conselhos onde os conselheiros tinham poder de voz, tais como Belo Horizonte - MG, São Leopoldo - RS, dentre outros.

A representante do CRESS também sugeriu que o CMAS fizesse parcerias de recursos (diárias para conselheiros) junto ao órgão gestor da assistência social. Relatou que quando as opiniões dos conselheiros eram realmente levadas em consideração, o poder público conseguia oferecer uma maior qualidade de vida à população.

Por fim, a conselheira salientou que o Conselho tinha que primar mais pelo conhecimento dos conselheiros, pois as atitudes tomadas naquele espaço tinham repercussão para os usuários. Nas suas palavras:

A nossa atitude aqui, aprovando contas, por exemplo, de locação e serviços de auditório por quase meio milhão de reais, sem sabermos porque, para quem, repercute muito mal. Quando observamos valores exorbitantes como unidade de almoço com preços a mais de trinta reais, a consciência de cada um tem que doer. Temos que ter noção de que estes recursos advêm dos impostos dos próprios usuários e temos que primar pelo controle social. Quando vamos fazer palestras para o PROJOVEM em locais onde não tem nem banheiro e nem água, tudo isso dói. Lá comemos com eles bolachas que tem gosto de barata, enquanto as notas fiscais relatam que estão comendo alimentos proteicos. É por isso que se questiona. Então, a capacitação está em primeiro lugar. Os conselheiros sabem o que querem, mas não sabem como fazer. Nós

⁶⁷ Livro de Atas - CMAS, 2012, p. 05.

precisamos tomar alguma atitude nesse sentido, a situação não pode continuar do jeito que está.⁶⁸

É importante frisar que, em seu discurso, a conselheira estava se referindo, em particular, à aprovação da prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência Social, que ocorreu nesta reunião, mesmo com as seguintes ressalvas: foram gastos R\$ 59.364,41 (cinquenta e nove mil trezentos e sessenta e quatro reais e quarenta e um centavos) com dedetização, mas os locais não foram especificados; houve também a compra de quarenta ventiladores de teto, trinta liquidificadores e vinte e duas mesas redondas, totalizando R\$ 74.298,00 (setenta e quatro mil duzentos e noventa e oito reais), sem a devida especificação do lugar e comprovação da entrega; além da quantia de R\$ 449.391,00 (quatrocentos e quarenta e nove mil trezentos e noventa e um reais) que foi direcionada ao pagamento de locação de auditórios, serviços de som e ar condicionado. Outros aspectos também foram destacados, como o preço da unidade do lanche por R\$ 25,00 (vinte e cinco reais), também sem especificação de locais de entrega.⁶⁹

No tocante à SEMTCAS, os conselheiros continuaram relatando problemas com a Secretaria. Como exemplo, citamos a retirada da única estagiária do CMAS, sem prévia consulta, conforme exposto na reunião do dia cinco de dezembro.⁷⁰

Dando continuidade à análise, no ano de dois mil e treze várias reuniões foram canceladas por falta de quórum. Ao examinar as atividades realizadas nos outros anos, pudemos observar que este período foi o menos produtivo do CMAS. Outro ponto que nos chamou atenção foi o de que os representantes do Poder Executivo estavam faltando com mais frequência, ao passo em que os representantes da Sociedade Civil continuavam comparecendo.⁷¹

No ano de dois mil e catorze, levando-se em consideração a situação do CMAS, os conselheiros resolveram elaborar uma exposição de motivos e encaminhar ao Prefeito, requisitando melhorias no Conselho e o uso de um transporte.

Os conselheiros também discutiram a questão das substituições que estavam acontecendo, constatando que quase a totalidade dos representantes da sociedade civil fora substituída, o que consideravam extremamente inadequado.

⁶⁸ Livro de Atas – CMAS, 2012, p. 07.

⁶⁹ Livro de Atas – CMAS, 2012, p. 08 – 15.

⁷⁰ Livro de Atas – CMAS, 2012, p. 32.

⁷¹ É importante mencionar que quando os representantes do poder executivo compareciam, não ficavam até o final das reuniões, fator que impossibilitava a aprovação de alguns projetos, por conta da falta de quórum.

No que se refere às faltas, muitos membros continuaram ausentes, o que fez com que algumas reuniões fossem canceladas por falta de quórum, acontecendo exatamente o mesmo do ano de dois mil e treze. Os conselheiros discutiram a respeito e decidiram que os faltosos deveriam ser afastados.

Em dois mil e quinze, mais uma vez, os conselheiros reclamaram da falta de estrutura para trabalhar no conselho. O CMAS encontrava-se cheio de limitações: não podiam efetuar ligações telefônicas para celular, não havia lugar para estacionar e nem material para as atividades rotineiras.

Em relação ao ano de dois mil e dezesseis, um acontecimento nos chamou atenção: na reunião do dia seis de dezembro, os conselheiros resolveram pedir alguns esclarecimentos sobre a aplicação dos recursos financeiros que eram destinados ao Conselho.

A Secretária Executiva do CMAS informou que os equipamentos que foram solicitados à SEMTCAS chegaram, mas eram equipamentos usados e em estado ruim, a exemplo dos fichários, enferrujados e sem chave, e do notebook ralado.

Em função do disposto pela Secretária, o Pleno decidiu por solicitar à SEMTCAS uma revisão técnica no notebook e na impressora entregues, bem como devolver os demais equipamentos recebidos.

No ano de dois mil e dezessete o Conselho funcionou sem maiores intercorrências. O mesmo verificou-se no ano de dois mil e dezoito, com exceção do problema da falta de estrutura, que continuou sendo um obstáculo ao funcionamento da instituição.

Ante o exposto, podemos perceber que a relação do CMAS com os gestores, no período dois mil e cinco-dois mil e dezoito, foi extremamente complicada e marcada por uma série de discussões e cobranças, de ambas as partes.

Como obstáculos destacamos a falta de estrutura, materiais e equipamentos necessários (telefone, computadores, fichários para anotações, ar condicionado, veículo para efetuar as visitas), bem como o atraso no envio das documentações da gestão a serem analisadas pelo Conselho.

Ademais, quanto à agenda de discussões, boa parte dos temas abordados nas reuniões foram propostos pela gestão, com o intuito de garantir a aprovação de planos e projetos a serem executados pelo poder público.

A despeito disto, os conselheiros continuaram realizando o seu trabalho e tocando em frente as atividades do CMAS, ainda que de forma precária, demonstrando o compromisso, da grande maioria, com a assistência social e os serviços ofertados à população.

A seguir, passaremos para a análise do material coletado nas entrevistas, momento em que tivemos a oportunidade de ouvir os conselheiros e saber a sua opinião acerca da situação do CMAS.

5.1.3 Entrevistas

5.1.3.1 Bloco I - Organização

O primeiro bloco de perguntas focou na organização interna, definição geral de políticas e gestão administrativa do CMAS. Inicialmente, pedimos às conselheiras que realizassem uma avaliação acerca da forma como o conselho se organiza, pontuando aquilo que precisa ser melhorado.

No geral, as representantes, tanto do Poder Executivo quanto da Sociedade Civil, classificaram a organização interna como “boa”. Dentre elas, quatro conselheiras destacaram, em especial, os aspectos que merecem maior atenção: o aumento da participação da sociedade, a fiscalização das entidades governamentais, a estrutura do conselho e o trabalho efetuado pelas comissões. A Entrevistada 1 afirmou:

É um orgulho para mim participar do CMAS. É um Conselho de controle social do município, onde a sua maior importância e relevância é a seriedade nos trabalhos realizados. Eu vejo que nós, enquanto conselheiros, temos essa responsabilidade muito grande de não só aprovar aquilo que nos chega, mas também de analisar, de fazer mesmo essa fiscalização. Claro que não é 100%. Eu diria que a gente precisa investir mais na participação do usuário no conselho. O Conselho existe, as ações sociais existem, mas se você olhar para a ponta, quem está lá é o usuário. Então, eu creio que a gente precisa intensificar mais essa participação do usuário dentro do nosso Conselho.

A Entrevistada 2, por sua vez, declarou uma preocupação com as atividades fiscalizatórias do Conselho (que são a base do seu funcionamento), em particular, no que diz respeito às Organizações Governamentais. Segundo a conselheira:

Já é a segunda vez que eu participo e posso dizer que o CMAS está bem consolidado. É um conselho que tem uma boa estrutura, é muito bem organizado e que aqueles que estão lá dentro como representantes, titulares ou suplentes, possuem total entendimento de qual é a nossa missão, qual é o nosso papel. Então, é por isso que o conselho desempenha suas funções com muita qualidade. Mas, eu posso dizer que o que o Conselho tem que melhorar mesmo é essa questão que a gente pontua muito aqui, que é a busca do controle social, principalmente no que se refere aos órgãos públicos. Nós conseguimos fazer isso muito bem em relação às entidades, temos essa grande preocupação, e agora estamos nos debruçando para conseguir fazer o mesmo com as organizações públicas.

No tocante aos instrumentos de trabalho, ou seja, ao que o conselho disponibiliza para que as atividades sejam efetuadas de maneira adequada e com eficiência, a Entrevistada 3 esclareceu que:

A questão da infraestrutura precisa muito ser melhorada. Nós temos o básico, mas deixa a desejar pela qualidade e pela quantidade daquilo que existe. O serviço, em si, funciona. A gente não deixa nada atrasar. Mas a morosidade, às vezes, é porque se tem internet, não tem computador; se tem computador, não tem cadeira. Então, há uma depreciação daquilo que existe hoje no conselho e que pode ser melhorado.

A Entrevistada 4 confirmou o exposto acima, ao estabelecer que:

O Conselho é, dentro das suas possibilidades, dos documentos que nos norteiam, como o regimento interno, como as resoluções do CNAS, como as resoluções discutidas e elaboradas pelo próprio CMAS, bem organizado. Respeitamos a paridade, que é obrigatoriedade dos conselhos. Temos uma estrutura física que, de certa forma, é condizente com o trabalho. Temos, logicamente, alguns problemas estruturais, como por exemplo, já estamos há quase cinco meses sem ar condicionado, faltam alguns equipamentos, mas assim, dentro do que está estabelecido pelo Conselho Nacional, nós estamos bem organizados. Nós temos também as comissões. Há uma fragilidade nesse ponto. Como por exemplo, a Comissão responsável pelos problemas de transferência de renda e benefícios, que não funciona e não se reúne com muita regularidade. Mas a gente já tem um avanço em relação à Comissão de Normas, nós nos reunimos para avaliar tanto as situações que nos chegam, como também elaborando instrumentais para poder auxiliar dentro desse processo de trabalho. Assim, do todo, eu considero que a gente tem uma organização boa diante do que preconiza o próprio conselho nacional de assistência social.

As Entrevistadas 5 e 6 não apontaram aspectos a serem melhorados. De acordo com a Entrevistada 5: “o conselho flui bem, as ações são bem desenvolvidas, então, tem todo um suporte. A Presidente também ajuda bastante para que tudo ocorra bem. Internamente o conselho é ótimo”. A Entrevistada 6, por seu turno, disse que: “a organização interna do conselho é muito boa, porque tem uma secretária executiva e dois auxiliares administrativos que fazem todo esse processo”.

A segunda pergunta procurou investigar como é a relação entre o CMAS e a Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas - SEMCASPI, que é a responsável pela manutenção do conselho.

As respostas indicaram uma relação positiva, com o uso de palavras como “cooperação”, “sintonia” e “parceria”. A Entrevistada 3 resumiu bem o assunto, ao declarar que:

Toda vez que nós os convidamos ou convocamos para reunião, nós somos prontamente atendidos. Há também da parte deles essa iniciativa de chamar, ainda que seja um pouco menos, para algumas discussões, para alguns aprofundamentos. Há também uma boa troca de energia, um sincronismo. Isso não quer dizer que a gente

aceite tudo aquilo que é pautado pela política, mas a gente consegue fazer essa negociação positiva da política pública, cedendo naquilo que tem que ceder, batendo firme naquilo que tem que ser batido. Há também uma tranquilidade da parte dos conselheiros em pautar aquilo que a gente acha que deve ser dito, com o devido acompanhamento do Ministério Público. Então, eu acho que existe uma abertura dos dois lados.

Contudo, alguns fatos abordados pela Entrevistada 4 merecem ser evidenciados:

A SEMCASPI é a responsável mantenedora do próprio conselho. É algo que inclusive eu acho um pouco contraditório. Nós somos responsáveis por controlar, fiscalizar, acompanhar, monitorar a política de assistência social e a própria SEMCASPI é o órgão responsável por nos manter de forma estrutural. Existe um recurso que é destinado para a manutenção do Conselho Municipal de Assistência Social. Esse recurso não é utilizado e nem é destinado como deveria, porque a gente realiza um planejamento todos os anos, coloca qual é a nossa demanda, solicitação de material, de equipamento e ele geralmente não é atendido a contento. Então existe essa dificuldade no sentido de que há o recurso que é destinado e que, de certa forma, nós não temos autonomia para gerir, porque nós solicitamos e ainda tem um trâmite. Nós solicitamos para a Gerência de Direitos Humanos, que é a responsável por acompanhar administrativamente os Conselhos, e esta encaminha para a SEMCASPI. É o caso do ar condicionado, que nós pedimos há quase cinco meses e ainda não tivemos retorno. É algo que complica muito alguns aspectos do trabalho da gente. Então, essa relação com a SEMCASPI é nesse sentido: ela é o órgão responsável por nos dar as condições estruturais para poder funcionar; e sobre a política, a relação é de acompanhar, fiscalizar, realizar o controle social. Nós também temos algumas dificuldades nesse sentido, mas a dificuldade não é nem adentrar os espaços da própria Secretaria, e sim de, enquanto conselheiros, dar conta dessa atribuição a mais, porque nós temos nossos cargos, nossas funções e uma atribuição a mais, que é ser conselheiro. Então, temos essa dificuldade de cumprir o regimento interno, de estar realmente acompanhando, fiscalizando e norteando, que eu acho que também é um papel nosso, de orientar o modo como as ações devem ser executadas. Dessa forma, é uma relação de dependência, na parte estrutural, do funcionamento e, por outro lado, de controle, já que é a Secretaria responsável pela política de assistência social no município de Teresina.

Dessa forma, através do que foi descrito acima, é possível dizer há um ambiente aberto a discussões, troca de ideias, mas que, a despeito do bom relacionamento, o conselho carece de maior autonomia, no sentido de poder gerir seus próprios recursos sem ter que recorrer à Secretaria e instaurar um procedimento formal e lento para conseguir material.

O questionamento seguinte procurou averiguar como é feita a definição dos tópicos que fazem parte da agenda de discussões, quais os assuntos que possuem prioridade em relação aos demais. A Entrevistada 3 mencionou que:

No caso, nós trazemos como prioridade tudo aquilo que nós recebemos. Nós somos divididos por eixos. Então, cada grupo tem uma responsabilidade, a partir daquilo que chega até a gente. É o caso da demanda espontânea, por exemplo, com as denúncias

que chegam até o Conselho. Então, a gente faz aquele trabalho de entender o que foi aquela denúncia, buscar resolutividade e dar uma resposta para quem veio denunciar. Nós também temos aquilo que está posto na lei e que a gente deve fazer valer, como o cuidado com os órgãos que dizem respeito à assistência social, os equipamentos sociais, os CRASS, os CREAS, o modo como a população está sendo atendida, os números. Todos os meses nós avaliamos também o balancete da SEMCASPI. Então, nós temos uma equipe própria, que já aprendeu sobre isso. Ela olha o que está posto na lei, analisa, vê o que tem de plano. Nós recebemos anualmente o plano municipal da assistência, então a gente tem que fazer aquela comparação todos os meses. Quando a gente percebe que não está de acordo com o que foi planejado para o ano, aí a gente já vai em busca de saber o que aconteceu e exigir que aquilo seja feito nos moldes corretos. Assim, as pautas que entram tratam daquilo que é posto como demanda espontânea (que é algo que praticamente não acontece dentro do nosso conselho), aquilo que a gente analisa mensalmente (como o balancete e a parte financeira) e aquilo que o Poder Público coloca como tema de discussão, que é o mais frequente. Fora a avaliação normal que é feita, através dos planos e relatórios que fazem parte da prestação de contas. Então, no ano todo nós já temos quase cinquenta instituições para serem monitoradas, além das demais questões.

Posteriormente, buscamos saber quais conselheiros possuem maior influência nas deliberações e se é algo que ocorre por uma característica pessoal do próprio representante ou em função do órgão que está representando.

As seis conselheiras entrevistadas concordaram que existem aqueles que se destacam, mas que tal fato se dá em razão do seu conhecimento no assunto e/ou experiência como conselheiro e não por conta da sua representação no conselho. Nas palavras da Entrevistada 1:

Eu acredito que não é em função do que representa, mas sim da experiência, porque nós temos conselheiros que já vão para o seu quarto mandato que, por exemplo, não vão mais poder se reeleger, então, querendo ou não, esse é um ponto que conta muito. Mas não existe, no nosso conselho, digamos que uma prioridade de ações. Por exemplo, essa ação a gente vai votar a favor porque é ligada à entidade A, B, C ou D. Não. A gente tem muito essa seriedade. E eu, por exemplo, que estou na primeira vez, vou para o meu segundo ano, inclusive a gestão termina esse ano, para mim é uma experiência que estou adquirindo com aqueles que já estão.

A Entrevistada 3 declarou que:

Eu acredito que de igual para igual e que se sobressaem aqueles que estão há mais tempo. Por exemplo, uma discussão que envolve uma entidade que pediu para ser inscrita no conselho. Eu visito a instituição, vejo que tem os requisitos, mas aquele conselheiro que está há mais tempo, que é formado também na área social (um fator muito importante), já tem uma outra visão. Então, não é que é mais importante do que a minha, mas é que o outro conselheiro tem mais propriedade para definir aquela situação do que eu. Humildemente a gente faz muito isso.

A Entrevistada 4 resumiu bem o tema, ao tratar o conhecimento como a principal forma de poder dentro de qualquer ambiente:

No meu ponto de vista, a influência é baseada no conhecimento. Eu sempre acreditei nisso. Inclusive, busco continuamente aprimorar o meu. Então, os conselheiros que já fazem parte do conselho há muitos anos, que já tem uma larga experiência dentro da instituição e dentro da política de assistência social, como um tudo, não só no que diz respeito ao município, notadamente têm mais influência e conseguem se sobressair. Conhecimento é poder, é força, não importa onde. Então, de certa forma, o conselheiro que tem essas características consegue influenciar com a sua opinião em alguns momentos. Eu não consigo visualizar outros pontos que possam trazer influência além do conhecimento, seja de entidade ou de órgão governamental.

Na última pergunta do Bloco I, pedimos que as conselheiras sintetizassem o funcionamento do Conselho em uma palavra ou expressão, com as respectivas justificativas das suas escolhas.

As Entrevistadas 1 e 2 utilizaram a palavra “compromisso”. Segundo a Entrevistada 1: “nós saímos das nossas instituições, das repartições públicas, deixamos os nossos afazeres, às vezes até imediatos, mas por conta desse compromisso que nós temos com o conselho, a gente faz, a gente vem, a gente se reúne”.

A Entrevistada 2 complementou o pensamento abordado acima, reforçando o dever com a sociedade: “nós temos compromisso com a assistência social, nós estamos trabalhando todas as suas diretrizes. Nada de política, nada de outras controvérsias, tudo gira em torno do nosso compromisso como conselheiro e com a assistência social”.

A Entrevistada 3 utilizou a expressão “controle social”. Em consonância com o disposto pela conselheira:

Se a gente for estudar ao pé da letra o controle social, a gente vai ver a importância mesmo de saber o que é isso, de como é realizado, no real sentido da sua palavra, pelos conselhos. Isso vai gerar circunstâncias positivas para a SEMCASPI, para o usuário, para quem está lá na ponta, para os trabalhadores, para todas as pessoas que estão envolvidas na política de assistência social. Então, eu acho que a palavra que resume o conselho mesmo é o controle social.

A Entrevistada 4 elegeu a palavra “resistência”:

Nós temos várias dificuldades para estar lá dentro, exercendo o controle social. A gente busca estar resistindo dentro desse espaço de discussão, de reflexão. Um espaço que nos possibilita ter essa visão mais ampliada sobre a política de assistência social. E eu digo resistência pelas dificuldades que nós temos de estar ali, com nossas outras atribuições, com as interferências relacionadas à gestão. E, mesmo assim, a gente resiste e busca trazer o nosso olhar, a nossa contribuição para a política de assistência social.

A Entrevistada 5 selecionou “eficácia” e “eficiência”:

Eu acho que a gente tem tentado não reter documentos. Nós temos pautado por tentar resolver situações, nós estamos visitando as instituições, visitando aquilo que o município coloca também como política de assistência e estamos, inclusive, atentos ao que o Ministério Público estabelece. Agora é lógico que, diante do equipamento e do sucateamento da política de assistência social, nós temos algumas dificuldades. Por exemplo, agora nós estamos sofrendo com a falta de carros. A questão das instituições também, que a gente percebe que muitas estão com problemas e esses problemas são financeiros mesmo. A política do município, embora seja bem planejada, em algumas coisas o planejamento não bate com o cronograma. Isto não significa que não está sendo executado o que está disposto, mas enfrentamos muitas dificuldades.

Por fim, a Entrevistada 6 usou a palavra “entrega” para definir o funcionamento do Conselho. Em conformidade com o descrito pela conselheira: “nós nos entregamos à causa, à assistência social, buscando fazer valer o nosso dever com a sociedade. Deixamos os nossos afazeres em segundo plano e voltamos nossa atenção às políticas assistenciais de Teresina”.

Isto posto, podemos perceber que, apesar das dificuldades, o Conselho está conseguindo se manter e realizar o seu trabalho. Passaremos então, a seguir, para o segundo bloco de perguntas.

5.1.3.2 Bloco II – Atuação dos Conselheiros

O segundo bloco de entrevistas destinou-se a investigar os conselheiros, buscando saber qual o seu papel dentro do conselho e os pontos positivos e negativos da função que desempenham.

Em um primeiro momento, perguntamos às conselheiras se as suas atribuições eram claras e bem definidas por lei. Em caso de resposta negativa, pedimos que citassem aquilo que consideravam ser o motivo.

As respostas demonstraram que, ainda que o texto legal seja de fácil compreensão e objetivo, na prática, em determinados temas, há uma certa confusão no sentido de descobrir qual o conselho competente para realizar a fiscalização em determinados casos. A Entrevistada 3 respondeu que:

Nós ainda temos um pouco de dificuldade em alguns eixos. Algumas vezes a gente tem que parar mesmo para estudar, voltar à lei, ao regulamento do conselho, para que a gente entenda, ao pé da letra, o que é que aquilo quer dizer, e também para não errar. Em alguns casos, temos dúvidas de como proceder, até onde podemos ir, até porque hoje existem outros conselhos. Por exemplo, em Teresina existe o Conselho de Direitos Humanos, então, tem algumas coisas que nós, do Conselho Municipal de Assistência Social, não podemos resolver, nós temos que esperar o Conselho de Direitos Humanos agir. Algumas vezes a gente se depara com situações um tanto quanto duvidosas, mas aí nós paramos, estudamos, entendemos e damos continuidade.

Outros dois fatores importantes, levantados pela Entrevistada 4, dizem respeito à quantidade de tarefas que devem ser desempenhadas (em detrimento do pouco tempo disponível para que sejam efetuadas) e o conhecimento dos membros do conselho. Segundo a conselheira:

Eu considero sim que são claras, mas o problema não é este, não é a clareza, é o tempo para executar. Eu costumo dizer que se nós fôssemos seguir todas as atribuições que estão descritas no regimento interno, nós deveríamos ser apenas conselheiros. Eu sou a favor disso, que a pessoa realmente esteja à disposição, porque nós temos uma política extensa para acompanhar. Só na SEMCASPI são várias unidades: tem os níveis de proteção básica, especial, entre outros. Então, são várias instituições para a gente fazer acompanhamento e, infelizmente, nós não conseguimos realizar um trabalho de excelência, realmente, por conta dessas dificuldades de tempo e das atribuições que a gente tem que não nos permitem estar realizando tudo que a gente gostaria. Além disso, nós somos distribuídos em organizações governamentais e não governamentais. E assim, nós temos conselheiros de outras políticas e entidades que não possuem a clareza do que é a política de assistência social. A grande maioria, na verdade. Então, é um fator que dificulta muito o processo de trabalho. No documento nós temos sim a clareza daquilo que a gente executa, do que se propõe, quais são as atribuições do conselheiro, os objetivos do conselho, o que a gente quer alcançar, mas a falta de conhecimento de grande parte dos conselheiros é um elemento dificultador, dentro desse processo de acompanhamento, monitoramento e fiscalização da política de assistência social.

A Entrevistada 6, por sua vez, ressaltou a importância da preparação para executar as ações que surgem no dia a dia das instituições: “a gente precisa de mais formação, para que a gente não seja injusto quando for analisar uma prestação de contas, quando for fazer uma visita. Então eu creio que precisa melhorar um pouco nisso, nessa questão”.

No que se refere à opinião das entrevistadas sobre como deve atuar um representante dentro de uma instituição participativa, a palavra “compromisso”, mais uma vez, foi destacada. Para a Entrevistada 1:

O conselheiro deve atuar, primeiro, com compromisso. Depois vem a questão da honestidade, enquanto representante de uma instituição. É preciso ter a consciência de que, ao chegar ao conselho, você não é mais a sua fundação, a instituição onde trabalha, mas um conselheiro da assistência social do município.

A Entrevistada 3, por sua vez, acredita que o conselheiro deve ser alguém “atuante”. Nas suas palavras:

O conselheiro deve ser alguém atuante. Hoje, todos nós que estamos aqui nessa reunião, deixamos nossas atividades, os nossos trabalhos, e estamos aqui. Então, você agrega aquilo. Você agrega e tem que dar uma resposta do que você está fazendo, até porque nós estamos com o nome em um decreto, nós assinamos documentos que tem grande validade, grande importância. Então, o conselheiro deve ser alguém atuante e que se importe com a política de assistência social do seu município. E, principalmente, entenda o que é a política, o histórico dela, quem são os necessitados

e o desenrolar daquilo que vai fazer. Agora mesmo eu estou com cinco processos de avaliação de prestação de contas de entidades. Assim como eu sou avaliada, eu tenho que avaliar outras cinco. Tem instituições que tem recursos da prefeitura, tem instituições que tem outros tipos de recursos. Então, a minha visita, o meu monitoramento, o meu olhar, a minha avaliação vai fazer diferença, até mesmo para quem está sendo beneficiado pela instituição. Então, eu acredito que é o atuar com qualidade, com observância, que vai fazer toda a diferença para quem é conselheiro.

O questionamento seguinte propôs às conselheiras uma autoavaliação do seu desempenho, com o intuito de descobrir, a partir do ponto de vista de cada uma, se as suas tarefas estão sendo efetuadas de maneira adequada, sem nenhum tipo de obstáculo.

As Entrevistadas 1, 2, 3 e 5 afirmaram que sim, já as Entrevistadas 4 e 6 sustentaram que não, apontando as respectivas dificuldades. Para a Entrevistada 4:

Infelizmente, não. Principalmente quando você representa a gestão. Existe uma angústia pessoal e profissional. Eu tenho clareza que eu não consigo me colocar, expor os meus pensamentos, os meus posicionamentos críticos em relação a esse processo de fiscalização e de acompanhamento da política de assistência social. Eu não tenho, realmente, a possibilidade de estar desempenhando a contento aquilo que eu me propus e isso traz para a gente muitos conflitos em estar ocupando esse espaço. Mas, por outro lado também, a gente tenta, de certa forma, não sofrer e se sentir bem e realizado nos pequenos avanços, nas intervenções que são efetivadas. Mas, no geral, não, não é possível.

A Entrevistada 6 também afirmou não se sentir confortável em razão da falta de ética e empatia por parte dos demais membros do conselho no que concerne aos assuntos que são abordados nas reuniões. De acordo com a conselheira:

Existe uma questão ética que precisa ser exposta, porque os espaços de discussão, que são as reuniões, deveriam ser espaços mais fechados, não digo privados, porque qualquer pessoa pode participar, mas espaços nos quais todos os conselheiros tivessem a consciência e o posicionamento ético para manter as discussões ali dentro. Você entende o que eu quero dizer? Alguns posicionamentos não deveriam sair daqui, no sentido de estar colocando a outra pessoa em uma situação delicada, de expor. É algo que acontece com frequência e a gente sabe quem são as pessoas que tem a possibilidade de fazer isso e de levar até de outra forma para a gestão, que não consegue ver a crítica como construtiva. Então, a gente tem esse receio. Por isso que assim, logicamente, a representação é necessária, mas deveria se pensar em outra forma de vínculo, de conselhos, sem essa ligação direta com as instituições. Acho que isso poderia trazer uma maior liberdade para expor, colocar com clareza todas as dificuldades que existem. O controle é muito fragilizado nesse sentido, porque a gente não tem essa liberdade, essa autonomia e a possibilidade realmente de estar fazendo essas colocações, críticas, pontuando questões sobre a gestão.

Desse modo, é possível perceber, com base nos depoimentos descritos, que as representantes da gestão não se sentem tão confortáveis em expor suas opiniões quanto as

representantes da sociedade civil. É algo que reflete no desempenho, afetando, de certa forma, a qualidade das discussões.

No que se refere à frequência dos membros do conselho, todas as entrevistadas concordaram que os conselheiros da sociedade civil comparecem mais às reuniões, embora não lembrem de alguma situação de cancelamento por falta de quórum.

Conforme exposto pela Entrevistada 3: “há uma maior participação da sociedade civil, sim. Não quero penalizar, com isso, o município, mas algumas secretarias, é importante destacar que não são todas, deixam a desejar sim”.

Com base no disposto pela Entrevistada 4:

Nós temos os conselheiros titulares e os suplentes. Dependendo de qual secretaria, a gente tem mais dificuldade de presença das próprias entidades governamentais mesmo. Porque? Porque às vezes aquela pessoa foi colocada pelo órgão, pela secretaria, como conselheiro, mas não foi nem consultado. Nós já tivemos situações de pessoas que foram destinadas, por uma entidade governamental, a fazer parte do conselho. Chegando, compareceram a duas, três reuniões, não se identificaram e foram bem claras ao declarar que nunca quiseram participar. Teresina tem vários conselhos e simplesmente apontam quem deve estar lá. Por isso também há a dificuldade no processo de execução das atividades do conselho, porque nem todo conselheiro que está lá se colocou para estar, ele foi colocado para estar. Outra coisa: os conselheiros que se fazem presentes são os titulares, os suplentes raramente comparecem.

Logo após a questão da frequência, procuramos averiguar a atuação dos conselheiros nas reuniões, questionando se as discussões são equilibradas, com a participação de todos, ou se alguns se sobressaem e por qual razão.

As entrevistadas afirmaram que existem aqueles que são mais expansivos e que acabam se sobressaindo, mas que tal fato ocorre, como já descrito anteriormente, em função de um maior conhecimento e/ou experiência em determinada área e dentro do próprio conselho. Segundo a Entrevistada 1: “a discussão é igual para todos, mas existem sim pessoas que se sobressaem. Todo mundo debate igualmente, mas no momento que a gente precisa de uma orientação mais elaborada, a gente respeita aquele que tem esse entendimento maior”.

Para encerrar o Bloco II, perguntamos às conselheiras se acreditam que os membros do Conselho estão realmente comprometidos com a missão desta instituição participativa ou procuram defender os interesses dos órgãos que representam.

As entrevistadas disseram que muitos membros estão, de fato, trabalhando e se esforçando para seguir o disposto na lei e fazer com que o conselho funcione de modo eficiente e eficaz, apesar de todas as dificuldades do cotidiano. Contudo, existem aqueles que estão defendendo seus próprios interesses, que estão apenas representando a si mesmos.

A Entrevistada 4 resumiu bem a situação ao declarar que:

Na experiência do Conselho, existe sim a questão de defesa de interesses particulares e é algo que até ocorre com uma certa frequência, se você for parar para observar direitinho as coisas. Nem todos estão realmente defendendo a política de uma forma impessoal. Nós já tivemos situações de conselheiros que estavam lá para defender a sua instituição, geralmente entidade, e defendendo também outras entidades, até burlando o próprio processo de análise da documentação, de inscrições, para proveito próprio. Nós já tivemos situações também, não nessa gestão, mas na gestão anterior, de conselheiros que tomavam a frente, pegavam o pedido de inscrição e faziam esse cooptação junto à entidade para poder angariar recursos para a sua entidade. O conselheiro tem a responsabilidade de fazer a visita e analisar o pedido de inscrição. Para tanto, tem que haver confiança. Inclusive, se a gente entender que algum princípio ético foi burlado, a gente pode pedir vistas do processo e outros conselheiros podem fazer outra visita e reanalisar as informações. Então, existem sim pessoas que estão lá para defender interesses particulares, aquilo que for melhor, individualmente falando, e não para defender a política de assistência social em si, para defender o próximo.

Após a análise acerca do modo de atuação dos conselheiros, percebemos que estes não consideram que exista, de fato, um comprometimento de todos com a assistência social do município de Teresina, mas que a maioria busca realizar suas atividades, para a oferta de melhores serviços à população.

Isto posto, passaremos agora ao Bloco III, que diz respeito à fiscalização, principal atividade a ser desenvolvida dentro dos conselhos e que, por este motivo, merece o devido destaque.

5.1.3.3 Bloco III - Fiscalização

O Bloco III procurou averiguar as atividades fiscalizatórias do CMAS, com ênfase em dois aspectos: a fiscalização dos órgãos governamentais e a transparência, através da divulgação das ações realizadas e da prestação de contas para a sociedade.

Inicialmente, questionamos se o Conselho tem atuado no sentido de fiscalizar as atividades do Poder Executivo e pedimos que, em caso de resposta positiva, as entrevistadas apontassem algumas formas de acompanhamento.

As conselheiras concordam que a fiscalização funciona bem em relação às entidades não governamentais, ao passo em que reconhecem que, no tocante às entidades governamentais, ainda é preciso avançar bastante. Para a Entrevistada 1:

É algo que a gente bate muito, porque a gente fiscaliza as entidades, as ONGS, mas é preciso também fiscalizar as OGS. Por exemplo, se chega aqui uma denúncia de um usuário que não teve um atendimento adequado lá no CRASS, nós não temos que ir até o CRASS, nós temos que ir no executivo, na SEMCASPI, saber o que aconteceu, porque o usuário não teve o atendimento esperado. Nós somos um agente de transformação, mas também de fiscalização, seja OG ou ONG.

A Entrevistada 4 declarou que:

Não como deveríamos. Como eu falei, um dos empecilhos é a questão do tempo dos conselheiros, mas sim, nós já realizamos algumas visitas em instituições do executivo, da própria secretaria, alguns processos de fiscalização, fizemos algumas recomendações também. E não é só a questão da visita, até mesmo quando há alguma solicitação de análise de algum benefício, de alguma unidade, a gente realmente tenta fazer uma avaliação criteriosa. Porém, precisamos avançar bastante nesse sentido.

No que concerne ao modo como as informações sobre o conselho são divulgadas, as respostas concentraram-se em palavras como “regular”, “deficiente”, “precário”. Nas palavras da Entrevistada 2:

É uma situação complicada, algo precário. Nós não temos ainda essa divulgação, no sentido de uma comunicação real com a sociedade civil. Então, muitas coisas que acontecem aqui, são importantes, são fundamentais, mas nem na página do município, do portal do município, não aparece. Nós já reclamamos sobre isso outras vezes e falaram que o pessoal do TI ia mudar o perfil. A gente vê que em outros municípios, quando você abre o portal da prefeitura, aparece um link dos conselhos, de todos, não só de um. Aqui a gente ainda não conseguiu, mas já colocamos várias vezes em pauta. Acho que nós temos que cobrar mais.

A Entrevistada 3 alegou que:

Aí é onde a gente peca, porque o conselho faz muita coisa. Exemplo: a avaliação das entidades, a avaliação do próprio órgão público, o monitoramento, etc. E nós não temos outras ferramentas, além do *Facebook*. E, hoje em dia, praticamente ninguém mais utiliza o *Facebook*. Então, falta uma página, falta alguma coisa que possa estar veiculando isso de modo mais claro, até mesmo para que a população entenda o que é o CMAS. O conselho já conseguiu se fazer entender de forma muito sólida com as entidades, mas a população ainda não. Então eu sinto muito a falta disso. Por exemplo, aconteceu algo no CRASS, eu posso recorrer ao CMAS. Aconteceu algo no CREAS, eu tenho o CMAS. Então, há ainda esse grande déficit.

A Entrevistada 5, por sua vez, reconhece que o conselho falha nesse aspecto, mas ressaltou também que há um desinteresse da população em participar, em buscar meios de se fazer presente. De acordo com a conselheira:

Regular. O conselho ainda é uma instância pouco conhecida pela população, tanto é que nós praticamente não recebemos denúncias. A população ainda não tem essa

familiaridade, esse conhecimento. Eu digo que é até algo cultural, nós não temos essa cultura de denunciar. De buscar realmente que os nossos direitos sejam executados como deveriam, que as unidades, que as entidades públicas prestem um serviço de qualidade, que sejam eficientes, que sejam eficazes, que sejam efetivas. Então, nós não temos essa cultura de buscar os meios, os órgãos fiscalizadores, controladores, para que a gente possa realmente avançar nesse sentido. O conselho ainda é pouco conhecido. Seria de grande contribuição para os conselheiros se a demanda viesse também dos usuários, dos profissionais, da população, em geral. Isso iria fortalecer ainda mais o nosso trabalho.

Para encerrar o terceiro bloco, perguntamos como é efetuada a prestação de contas do CMAS frente à sociedade. As Entrevistadas informaram que há a publicação no Portal da Transparência, contudo, a população não acompanha. Para a Entrevistada 4:

É publicado no portal da transparência. Acontece que a população nem sempre acompanha, então, quer dizer, há essa prestação de contas, porque o conselho tem que fazer isso e tem que haver publicação, até para a secretaria poder funcionar, mas, eu não sei se a sociedade civil pega aquela resolução que foi publicada e consegue acompanhar. Algumas coisas até saem como “foi aprovado projeto tal”, mas depois não há uma divulgação disso para que a sociedade civil se empodere sobre o assunto. Mas eu também não vejo isso a nível nacional. Eu vejo resoluções tão pequenas que a gente até tem que pegar uma lupa para conseguir ler e assim fica realmente complicado de acompanhar.

A Entrevistada 6 afirmou que:

A prestação de contas acontece através da própria SEMCASPI e nós temos também os relatórios que são anuais, nós temos também as atas, apesar de serem internas, e o próprio *Facebook*. Tudo que acontece é posto lá. Mas assim, de um modo mais explícito mesmo, nós ainda não temos. É importante dizer que a população não se interessa, não corre atrás para saber como funciona e como os recursos estão sendo administrados, se isso tudo está retornando em forma de serviços com qualidade, então, fica difícil se a própria interessada não participa.

Após as considerações expostas neste tópico, é possível afirmar que o CMAS ainda precisa avançar na divulgação de suas atividades, até mesmo para que a população saiba como o conselho funciona e possa começar a participar de forma mais ativa.

Partiremos, a seguir, ao quarto e último bloco, que trata das outras formas de participação da sociedade civil, além das reuniões efetuadas no próprio conselho, como por exemplo, as conferências municipais.

5.1.3.4 Bloco IV – Desenvolvimento de Atividades

No Bloco IV procuramos analisar como ocorre a regulação de outras instâncias participativas, ou seja, investigamos se o CMAS preocupa-se em realizar outros eventos que

possam contar com a participação da sociedade e com qual frequência tais atividades são realizadas.

As entrevistadas disseram que existem as conferências municipais, que são efetuadas para discutir a política de assistência social do município e que são abertas à população. De acordo com a Entrevistada 6:

Além das reuniões, que qualquer um pode vir e participar, nós organizamos também as conferências, que funcionam como uma maneira de nos aproximarmos ainda mais das entidades e da sociedade civil. Nós discutimos não somente a assistência social em si, mas procuramos conscientizar acerca da importância do conselho, mostrar o que nós realmente estamos fazendo, para que todos consigam compreender melhor qual o nosso papel e auxiliar no andamento do nosso trabalho.

Tomando por base as respostas das conselheiras, no item seguinte nós questionamos se alguma conferência municipal já havia sido realizada neste ano. Em conformidade com o disposto pela Entrevistada 3: “sim, várias conferências municipais já foram realizadas, mas, atualmente, estamos enfrentando alguns problemas. Nós estaríamos na décima segunda conferência, se não fosse boicotada agora pelo governo atual”.

Nas palavras da Entrevistada 4:

A conferência deve ser organizada a cada quatro anos e, de forma extraordinária, a cada dois anos. Com o objetivo de melhorar a divulgação das atividades do conselho e de estreitarmos o nosso relacionamento com a população e as entidades, enriquecendo os nossos debates, nós estávamos realizando a cada dois anos. Inclusive, já tem uns dez anos, se eu não me engano, que acontece dessa forma. Só que nesse ano, infelizmente, foi vetado pelo governo federal. A justificativa foi a seguinte: se existe uma conferência de quatro em quatro anos, não há motivo para fazer de dois em dois anos. Eu acredito que isso foi algo para camuflar a real intenção, que é não discutir a política de assistência social, não deliberar, não colocar as pessoas presentes dentro desse processo de gestão pública, que é essencial para nós. Então, sim, nós realizávamos a cada dois anos as conferências municipais de assistência social, só que agora não mais.

Em relação à presença dos conselheiros nos eventos, as entrevistadas foram unânimes ao declarar que aqueles que mais comparecem são os representantes da sociedade civil. A Entrevistada 1 disse que: “comparecem. É uma minoria, mas comparecem. Em particular, comparecem os conselheiros da sociedade civil, porque os outros não vão”.

A Entrevistada 6 pontuou que:

Essa questão da presença nos eventos extras, além das reuniões, é algo bastante complicado. Veja bem, geralmente, os eventos são realizados nos finais de semana, que é justamente o tempo que nós temos para descansar, curtir a família, fazer outras atividades diferentes do trabalho, que já ocupa a nossa semana inteira. Então, é difícil

sacrificar os momentos de lazer, que são poucos, para participar dessas coisas. Nós devemos lembrar que temos um dever com a assistência social, mas que também somos seres humanos e temos que descansar, até mesmo para desempenhar nossas atividades com mais qualidade. Para resumir, o que eu quero dizer é que comparecem mais os conselheiros da sociedade civil, mas isso não quer dizer que nós, que representamos o Poder Executivo, não estamos interessados. Existem vários fatores para levar em consideração antes de julgar.

Desse modo, podemos concluir que há um esforço em realizar outras atividades, mas que é algo que precisa ser repensado e melhor planejado, para que os conselheiros consigam comparecer e alcance a maior quantidade de pessoas possível, proporcionando uma conscientização dos cidadãos e demonstrando a necessidade de uma participação mais ativa. A seguir, faremos uma análise sobre o funcionamento do Conselho Municipal de Saúde de Teresina e, ao final, faremos uma comparação entre os dois conselhos.

5.2 Conselho Municipal de Saúde de Teresina

5.2.1 Legislação

O Conselho Municipal de Saúde de Teresina – CMS - foi criado em 25 de abril de 1991, através da Lei Municipal N° 2.046/91, como resultado das lutas dos movimentos sociais na área da saúde no Piauí, bem como do advento da Constituição Federal de 1988, em conjunto com a Lei N° 8.080/90 – Lei Orgânica da Saúde - e a Lei N° 8.142/90, dispondo sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS.⁷²

Com o passar do tempo, houve a reformulação do texto legal, entrando em vigor a Lei Municipal N° 4.027, de 05 de agosto de 2010, que dispõe sobre a reorganização do CMS e dá outras providências. De acordo com o artigo 1° do referido diploma legal:

Art. 1°. Fica reorganizado o Conselho Municipal de Saúde de Teresina, CMS – órgão permanente, deliberativo e normativo do Sistema Único de Saúde no âmbito municipal, que tem por competência formular estratégias e controlar a execução da política de saúde no município, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros, em conformidade com o Capítulo II, do título VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, com as Leis Federais ns. 8080, de 19.09.1990, e 8.142, de 28.12.1990, com a Resolução n. 333/2003, de 04/11/2003, do Conselho Nacional de Saúde.

Como se depreende da leitura do artigo supracitado, o CMS é um órgão deliberativo e normativo, ou seja, tem a missão de resolver as questões que lhe são propostas, através das

⁷² Disponível: < <http://sus.teresina.pi.gov.br/2019/04/03/teste/>>. Acesso em 22 jul. 2019.

discussões entre os seus membros, e de normatizar seus entendimentos, transformando-os em regras a serem seguidas.

Além disso, também possui as funções: fiscalizadora e consultiva. Em outras palavras, é dever dos conselheiros, em conjunto com a população, exercer o controle social e prestar esclarecimentos, quando necessário, acerca da situação da saúde no município.⁷³

No que diz respeito as competências a serem exercidas, destacamos: revisão periódica dos planos de saúde; análise, discussão e aprovação dos relatórios de gestão que contenham prestações de conta e informações financeiras; fiscalização e acompanhamento do desenvolvimento de ações e serviços de saúde; exame de propostas e denúncias de irregularidades; controle da execução da Política Municipal de Saúde; deliberação sobre propostas para operacionalização do SUS; cooperação para melhorias na formação dos trabalhadores da saúde, dentre outros.⁷⁴

Em relação à composição, o CMS possui representantes dos usuários, dos prestadores de serviço e do Poder Executivo. São dezesseis representantes de entidades de usuários do SUS, oito representantes dos trabalhadores da saúde, quatro representantes de prestadores de serviços do SUS, quatro representantes do Governo Municipal (indicados pelo prefeito).⁷⁵

O Conselho é organizado da seguinte forma: Plenário, Mesa Diretora, Comissões e Grupos de Trabalho, Secretaria Executiva e Assessoria Técnica, sendo que o Plenário é o órgão de deliberação máxima e conclusiva.⁷⁶

Os conselheiros possuem mandato de dois anos que, a depender das circunstâncias, poderá ser reconduzido. Os membros são indicados pelas próprias entidades das quais fazem parte. As vagas são da entidade e não do conselheiro. Em função disso, é possível haver substituição. É válido mencionar, de igual modo, que não se trata de um serviço remunerado, isto é, é um trabalho voluntário e considerado de alta relevância pública.⁷⁷

No que se refere às reuniões, estas são abertas ao público. As reuniões ordinárias ocorrem uma vez por mês e as extraordinárias poderão ocorrer conforme a demanda do conselho. Em relação à frequência às reuniões, o texto legal estipula que o conselheiro que faltar a mais de três reuniões, consecutivamente e sem nenhuma justificativa, ou a seis reuniões, intercaladamente, no período de doze meses, terá seu mandato extinto.⁷⁸

⁷³ Artigo 2º, caput, Lei 4.027/10.

⁷⁴ Artigo 2º, Parágrafo Único, incisos I a XXXII, Lei 4.027/10.

⁷⁵ Artigo 5º, incisos I a IV, Lei 4.027/10.

⁷⁶ Artigo artigos 4º e 5º do Regimento Interno do CMS.

⁷⁷ Artigo 5º, §§ 2º e 3º e artigo 8º, incisos I a III, Lei 4.027/10.

⁷⁸ Artigo 8º, inciso II, Lei 4.027/10.

São responsáveis pela manutenção do conselho a Prefeitura Municipal de Teresina - PMT e a Fundação Municipal de Saúde – FMS. Os dois órgãos devem garantir a dotação orçamentária, o pleno funcionamento das atividades do CMS e a infraestrutura necessária para a realização dos trabalhos, bem como a existência de uma Secretaria Executiva para realizar os serviços do cotidiano da instituição.⁷⁹

No exercício de suas atribuições, os conselheiros devem atuar para a diminuição das taxas de mortalidade infantil e do aumento na expectativa de vida da comunidade usuária do SUS, incentivando uma maior participação da população e fiscalizando as ações do Poder Público, uma vez que, a saúde é direito de todos e dever do Estado.⁸⁰

Após esta breve explicação sobre como deve funcionar o Conselho Municipal de Saúde na teoria, passaremos à sua análise na prática, através da leitura das atas e do exame do material coletado nas entrevistas com os conselheiros.

5.2.2 Análise das atas

As atas do período dois mil e cinco-dois mil e dezoito foram solicitadas para análise, contudo, o material fornecido apresentou-se incompleto. Desta forma, iniciamos o exame dos documentos a partir do ano de dois mil e seis, uma vez que as atas do ano de dois mil e cinco não foram encontradas.

No que se refere ao ano de dois mil e seis, propriamente dito, somente tivemos acesso ao exposto na reunião do dia vinte e quatro de outubro, onde consta a realização do processo de eleição dos representantes para o biênio dois mil e seis-dois mil e sete. Ressaltamos que os procedimentos ocorreram de forma tranquila, sem nenhum tipo de contestação.⁸¹

No tocante ao ano de dois mil e sete, algumas conquistas foram alcançadas. Os conselheiros aprovaram, na reunião do dia vinte e sete de março, o Plano de Ações e Metas para Controle das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs) e Aids do Município de Teresina.

A gerente de epidemiologia da FMS trouxe um demonstrativo das metas executadas no ano de dois mil e seis, como a capacitação em 33% (trinta e três por cento) de profissionais da saúde na abordagem de adolescentes com DST e AIDs, bem como a cobertura de 100% (cem por cento) das metas de ação em direitos humanos e cidadania, voltada à população mais

⁷⁹ Artigo 7º, Lei 4.027/10.

⁸⁰ Artigos 11, 12 e 13 da Lei 4.027/10.

⁸¹ Livro de Atas – CMS, 2006, p. 01 – 06.

vulnerável. Houve também a aquisição de medicamentos para os portadores de doenças. O plano foi aprovado por unanimidade.⁸²

No que concerne aos problemas enfrentados, os conselheiros reclamaram do atraso no envio de documentos por parte da gestão, comprometendo o trabalho realizado no CMS, em virtude da falta de tempo para leitura. Os membros do Conselho pediram, igualmente, providências para o controle da dengue na cidade, mas nada foi apresentado.

No ano de dois mil e oito, a situação se agravou. Os casos de dengue aumentaram consideravelmente e alguns óbitos foram registrados por conta da doença. A gestão não trouxe nenhuma proposta ao Conselho para a melhoria do quadro.

Ainda no ano de dois mil e oito, dentre os assuntos discutidos, destacamos o atendimento dos pacientes do SUS não residentes em Teresina. Na reunião do dia vinte e cinco de março, o Prefeito à época e o Secretário de Saúde fizeram-se presentes para a deliberação acerca de uma possível compensação financeira para a capital.

O Prefeito ressaltou que Teresina estava recebendo muitos pacientes de fora, especialmente do Maranhão. Na sua opinião, este fato estava comprometendo a qualidade dos atendimentos. Afirmou que fez um pedido ao Ministro da Saúde no sentido de que fosse realizada uma cobertura do financiamento somente dos pacientes do Maranhão, para poder gerir os recursos financeiros do Hospital de Urgências de Teresina – HUT. Esclareceu que o Estado do Piauí entraria com uma parte dos recursos financeiros e a Prefeitura de Teresina com a outra parte, considerando que seria um valor mensal de aproximadamente R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais) para a manutenção daquela unidade de saúde. De igual modo, solicitou que o Ministério da Saúde repassasse o valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), correspondente à quantidade que o município estava gastando somente com pacientes do Maranhão.

Os conselheiros aprovaram a efetivação da compensação pelo atendimento feito pelo SUS em pacientes oriundos de outros estados e municípios. É válido ressaltar que os acordos foram firmados, mas não foram cumpridos.⁸³

No ano de dois mil e nove, o CMS sofreu com a falta de equipamentos. Na reunião do dia catorze de abril os conselheiros reclamaram, principalmente, da falta de crachás. O conselheiro representante dos usuários relatou que estava acompanhando um amigo ao HUT e ao se apresentar como membro do Conselho Municipal de Saúde, teve o acesso ao hospital negado.

⁸² Livro da Atas - CMS, 2007, p. 05- 06.

⁸³ Livro de Atas – CMS, 2008, p. 16-17.

Os demais conselheiros lamentaram o acontecido, mas reforçaram a necessidade de apresentação de uma identificação, posto que já havia ocorrido um assalto ao HUT por conta da entrada de pessoas sem identificador. Destacamos que, no dia oito de setembro de dois mil e nove, após as manifestações, o CMS recebeu uma doação de equipamentos novos do Ministério da Saúde⁸⁴

No que diz respeito aos progressos na saúde, na reunião do dia vinte e sete de setembro de dois mil e nove, os membros do Conselho aprovaram a reorganização das urgências na capital.

O planejamento girava em torno de três eixos: acolhimento, classificação de risco e construção de rede hierarquizada. O acolhimento consistia em ferramenta de humanização e significava que o poder público passava a assumir a responsabilidade por qualquer cidadão que comparecesse à unidade de saúde. Se o serviço não fosse oferecido naquela unidade, o paciente deveria ser encaminhado a local apropriado, com garantia de atendimento. A classificação de risco definia a ordem do atendimento pela gravidade do caso. Seria utilizada identificação visual, com cores, que indicariam os pacientes a terem prioridade de atendimento. Os pacientes mais graves seriam atendidos antes, mesmo que tivessem chegado posteriormente ao hospital, com a cobertura de todas as necessidades, não apenas consultas, mas exames e cirurgias. A construção da rede hierarquizada, por sua vez, refletia-se na atribuição de competências a cada unidade da rede municipal de saúde. No topo da pirâmide ficaria o HUT; a seguir, os quatro hospitais maiores; após, os cinco intermediários e, finalmente, a rede de atenção básica.

As enfermeiras responsáveis pela apresentação do tema esclareceram que a rede hierarquizada era um dos fundamentos do SUS e envolvia toda a rede pública municipal, como elos de uma corrente. A proposta foi aprovada pelos conselheiros. Houve também a criação de ouvidorias. Os conselheiros, por fim, constataram que o índice de falta aos plantões diminuiu, em função de um controle mais rigoroso.⁸⁵

Todavia, algumas questões permaneciam sem solução. A dengue continuava se alastrando rapidamente em alguns bairros e as negociações com o Maranhão, referentes à compensação pelos gastos, seguiam infrutíferas.

Além disso, problemas em relação à saúde do trabalhador foram identificados. Os conselheiros discutiram acerca dos projetos que não estavam sendo desenvolvidos, mesmo com a disponibilidade de recursos, chegando à conclusão de que o que havia sido planejado não estava se concretizando por conta da falta de reivindicação dos gestores neste sentido. Citaram,

⁸⁴ Livro de Atas – CMS, 2009, p. 24.

⁸⁵ Livro de Atas – CMS, 2009, p. 29-30.

como exemplo, o caso dos profissionais que se recusavam a fornecer atestados, mesmo como a efetivação do atendimento a pacientes doentes ou machucados.⁸⁶

No que tange ao ano de dois mil e dez, mais conquistas foram alcançadas. No dia vinte e cinco de fevereiro, os conselheiros aprovaram a implantação do Centro de Atenção Psicossocial - CAPS III, voltado à saúde mental. Os membros do conselho comemoraram tal acontecimento, evidenciando a importância de Teresina contar com todos os serviços destinados aos portadores de doenças mentais pelo SUS.

Ainda na reunião do dia vinte e cinco de fevereiro, o Plano de Contingência para Controle da Dengue foi aprovado. O projeto contava com mecanismos para combate à dengue, como: estrutura de pessoal, laboratório, hospital disponível e serviço de controle de vetor. Salientamos que, ao final do ano de dois mil e dez, os conselheiros constataram que os casos de dengue diminuíram em função das atividades realizadas.⁸⁷

No encontro do dia vinte e dois de junho, o CMS recebeu mais doações do Ministério da Saúde. Um novo projeto foi apreciado: a marcação de consultas online. Os membros do conselho aprovaram o plano e este passou para a fase de execução. No tocante à compensação pelos atendimentos efetuados em Teresina, alguns municípios do Maranhão aceitaram pactuar e auxiliar com os gastos.⁸⁸

No ano de dois mil e onze, verificamos mais alguns avanços, como por exemplo: a instalação de internet banda larga, para facilitar a marcação de consultas online, e a climatização das enfermarias, para um melhor atendimento aos pacientes.

Em contrapartida, as dificuldades permaneceram. Na reunião do dia quatro de maio de dois mil e onze, os conselheiros discutiram sobre as condições de trabalho da Coordenação do CMS, que estava contando apenas com uma sala, sendo que o espaço da própria coordenação fora emprestado para um setor da FMS.

Os conselheiros reclamaram também da falta de médicos, em especial, ortopedistas, e foram informados de que no Brasil inteiro havia um déficit de ortopedistas, pediatras, neurologistas, anestesistas e urologistas, mesmo com vagas disponibilizadas em concurso, uma vez que nem todas eram preenchidas.⁸⁹

Dando continuidade ao exame das atas, o conselheiro representante do Sindicato dos Trabalhadores Federais em Saúde e Previdência Social do Estado do Piauí – SINTSPREVS/PI

⁸⁶ Livro de Atas – CMS, 2009, p. 32.

⁸⁷ Livro de Atas – CMS, 2010, p. 34-38.

⁸⁸ Livro de Atas – CMS, 2010, p. 39-40.

⁸⁹ Livro de Atas – CMS, 2011, p. 01-03.

requisitou a realização de uma reunião extraordinária para discutir a questão do HUT, afirmando que não era certo que os pacientes ficassem em macas, pois além de não receberem cuidados adequados, as macas não eram pagas pelo SUS.

O conselheiro cobrou ainda a expansão do HUT e disse que a FMS não poderia ficar refém da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, o Prefeito (na época, Elmano Férrer) afirmou que estava gastando R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por mês com a saúde, o que não era verdade, porque o dinheiro vinha de repasses do SUS.

O Hospital Getúlio Vargas - HGV, ainda segundo o conselheiro, passou por uma reforma de R\$ 46.000.000,00 (quarenta e seis milhões de reais) e estava ocioso. A partir desta informação, questionou se não seria o caso de receber alguns pacientes do HUT. Para encerrar a sua explanação, solicitou a presença do Secretário de Finanças e de Administração da PMT, da direção do HUT e de representante do Ministério Público. Os conselheiros concordaram com a necessidade de realização da reunião.⁹⁰

No dia seis de julho de dois mil e onze, uma nova denúncia nos chamou atenção. O conselheiro representante da Federação das Entidades Comunitárias do Estado do Piauí – FECEPI afirmou que o CMS estava funcionando de forma irregular, sem mesa diretora e sem a formação de comissões, o que estava inviabilizando o andamento normal das atividades do conselho.

O Conselheiro representante do Sindicato dos Trabalhadores Federais em Saúde e Previdência do Estado do Piauí, por sua vez, se manifestou a respeito da vigilância sanitária, fazendo mais uma denúncia. Afirmou que, até o momento, a PMT não havia aplicado recursos nesta área e que deveria ser responsabilizada por isso, conforme disposto em lei.⁹¹

No que se refere à formação, os conselheiros solicitaram a realização de cursos de capacitação, contínuos, para uma melhoria na qualidade dos trabalhos realizados e de uma adequada análise de relatórios.

No ano de dois mil e doze, os conselheiros continuaram reclamando que os documentos da gestão estavam chegando com atraso, impossibilitando o exame em tempo hábil. Alguns membros relataram divergências nas comissões, com ameaças de abandono, em decorrência da grande quantidade de faltas.

Outro ponto insistentemente abordado nas reuniões diz respeito ao aluguel de prédios pela FMS, por preços exorbitantes. Os conselheiros mostraram-se extremamente descontentes

⁹⁰ Livro de Atas – CMS, 2011, p. 05.

⁹¹ Livro de Atas – CMS, 2011, p. 07.

diante de tal situação, sem conseguir compreender porque os prédios não eram comprados ao invés de serem alugados.

Todavia, independentemente dos pontos negativos, muitas melhorias foram registradas, tais como: reconhecimento da importância da realização de atividades físicas, com ações voltadas ao seu incentivo; houve a instalação de leitos novos no HUT, bem como a retirada das macas dos corredores e projetos foram executados para auxiliar mulheres que sofriam com violência doméstica.

Dentre os acontecimentos deste ano, um deles merece destaque, em particular: no dia vinte e oito de agosto de dois mil e doze, os candidatos ao cargo de Prefeito de Teresina compareceram ao CMS para um debate.

Estavam presentes Firmino Filho (PSDB), Daniel Solón (PSTU) e Maklandel Aquino (PSOL). Wellington Dias não compareceu. Os conselheiros apontaram a situação da saúde no município de Teresina: HUT com espaço ocioso; macas que causavam prejuízo, por não serem remuneradas; hospitais de bairros que não atendiam satisfatoriamente; serviço de coleta de lixo precário e trânsito caótico, responsável por inúmeros acidentes, foram alguns dos temas descritos.

Maklandel Aquino propôs a realização de concurso público para a contratação de mais profissionais, acabando com a terceirização; a efetivação da atenção no HGV; cuidado com a remuneração dos profissionais de saúde, bem como maiores investimentos na saúde pública. Segundo ele, os problemas na saúde estavam acontecendo por conta dos inúmeros erros da gestão.

Firmino Filho, por seu turno, assegurou que o número de servidores de saúde, em Teresina, havia crescido bastante, o atendimento tornou-se regionalizado, pequenos postos passaram a ter uma dimensão maior e novos hospitais foram construídos. O PSDB implementou e incrementou o PSF. Do mesmo modo, informou que durante o governo do PSDB houve redução da mortalidade e os indicadores de saúde ficaram dentro dos melhores níveis possíveis. A FMS também alcançou um bom índice de desenvolvimento. Contudo, reconheceu que precisavam melhorar a gestão, em especial, a gestão em rede. As suas propostas foram: gestão compartilhada – Público, Privado, ONGS, etc. -, fortalecimento da rede de urgência, reformas do HUT, início das atividades do HU, novas Unidades de Pronto Atendimento (UPAS) a serem construídas, aumento do vencimento dos profissionais e a criação de laboratórios especializados.

Para Daniel Solón, o fato do CMS ter se desligado da gestão, na Presidência, foi um avanço, posto que a alternância entre poder público e sociedade civil era fundamental para

garantir o funcionamento adequado do Conselho. Em seu depoimento assegurou que as grandes empresas estavam comandando a saúde pública naquele momento. Esclareceu que, em Teresina, 79,5% (setenta e nove e meio por cento) da prestação de saúde era privada, demonstrando, em muitos casos, de acordo com suas próprias palavras, “o lucro acima da vida”. As suas propostas foram as seguintes: melhoria no saneamento básico e desenvolvimento de ações para o controle da dengue. Após esta exposição, os conselheiros continuaram questionando os candidatos, que apenas reforçaram suas respectivas propostas.⁹²

No que tange ao ano de dois mil e treze, na reunião do dia quatro de fevereiro, os conselheiros aprovaram a reforma do Sistema Municipal de Saúde de Teresina. A estrutura passou a ser composta pela Secretaria Municipal de Saúde – gestora do SUS -, e duas fundações a ela vinculadas: FMS e Fundação Hospitalar. O CMS ficou subordinado à Secretaria Municipal de Saúde.

O Promotor de Justiça da Fazenda Pública, como fiscalizador do cumprimento da lei, acompanhou o processo de alteração da estrutura da saúde e informou estar analisando o excesso de cargos comissionados no município, posto que, segundo ele, os cargos efetivos deveriam ser a regra e os comissionados, a exceção.

Os conselheiros se manifestaram dizendo que a lei que alterou a estrutura da saúde no município foi aprovada sem ser submetida ao CMS, o que constituía um grande desrespeito, e que este estava funcionando de forma precária e sem espaço físico.⁹³

Na reunião do dia treze de maio de dois mil e treze, os conselheiros denunciaram falhas em hospitais de retaguarda, como o Hospital Universitário - HU, com mais de um ano recebendo dinheiro público, com leitos contratados com o município e sem atender nenhum paciente, ao passo em que o HUT estava funcionando 80% (oitenta por cento) acima da sua capacidade.

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE/PI, por sua vez, abriu processo administrativo para verificar o pagamento dos funcionários e o não atendimento de pacientes oriundos do sistema municipal, posto que o HGV não estava recebendo pacientes aos finais de semana e o seu ambulatório não funcionava há meses, mesmo com o repasse de R\$ 214.000,00 (duzentos e catorze mil reais) mensais. Os conselheiros chegaram à conclusão de que os problemas estavam ocorrendo por falta de resolutividade política.⁹⁴

⁹² Livro de Atas – CMS, 2012, p. 71-72.

⁹³ Livro de Atas – CMS, 2012, p. 79-80.

⁹⁴ Livro da Atas – CMS, 2013, p. 86-87.

No que concerne ao ano de dois mil e catorze, os conselheiros voltaram a abordar a questão do atendimento aos pacientes oriundos de outros Estados, logo na primeira reunião, no dia vinte e um de janeiro. De acordo com alguns membros do CMS, o não atendimento de pacientes de outros estados estava penalizando, também, o piauiense, pois o pacto foi efetuado, mas o dinheiro não estava sendo repassado.

O conselheiro representante da FECEPI esclareceu que o Secretário de Saúde de Teresina foi alvo de críticas por parte do Secretário Estadual de Saúde do Maranhão e foi acusado de desviar os recursos e fazer captação de pacientes do Estado. Diante do quadro apresentado, os conselheiros decidiram realizar uma reunião extraordinária para discutir o assunto.⁹⁵

Posteriormente, no encontro do dia trinta de setembro de dois mil e catorze, os membros do CMS voltaram a debater sobre o funcionamento precário do HUT. O representante da Associação dos Médicos Intensivistas do Município de Teresina – ASIMUTE fez uma denúncia: os pacientes do hospital foram retirados dos leitos dos corredores e transferidos para o Posto I, onde ficavam escondidos e não recebiam nem mesmo os cuidados básicos, como o oxigênio. Os enfermos ficavam esperando por leitos vagos e acabavam não resistindo. Os resultados da falta de estrutura eram catastróficos: cerca de cento e setenta mortes por mês no HUT.

A ASIMUTE fez denúncia tanto ao Ministério Público quanto à FMS, mas nada foi resolvido. O conselheiro representante do SINTSPREVS/PI considerou irresponsável a atitude dos gestores de sair dos eventos antes de responder aos questionamentos do povo e perguntou o que o CMS poderia fazer para ajudar o HUT.

O conselheiro representante da ASIMUTE afirmou que o Ministério Público exigiu que a prefeitura de Teresina providenciasse abrigo aos pacientes de UTI, mesmo que fosse necessário contratar UTIS de hospitais privados. O Diretor do HUT esclareceu que o prejuízo que Teresina tinha com o HUT dava para construir uma Ponte Estaiada por ano. Levando-se em consideração os fatos expostos, os conselheiros se comprometeram a realizar visitas periódicas ao hospital.⁹⁶

Sobre as solicitações de material feitas no ano passado, os conselheiros foram informados de que Secretário de Saúde se comprometeu a confeccionar crachás e cartões para os membros do Conselho. Os problemas com a falta de médicos ortopedistas também foram sanados.

⁹⁵ Livro de Atas – CMS, 2014, p. 01.

⁹⁶ Livro de Atas – CMS, 2014, p. 03-04.

Em relação ao ano de dois mil e quinze, na primeira reunião, dia vinte e sete de janeiro, o Promotor de Justiça compareceu ao CMS para discutir a situação da saúde pública do município de Teresina, que definiu como complexa. Relatou que recentemente havia realizado uma visita ao centro odontológico e verificou que o local era insalubre, inadequado ao funcionamento, com material obsoleto e a presença de ratos e baratas. Apontou que havia uma grande demanda, em vários setores, e pediu auxílio do CMS para a fiscalização, colocando como prioridade a saúde da família e a construção de novas Unidades Básicas de Saúde - UBS. No tocante às UBS, alguns conselheiros se manifestaram, sustentando que eram planejadas, que o dinheiro vinha, mas não eram construídas.

O Promotor pontuou também a questão estrutural do Conselho. Segundo ele, o CMS precisava de uma melhor estrutura para funcionar, bem como os conselhos locais de saúde, que possuíam, no geral, pequenas salas nos hospitais.

O conselheiro representante de FECEPI comunicou que o CMS estava trabalhando sem nenhuma organização e que não existiam carros para efetuar as visitas. Declarou, igualmente, que o gestor ignorava a existência do conselho e que as informações que eram solicitadas nunca chegavam a contento. Para ele, o CMS estava trabalhando única e exclusivamente para aprovar projetos da rede municipal. Assegurou, inclusive, que até o momento, nenhum havia sido rejeitado e que a Mesa Diretora era omissa em muitos aspectos.

Diante deste contexto, os conselheiros passaram a pensar em possíveis saídas para ver as demandas serem atendidas pela gestão, chegando a cogitar, em especial, o trancamento de pauta e a suspensão das atividades do conselho, como forma de protesto.⁹⁷

Ainda no ano de dois mil e quinze, na reunião do dia trinta de março, o Promotor entrou em contato com o conselho, novamente, demonstrando preocupação com o que acabara de descobrir. Após uma breve investigação, constatou que os documentos que enviava ao CMS eram desviados e não chegavam ao destino final, mesmo contendo o nome do conselho estampado nos envelopes. Para o promotor, tal fato indicava que alguns gestores estavam tentando impedir a sua comunicação com o CMS. Os conselheiros decidiram marcar outra reunião com a promotoria, dada a gravidade do assunto.⁹⁸

No que diz respeito às melhorias, no encontro do dia vinte e oito de agosto de dois mil e quinze, os conselheiros tomaram conhecimento acerca do início das reformas do HUT que, diga-se de passagem, ocorreram mais por conta de cobranças por parte da Agência Nacional de

⁹⁷ Livro de Atas – CMS, 2015, p. 01-02.

⁹⁸ Livro de Atas – CMS, 2015, p. 03.

Vigilância Sanitária - Anvisa e do Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus, do que por atenção às necessidades dos pacientes.⁹⁹

Uma última informação que nos chamou atenção refere-se a alguns dados que foram apresentados ao CMS. Conforme pesquisa realizada pelo Ministério da Saúde, Teresina foi apontada como a líder do ranking em aplicação de recursos na saúde, dentre as capitais do Nordeste. Os conselheiros, então, refletiram sobre os inúmeros problemas que aconteciam e chegaram à conclusão de que, no conselho, muito se discutia sobre políticas e projetos, mas as ações, de fato, ficavam em segundo plano e acabavam não se verificando na prática, ainda que com a existência de recursos para a execução.¹⁰⁰

No ano de dois mil e dezesseis, mais uma vez, os conselheiros relataram o descaso por parte da gestão, com o constante atraso na entrega de documentos. A questão da dengue também voltou a ser discutida. Alguns membros do conselho afirmaram que o CMS não estava desempenhando bem o seu papel, posto que nenhuma visita estava sendo realizada, comprometendo a atividade fiscalizatória.

No ano de dois mil e dezessete, os conselheiros continuaram solicitando cursos de formação e assessoria, para uma compreensão adequada dos relatórios e balancetes. Além disso, dois acontecimentos merecem destaque.

O primeiro deles ocorreu vinte e um de março de dois mil e dezessete, quando os conselheiros se encontraram para discutir, novamente, a situação do HUT. As visitas foram efetuadas e os membros do CMS encontraram várias irregularidades, mesmo com uma reforma recente.

A conselheira representante do Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos de Saúde do Estado do Piauí – SINDESPI informou que as máquinas do HUT estavam paradas, enquanto outra empresa de fora, chamada Clinefro, levava suas máquinas para o hospital, para que pudessem fazer os procedimentos necessários. Acrescentou ainda que o espaço era pequeno para fazer hemodiálise e pediu que fosse enviado um ofício para a gestão, informando tais dificuldades. Os conselheiros também decidiram entrar em contato com a direção do HUT, para esclarecer a situação.¹⁰¹

O segundo acontecimento corresponde à deliberação acerca do Plano Emergencial do Estado do Piauí, bem como a questão do possível fechamento das UTIS Neonatais – UTINS –

⁹⁹ Livro de Atas – CMS, 2015, p. 05.

¹⁰⁰ Livro de Atas – CMS, 2015, p. 07.

¹⁰¹ Livro de Atas – CMS, 2017, p. 01.

do Hospital do Dirceu, em função da verificação de um elevado índice de mortalidade dos bebês que estavam na maternidade no ano de dois mil e dezesseis.

O Presidente do CMS informou que todos os vereadores foram convidados a participar daquela reunião do dia dezenove de setembro de dois mil e dezessete, assim como os representantes da PMT. É válido mencionar que apenas um vereador compareceu e este, por sua vez, lamentou a falta de compromisso da gestão e afirmou que iria lutar pelo não fechamento das UTINS.

O conselheiro representante da FECEPI denunciou que a Secretaria de Saúde do Estado, juntamente com a FMS, estava tomando decisões sem consultar o CMS. A conselheira representante dos usuários e relatora da Comissão de Avaliação de Projetos e Finanças do CMS declarou que as crianças estavam morrendo por falta de líderes políticos que se sensibilizassem, de fato, com o estado da saúde pública e buscassem soluções.

O Promotor de Justiça, que também compareceu à reunião, disse que recebeu um documento, assinado por vários profissionais que trabalhavam no CIAMCA, com inúmeras reclamações. Informou que uma audiência pública foi realizada, mas sem a presença dos dois gestores: Estado e FMS. Sendo assim, a promotoria solicitou uma auditoria de toda a rede neonatal do Município de Teresina. Por fim, assegurou recomendaria ao Presidente da FMS o não fechamento da UTIN, sob pena de caracterização de ato de improbidade administrativa.

Alguns conselheiros, representantes do Poder Executivo, afirmaram que a proposta da gestão não foi bem interpretada e acusaram alguns membros do CMS de levar informações distorcidas para as suas comunidades. Após discussão acalorada, os conselheiros decidiram pelo não fechamento das UTINS e pela realização de uma reforma.¹⁰²

Por fim, mas não menos importante, ainda no ano de dois mil e dezessete, os enfermeiros paralisaram suas atividades, em virtude das condições insalubres e do não reajuste dos salários. Os profissionais afirmaram que existia mofo nas unidades de atendimento, tetos rachados e que chegavam a sofrer agressões dos moradores locais, por conta da precariedade no atendimento. Os conselheiros consideraram que seria melhor fazer uma reunião extraordinária com os gestores e o Ministério Público.

No ano de dois mil e dezoito, alguns problemas continuaram acontecendo, tais como: atraso no envio de documentos, por parte da gestão e a falta de materiais necessários para as atividades do CMS. De igual modo, os conselheiros constataram dificuldades para a marcação de consultas online e algumas irregularidades, relativas ao processo de eleição dos membros do

¹⁰² Livro de Atas – CMS, 2017, p. 01-06.

conselho foram apontadas. Inclusive, o Ministério Público foi acionado, contudo, deixou a decisão a cargo dos conselheiros, que mantiveram o resultado inicial.

Diante da leitura do que foi apresentado neste tópico, podemos perceber que o CMS enfrentou diversos obstáculos para a continuação de suas ações, como por exemplo, a falta de materiais e de transporte, o atraso da documentação por parte da gestão, a não concretização dos projetos aprovados, ausência de cursos de capacitação continuados e de uma assessoria técnica para análise de balancetes e prestações de contas, entre outros.

Em contrapartida, como pontos positivos, citamos: avanços no combate à dengue; uma maior preocupação com a saúde mental, com a criação de projeto de incentivo à realização de atividades físicas, de combate à violência contra a mulher, entre outros pontos. Isto posto, passaremos à análise das entrevistas.

5.2.3 Entrevistas

5.2.3.1 Bloco I - Organização

No primeiro bloco de perguntas, procuramos saber a respeito da organização interna do Conselho Municipal de Saúde, bem como a definição geral de políticas e a gestão administrativa.

Em um primeiro momento, pedimos que os conselheiros avaliassem a organização interna da instituição, destacando pontos a serem melhorados. No geral, as respostas foram positivas. De acordo com o Entrevistado 1:

Eu sou suspeito para falar, mas em questão de melhoria, graças a Deus, está indo bem, só alguns detalhes que precisam de mais atenção. Como por exemplo, hoje nós temos uma sede, mas não é própria. Estamos na luta por um espaço nosso e é algo que já está bem encaminhado.

Para a Entrevistada 2:

A gente tem uma lei que regulamenta a participação, de acordo com os segmentos, mas a dinâmica específica do Conselho Municipal de Saúde ainda tem muito o que avançar. O nosso trabalho, hoje, se resume mal, muito mal, a apenas receber demandas, pautas da gestão. Eu reconheço que a gente já avançou muito em relação ao tempo que eu entrei, por exemplo. Mas, no meu entendimento, a gente ainda está muito dependente da gestão. Não existe uma demanda que é colocada pela sociedade, apesar de termos trinta e duas entidades participando do conselho.

O Entrevistado 3 também levantou algumas questões importantes:

Eu avalio como boa, principalmente nos últimos quatro anos, nós tivemos alguns avanços. Tivemos também alguns entraves, porque realmente algumas coisas não andam como a gente gostaria. Mas no geral, é isso, tem sido positivo. Tivemos algumas conquistas, como por exemplo, quando nós tivemos um problema nas maternidades, nas UTIS neonatais, e a nossa atuação foi muito importante, foi decisiva para que pudéssemos ter um bom resultado. O fechamento não aconteceu e agora as coisas estão andando muito bem. Pouco a pouco nós estamos nos redescobrimo, procurando melhorar a cada dia. Mas assim, uma coisa que precisa ser melhorada, por exemplo, é a questão das consultas. Nós trabalhamos diretamente com o controle social para o sistema único de saúde – SUS, e a nossa meta é alcançar resultados melhores. Deixam muito a desejar, por exemplo, as marcações de consultas, é algo que está muito aquém do necessário, porque há uma demanda reprimida em toda Teresina. Nós precisamos melhorar nesse aspecto.

O Entrevistado 4, por sua vez, declarou que:

O conselho é bem organizado, as ações são feitas, são executadas e as comissões funcionam, que são justamente o braço do conselho, da composição da mesa diretora. As comissões e a mesa diretora coordenam o funcionamento do conselho e estas desenvolvem muito bem suas atividades hoje em dia. Mas algumas coisas precisam melhorar. A gente tem as coisas, só que não é o suficiente, o que a gente queria que tivesse. Por exemplo, às vezes a gente faz algumas reivindicações que não são atendidas, em termos de melhorias para os usuários, pacientes. O que eu vejo que falta é isso, é justamente essa questão de a gente reivindicar o que não está correto e ser atendido. O poder público é muito lento e as coisas não fluem rapidamente do jeito que a gente quer.

Os Entrevistados 5 e 6, respectivamente, reconheceram o progresso que o conselho vem alcançando com o passar do tempo e não destacaram nada a ser aperfeiçoado. Nas palavras do Entrevistado 5:

Agora, na atualidade, a organização é boa. Antes da gente assumir, a gente escutava muitas pessoas falando mal do conselho, entende? Mas vem melhorando, cada vez mais. E melhorou mais ainda quando o trabalhador e o usuário começaram a assumir a presidência do conselho, foi quando as coisas foram se desenrolando mais e a instituição ganhou maior visibilidade, porque o conselho, antigamente, era mais centrado na mão do gestor. Quando o trabalhador e o usuário passaram a presidir o conselho, melhorou cem por cento.

Para o Entrevistado 6:

Eu acho que, nos últimos três mandatos para cá, o monopólio foi quebrado, porque antes era administrado só pela gestão. A partir do momento que realmente foi aplicada a resolução do Conselho Municipal de Saúde, os usuários começaram a participar mais ativamente e com certeza o conselho desenvolveu mais suas ações.

No que se refere à relação entre o conselho e a Fundação Municipal de Saúde, os conselheiros classificaram como “boa”. Em consonância com o disposto pelo Entrevistado 5: “eu sou ex-presidente do conselho e nós sempre tivemos um bom entendimento com a FMS. Essa gestão também tem um bom entendimento. Isso é importante para a gente respeitar as partes e a questão da paridade, entende?”.

Contudo, a despeito das opiniões apresentadas, indicando uma relação de cooperação e parceria, a Entrevistada 2 destacou, novamente, a dependência que o conselho possui em relação à gestão:

Isso é um ponto crítico de discussão, até mesmo entre nós, os próprios conselheiros, porque há algumas colocações, alguns entendimentos no sentido de que o conselho seria subordinado à Fundação e outros no sentido de que não seria subordinado, por conta da sua função fiscalizadora. Quando a gente tem uma ideia de hierarquia, com o conselho sendo subordinado à Fundação, isso traz uma noção de que não seria possível concretizar os objetivos estabelecidos em lei. Então, eu, particularmente, entendo o conselho como um órgão paralelo, está ali, junto da estrutura administrativa, mas não está subordinado à Fundação no alcance dos seus objetivos. Administrativamente, sim, mas em relação à execução dos seus objetivos, não. Isso até reflete na própria colocação das pautas, como eu citei antes, no outro questionamento. Embora tenha o entendimento de que não deve ser subordinado, na prática, está sendo muito subordinado, pelas relações que as pessoas têm, por exemplo. Se você for pesquisar as relações que os conselheiros possuem com o Poder Executivo Municipal, a grande maioria tem alguma ligação, como por meio de cargos, enfim, de relações políticas, com o Executivo. Então, acaba que na prática, é subordinado, o que não é o ideal.

No que diz respeito aos tópicos que fazem parte da agenda de discussões e dos assuntos que têm prioridade, todos os entrevistados foram enfáticos ao afirmar que, quando se trata de saúde e de SUS, tudo acaba se transformando em uma prioridade. Nas palavras do Entrevistado 4: “todas as questões são prioritárias. Quando vem para o Pleno, seja qual for o assunto, tem que ser discutido, tem que ser resolvido, tem que sair alguma coisa daqui, sair uma solução, independentemente de ser realizado posteriormente ou não”.

Os Entrevistados 2 e 3, por seu turno, indicaram alguns elementos que precisam ser mencionados: a necessidade de maior participação da sociedade e o inadequado repasse de verbas. Em conformidade com a Entrevistada 2:

A gente tem uma Mesa Diretora, que é responsável pela coordenação dos trabalhos, mas cada entidade e a sociedade de modo geral, não se restringindo aos conselheiros, pode estar requisitando pauta. Agora a Mesa Diretora é responsável por articular e apresentar essas demandas para o conselho. Então, dentro das reuniões plenárias, quem organiza os trabalhos é a Mesa Diretora. É possível que qualquer membro da sociedade civil protocole uma requisição de pauta, isso não se restringe aos conselheiros, é aberto. Agora na prática, a gente vê que realmente isso fica muito a

cargo da administração, que no caso do conselho, é a mesa diretora que coordena. Sinto falta de uma maior proximidade com a população e de iniciativa por parte desta.

Sobre aos recursos, o Entrevistado 3 esclareceu que:

A dinâmica do tempo, de vez em quando, nos bota diretamente no confronto de situações que acontecem, mas nós priorizamos tudo o que é essencial e de acordo com as necessidades que vão surgindo. Neste momento, a nossa briga grande e que tem bastante prioridade é para que seja cumprido aquilo que está descrito na lei. É um direito nosso construir um SUS de qualidade. Há um esforço grande por parte da prefeitura, por parte da Fundação Municipal de Saúde, no sentido de que aconteçam as coisas com base no que foi previsto, só que tem sido complicado. Há um entrave enorme que é o fato de que o governo do Estado do Piauí não está repassando a verba necessária para Teresina, o que nos deixa muito entristecidos, tendo em vista que Teresina também faz parte do Piauí. E eu digo isso sem querer fazer uma crítica ao político propriamente dito, mas no sentido de que tenhamos a consciência, a compreensão de que Teresina faz parte e que se chegar o que nos é devido, a parte do município, que é doze por cento no mínimo, se chegar na sua integralidade, certamente vai melhorar e muito a situação e essas demandas deixarão de acontecer desse jeito e passarão a ser menores. Demanda sempre haverá, mas há de ser bem menor.

Ainda em relação aos temas discutidos no conselho, o Entrevistado 6 citou o caso do Hospital do Grande Dirceu:

Aqui todos os assuntos têm prioridade. Quando se fala de SUS, tudo é fundamental. Vou dar um exemplo mais recente: o fechamento ou não do Hospital do Grande Dirceu, que é um hospital que já tem trinta e seis anos. A gestão mandou um projeto, que passou inclusive pela comissão que eu faço parte, que é a Comissão de Finanças. Mas só a comissão não tem o poder de decisão, tem que levar para o Pleno. Então, o que foi feito: a comissão analisou o projeto e depois levou para o pleno. Nós tínhamos duas alternativas: fechar parcialmente ou fechar totalmente. O que os conselheiros fizeram? Nós fomos até o Dirceu, convocamos os moradores, fizemos uma grande reunião lá e ouvimos a sociedade, que é a interessada. Inclusive, eu fiz questão de estar presente e nem me apresentei como conselheiro, fiquei no meio do povo, só ouvindo as opiniões. Às vezes, a verdade dói. Eu tinha o meu ponto de vista como usuário do SUS, porque eu não tenho plano de saúde, né? O gestor chegou aqui e fez a proposta: em seis meses, se aquela unidade fechar total, entrego à comunidade o hospital todo reformado. Para fechar só parcial, a reforma duraria oito meses. Alguns acham que eu errei, outros não. O fato é que, em alguns momentos, nós precisamos acreditar na gestão. Eu preferi dar um voto de confiança ao gestor. Depois nós fomos pegar uma relação do que ficaria no hospital, se fechasse parcialmente, e era praticamente nada. A comissão então orientou para o fechamento total. Porém, o Pleno decidiu pelo fechamento parcial e nós tivemos que acatar.

Dando continuidade à entrevista, questionamos quais conselheiros se destacavam mais dentro do conselho e se esta influência era consequência de uma característica pessoal ou ocorria por conta do órgão representado. Os entrevistados, mesmo reconhecendo que, em alguns momentos, os representantes da gestão são mais ouvidos, acreditam que o fator “conhecimento” é primordial quando se trata de influenciar pessoas. Para a Entrevistada 2:

Hoje eu entendo mais como uma característica pessoal, em relação à algumas habilidades de articulação. Porque, se for pensar no que representa, eu entendo que uma pessoa da gestão, por representar o Poder Executivo e levando em consideração o fato de que esse conselho está subordinado, acaba tendo mais ouvintes, ressoa mais aquela voz. Mas não sei se isso pode ser classificado como uma maior influência. O que eu sei que é fundamental é ter conhecimento. Muitos conselheiros, isso é uma impressão minha e que vale para todos os segmentos (trabalhadores, usuários, às vezes até da própria gestão), não têm o entendimento da administração pública, e você não articula bem, não defende bem aquilo que você não conhece. Então, as pessoas que tem maior entendimento e maior habilidade de explanação oral, convencimento, com certeza tem mais influência. Agora, geralmente, essas pessoas são representantes da gestão e alguns trabalhadores. Eu vejo no sentido de que é um somatório, mas pelo entendimento maior do funcionamento da gestão pública, acabam sendo os gestores.

De acordo com o Entrevistado 3:

Cada um na sua função. Eu até sei que têm alguns que representam melhor certos segmentos e é assim que deve ser mesmo, mas esta gestão está acompanhada de pessoas bem preparadas. Os problemas existem, só que as pessoas estão bem preparadas. Então, eu acho que, cada um, no seu segmento, está dando conta muito bem do recado. Você há de convir que nós, como conselheiros da sociedade, certamente somos pessoas de menos conhecimento. Temos pouco conhecimento na saúde, mas estamos correndo atrás de compreender cada dia e contamos com a aquiescência e com a força dos que compreendem bem, é por isso que somos misturados. E assim, cada um do seu jeito, mas no todo, nós terminamos sendo iguais, nós valorizamos cada um como pessoas normais e iguais.

Segundo o Entrevistado 4:

Eu não digo influência, eu digo conhecimento. Tem alguns que possuem mais conhecimento e outros não. Tem aquelas pessoas que gostam de estudar e tem mais conhecimento dos problemas que aparecem. Por exemplo, quando aparece algum problema de estratégia da saúde da família, um agente de saúde, que está vendo todos os dias as coisas acontecerem, tem mais propriedade para falar sobre isso, saber o que é certo e o que é errado.

Para encerrar o primeiro bloco de perguntas, pedimos que os conselheiros sintetizassem o funcionamento do Conselho em uma palavra ou expressão, com as respectivas justificativas das suas escolhas. Para o Entrevistado 1: “eu posso utilizar a palavra gratidão. O Conselho fez vinte e oito anos e é um colegiado competente, que de fato está preocupado com o bem-estar da sociedade, dos usuários que estão lá na ponta e precisam do serviço de saúde”.

A Entrevistada 2 utilizou a palavra “participação”:

Talvez, em uma visão otimista, participação. Eu entendo o conselho como um local de participação. Pena que, infelizmente, muitas vezes as pessoas não usufruem desse direito, porque é um direito, está inclusive colocado na lei. Contudo, eu resumiria o conselho hoje como um local de participação, acho que é a palavra que melhor representa, só que com esse adendo de que não é algo bem utilizado. E eu quero

esclarecer que é no sentido de ocupação mesmo. Basicamente, as reuniões se restringem à participação dos conselheiros. Quem conhece e sabe o que é um conselho de saúde? Não só o conselho de saúde, mas conselhos de direitos, de maneira geral. Pouquíssimas pessoas têm esse entendimento, infelizmente. É um direito que está garantido na lei, na Constituição, mas que os cidadãos brasileiros não têm esse entendimento ainda sobre a oportunidade de voz. Este é o espaço para a sociedade colocar as suas necessidades e suas sugestões também.

O Entrevistado 3 classificou como “razoável”:

Eu diria que de razoável, porque nós precisamos melhorar e muito, cada dia. Não tem jeito, a gente quer sempre o melhor e nós encontramos algumas demandas, por exemplo, na justiça, que o Ministério Público também se envolve, tentando nos ajudar, não é nem por maneira de perseguição, é uma forma de auxílio e que nós agradecemos muito. Então, eu diria que é de razoável para bom. Ainda não está ótimo, mas nós estamos sonhando com esse dia.

O Entrevistado 4 escolheu a palavra “atitude”: “atitude. Às vezes tem muitas coisas que deixam a desejar, por conta da falta de conhecimento, que é uma coisa mais profunda, que a pessoa tenha que entender de determinado assunto, mas nós sempre agimos para melhorar”. O Entrevistados 5 e 6 avaliaram o funcionamento como “bom”. Para o Entrevistado 5:

Seria “bom”, porque de um certo tempo para cá nós temos discutido pautas importantes para a comunidade, para a sociedade. Por exemplo: a questão da marcação de consulta, que nós já discutimos, que é um grande problema que nós temos aqui em Teresina; a questão das UTIS, que o gestor, na gestão passada, queria fechar as da maternidade Wall Ferraz e nós conseguimos reverter essa situação. A Câmara Municipal não conseguiu, o Ministério Público não conseguiu, realizaram até reunião plenária de vereadores na comunidade, mas isso não se resolveu porque a palavra final, deliberativa, é deste conselho. Foi aí onde juntou todo mundo: OAB, Câmara Municipal, Sociedade Civil, Entidades, Gestão. Nós conversamos e decidimos que as UTIS não seriam fechadas e seriam reestruturadas para poder atender à Portaria 930, que é a que rege a maternidade.

Por fim, em conformidade com o disposto pelo Entrevistado 6:

É bom, o conselho, hoje, está indo no caminho certo, mas falta autonomia em alguns setores, porque às vezes a gente não pode tomar uma decisão sem ter um acordo administrativo com a gestão, isso no meu ponto de vista. Nós temos uma dotação orçamentária de cento e vinte mil reais. Se você perguntar o que eu acho, eu acredito que tem que liberar esse dinheiro, sabe? Vamos equipar o conselho, vamos divulgar as suas ações. Quando se fala em finanças, por exemplo, eu sou coordenador do grupo, só vejo os valores no papel, mas não pego, na verdade, nesse dinheiro. A gente não administra o dinheiro, essa parte de finança depende da gestão. Mas eu acho assim: o que eu diria para o conselho, que era bom, é que o conselho deveria ter a sua independência, ter suas finanças, sem passar pelo gestor. Eu acho que deveria ser assim.

Diante do exposto, pudemos perceber que o conselho é, na teoria, bem organizado internamente, mas na prática, os conselheiros sentem-se dependentes da gestão e carecem de uma maior autonomia para gerir os próprios recursos, facilitando o desenvolvimento das suas ações. Isto posto, passaremos ao Bloco II.

5.2.3.2 Bloco II – Atuação dos Conselheiros

O segundo bloco de entrevistas destinou-se a investigar os conselheiros, buscando saber qual o seu papel dentro do conselho e os pontos positivos e negativos da função que desempenham.

Inicialmente, perguntamos aos conselheiros se consideravam claras as suas atribuições e, em caso de resposta negativa, pedimos que citassem o motivo. No geral, os entrevistados consideraram a legislação municipal bem simples e objetiva. Segundo o Entrevistado 4:

São claras. Quando o cidadão se compromete a ser conselheiro, ele já tem alguma coisa em vista, já tem algo em que ele quer trabalhar para trazer melhorias. Quando é usuário, por exemplo, lá na comunidade dele, lá onde ele mora, ele vê as dificuldades e quer pelo menos tentar, de alguma forma, resolver, apresentar resultados. Geralmente, são pessoas que já sofrem algum tipo de cobrança por parte daqueles que estão perto e vem para cá com o objetivo de mostrar serviço e são verdadeiramente comprometidos com isso.

Contudo, ainda que o texto legal seja de fácil entendimento, os Entrevistados 2 e 3, reconheceram a necessidade de uma maior preparação para lidar com as demandas do CMS. Em consonância com a Entrevistada 2:

Sim, são claríssimas. A gente tem uma lei nacional e uma lei municipal. Se você analisar bem a lei municipal, ela é bem clara, tem vários incisos especificando qual é o objetivo do conselho e quais são as formas de trabalho. Agora uma coisa que eu sinto falta é no sentido da operacionalização desses objetivos. Então, um objetivo é “fiscalizar a execução da política pública”, certo. Mas como que a gente faz isso? Na minha opinião, esse é o grande dilema. E além de como fazer, quais são as habilidades (competências éticas, políticas – não partidárias, no caso-, e técnicas) necessárias. Como eu disse antes, você não defende, você não fiscaliza, você não propõe sobre uma pauta que você não conhece. Como a gente está falando de política pública, é fundamental o conhecimento também da administração pública. E esse é o maior déficit. Isso vale inclusive para mim, é uma necessidade minha também. Precisamos de orientação, de informação. Pontualmente, existem alguns cursos de formação online. Só que a formação online não garante que você vá executar o conteúdo daquilo nas suas práticas. Então, vai desde a dificuldade de articulação em plenário até a falta de condições de trabalho. Eu vou dar um exemplo: aqui a gente tem um carro, que é do conselho e que foi conquistado com muita luta, muita luta mesmo. Então, faltam condições de formação de recursos humanos (humana, técnica, ética) e também condições estruturais, para poder alcançar os objetivos da lei. Eu entendo que o Norte é sempre a lei, o que a lei está dizendo.

O Entrevistado 3, por sua vez, reforçou a questão do conhecimento, ao afirmar que:

Às vezes não ficam muito claras as atribuições, mas por nossa causa mesmo. Cada um se envolve nas suas ocupações. Eu estou falando por mim, da minha parte eu entendo que nós precisamos mergulhar muito, cada dia procurando estudar as novas leis, as novas normas, principalmente o que vem do Ministério da Saúde, que nos deixa embaraçados e às vezes sem tempo, porque à medida que se aproxima a data da nossa reunião, que é no fim do mês, toda última terça-feira, nós vamos nos deparando com algumas propostas que vem de lá e que precisam ser bem analisadas. Eu sou uma pessoa de idade, mas estou muito mergulhado nesse negócio de internet, eu me atento muito naquilo que é bom e que o assunto é saúde e entendo que essa é a chave para o desempenho das atividades com qualidade: conhecer, buscar informação.

Em seguida, questionamos como deve atuar um representante dentro de uma instituição participativa. As respostas giraram em torno de palavras como “compromisso” e “seriedade”. Dentre os depoimentos, dois chamaram atenção. Em conformidade com o disposto pelo Entrevistado 3:

Um conselheiro deve atuar procurando entender o seu verdadeiro papel, tendo em vista que cada um de nós faz parte de uma comissão diferente, e atuando também no sentido de auxiliar os companheiros naquilo que é conveniente, às vezes dando informações. Veja bem, em algum momento da vida a gente sofre algumas raivas, algumas decepções. Eu perdi o meu primeiro neto por uma negligência médica. Foi comprovado agora. É por isso que está dentro da minha alma o desejo de lutar por uma saúde pública de qualidade, dentro do que é possível. Em algum momento eu sinto algumas dificuldades sim, acho que todos nós sentimos, principalmente por causa das demandas que vem fora de hora, mas quando a gente tem compromisso, a gente segue em frente.

Para o Entrevistado 5:

Hoje tudo envolve as ações do SUS, tudo. É no viver, é na alimentação, em tudo o SUS está presente, são as necessidades básicas da vida da gente. Então, o conselheiro tem que focar nessas coisas e ser atuante, não pode ficar parado. O conselheiro tem que ter um conhecimento amplo da situação atual. Ele tem que ser ativo, participar, buscar conhecimento e acreditar, acima de tudo, que pode ser um agente transformador da realidade dentro da sua comunidade. Eu acho que vinte por cento dos membros do conselho não conhecem sequer as leis que tem que trabalhar. O conselheiro tem que ter esse aparato legal para fazer com que o serviço chegue com eficiência para a comunidade. Tem alguns que continuam voando porque querem, não é por falta de informação. O conselho até procura informar, mas eles se omitem, porque às vezes o conselheiro vem para cá para poder estar em um espaço de conhecimento e ser visto pelo seu grupo ou grupo que segue lá fora, para poder ter visibilidade política, entende? Isso tudo atrapalha o movimento do controle social, porque às vezes quando você vai fazer um julgamento da PPA, por exemplo, que é onde se colocam os recursos do município, aí alguns, a pedido de um gestor, vão lá e votam ao contrário ou não colocam aquilo que era para colocar dentro do PPA, dentro da LOA, dentre desses aparatos de recursos que é o que garante que o serviço chegue com qualidade lá na comunidade, porque se não tiver dinheiro, não tem serviço de qualidade, você está entendendo? E existem esses barramentos exatamente por isso, por interesses diferentes, mas não é todo mundo, certo? Isso daí não é unanimidade, é vinte por cento.

Dando continuidade à entrevista, pedimos que os conselheiros realizassem uma autoavaliação do seu desempenho, com o intuito de descobrir, a partir do ponto de vista de cada uma, se as suas tarefas estavam sendo efetuadas de maneira adequada e, em caso de resposta negativa, quais os obstáculos.

As opiniões se dividiram: os conselheiros representantes da sociedade civil afirmaram que não estão trabalhando da forma que gostariam, por dois motivos, em particular: a falta de estrutura do conselho e a inexistência de uma assessoria técnica para auxiliar na resolução de algumas questões. Os conselheiros representantes do Poder Executivo, por sua vez, asseguraram que estão trabalhando da melhor forma possível e não destacaram nenhum empecilho para a execução de suas tarefas. Selecionamos duas respostas para ilustrar os pontos de vista conflitantes. De acordo com o Entrevistado 1:

Às vezes nós temos obstáculos, porque muitas das coisas daqui passam pela questão da lei. Então, em muitos casos a gente precisa de uma assessoria jurídica para nos orientar em certos tipos de decisões. Mas aqui, como nós não temos essa assessoria, a gente procura outros meios, como o Ministério Público, outros colegas que tenham mais conhecimento ou outras leis que possam amparar o nosso trabalho. Existe também o problema da falta de estrutura. Nem sempre temos material ou equipamentos disponíveis para realizar nossas visitas, o que é um fator que atrapalha bastante.

O Entrevistado 5, por seu turno, esclareceu que:

Sim, até mesmo porque quando a gente se propõe a fazer um trabalho desses, que a gente sabe que não é remunerado, mas mesmo assim aceita, é porque tem que ter apreço pelo que você está fazendo. Se você não tiver conhecimento, se você não tiver consciência do que está fazendo, você vai ser como uma folha em branco, não vai ter representatividade dentro do segmento que está inserido. Então, se eu me propus a vir para cá, é porque eu quero fazer história. Eu não estou aqui porque alguém me pediu ou mandou, não. Eu estou aqui porque eu quero ser visto, quero prestar serviço, quero que a história diga o que foi que eu fiz no passado, porque senão, o que eu vim fazer? O desempenho aqui depende estritamente de mim, não depende do Presidente, não depende dos meus colegas conselheiros, não depende da sociedade, depende só de mim, então, se eu não tiver essa consciência do meu papel como conselheiro, eu não vou desempenhar bem. Atritos políticos nós temos em todo lugar, entende? Mas esse tipo de coisa, eu, pessoalmente, não posso deixar que me embriague e que eu não desenvolva o meu trabalho por conta dessas coisas, sabe? Então, o que é que eu faço aqui? Eu faço amizade com todo mundo. Aquelas pessoas que não querem ser meus amigos, eu continuo sendo amigo deles, mesmo não querendo, porque senão, eu não vou fazer o meu trabalho, eu não vou desempenhar o meu papel de conselheiro. Como é que eu vou levar um serviço de qualidade, se eu aqui, no controle social, não estou fazendo o meu papel, estou me deixando levar por alguma coisinha pequena, você está entendendo? Então, essas coisas você tem que saber relevar, para poder ser conselheiro. Você não é remunerado, mas é uma missão que você tem. É a mesma coisa da pessoa lá na igreja católica ser um catequista, de na igreja evangélica, ser um evangelizador. Lá eles também não são remunerados, mas eles sabem o papel que estão desempenhando. O que interessa é o usuário do SUS ter um serviço de qualidade e isso só vai acontecer se eu estiver aqui, dentro da minha fiscalização, contribuindo

tanto financeiramente, como na qualidade do controle do serviço, na fiscalização e denunciando, fazendo a denúncia e encaminhando a demanda ao Ministério Público. O Ministério Público não delibera, mas intermedia. Ele é um interlocutor entre a sociedade civil e o gestor. Quando o gestor e a sociedade não se entendem, o que é que acontece: eu, como conselheiro, tenho o poder de fazer um requerimento e pautar o problema que está acontecendo na sociedade, entende? Então, a minha função, como conselheiro, é importantíssima, mais até do que a minha profissão, porque se não fosse, eu não estaria aqui sendo voluntário.

No tocante à frequência dos conselheiros, os entrevistados concordaram que alguns comparecem mais que outros e apresentaram, como um fator que influencia a presença, o assunto a ser discutido na reunião. Em outras palavras, a frequência tende a aumentar se o conselheiro tiver algum tipo de interesse particular no tema a ser abordado. O depoimento da Entrevistada 2 resume bem o ponto de vista dos demais, ao declarar que:

Varia muito de acordo com as pautas que serão discutidas nas reuniões. As pessoas tendem a participar mais quando determinada pauta lhe diz respeito. Agora assim, nessa última gestão, a gente não teve suspensão de reunião por falta de quórum. Até algum tempo atrás, isso era um problema que nós tínhamos. Então, eu acho que nós estamos avançando mais nesse sentido. Só que tem também um outro detalhe: uma coisa é estar ali, presente, e outra coisa é efetivar a participação. Eu peço a voz? Eu me coloco? Eu dou o meu parecer sobre determinada pauta? Então, muitas vezes você vê que tem o quórum, mas o debate é centralizado em algumas pessoas, por algumas pessoas.

Logo após a questão da frequência, procuramos averiguar a atuação dos conselheiros nas reuniões, questionando se as discussões são equilibradas, com a participação de todos, ou se alguns se sobressaem e por qual motivo.

Novamente os entrevistados apontaram, como fator diferencial, o conhecimento, seja técnico ou prático. Nas palavras da Entrevistada 2:

É a questão do entendimento sobre cada pauta. Quem tem o entendimento técnico, vivencial mesmo. Eu vou tentar aqui dar um exemplo mais prático: se, de repente, vem a questão sobre o funcionamento de um Hospital X de Teresina. Tem conselheiros que trabalham e que são usuários desse hospital, então, tem o conhecimento vivencial. Isso é fato. Agora o conhecimento técnico nem sempre tem. Quem tem o conhecimento dos dois itens, domina os debates daquela pauta. Porque às vezes o conhecimento técnico é muito distante daquela realidade. Então tem uma lei, uma portaria, uma regulamentação que diz que a prática deve ser de um determinado jeito, mas na realidade, será que é? Na maioria das vezes, não. E aí talvez seja até por isso que o trabalho do conselho está indo mal. O foco principal do conselho, se a gente for prestar atenção nas atividades, é a fiscalização. Mas não é só isso: é monitoramento, é proposição de políticas públicas, implementação, controle de orçamento, que eu acho que é um dos grandes nós que nós temos. Então, em relação à pergunta, eu vejo nesse sentido: quem tem maior domínio técnico, vivencial, é quem consegue se sobressair naquela pauta específica.

Confirmando o exposto pela Entrevistada 2, o Entrevistado 6 afirmou que:

Alguns se sobressaem por conta da facilidade, do entendimento sobre determinado assunto, sabe? Às vezes é na área que o próprio conselheiro trabalha e tal. O conselheiro tem que estudar, tem que entender as ações do SUS, ver como é que faz. Se não tiver empenho em adquirir conhecimento, não vai conseguir desempenhar suas funções da forma correta. Então, a falta de conhecimento é um fator diferenciado e que conta muito na hora das discussões.

Para finalizar o segundo bloco, indagamos os conselheiros a respeito do comprometimento dos membros do conselho, buscando averiguar se estes estão, de fato, empenhados com a missão do conselho ou apenas procurando defender interesses dos órgãos que representam.

Os entrevistados responderam que há um bom envolvimento de boa parte dos membros do conselho, mas não são todos. Segundo a Entrevistada 2:

Eu diria que é algo muito “mesclado”. Alguns estão preocupados com a defesa de interesses particulares, que eu diria que nem representam o grupo que estão aqui para representar. Nós temos os segmentos, que são representados a partir das entidades. Quais são os interesses dessas entidades? Em muitos casos, o interesse da entidade não converge com o interesse do segmento. E aí, esse é um grande dilema. Tem algumas pautas que a gente percebe que são causas coletivas. Um exemplo: quando foi analisado o fechamento do CIAMCA, das UTI’S neonatais aqui em Teresina. Ali ficou bem clara a defesa do interesse coletivo. Nós votamos pelo não fechamento. Inclusive, representantes da gestão votando contra a própria proposta. Aquele evento mostrou um compromisso com a população, com o interesse coletivo. Mas, tem alguns debates que a gente vê que infelizmente há uma tendência da defesa dos interesses de cada segmento e não do usuário, que é a figura central de qualquer política.

O Entrevistado 5 afirmou que:

Eu diria que 80% dos conselheiros estão comprometidos com a missão do conselho. Tanto é que nós temos desenvolvido várias atividades de fiscalização de UBS, de hospital, criando os Conselhos Locais de Saúde, que isso é o mais importante, porque é lá na comunidade, a comunidade é que diz o que está sendo necessitado na UBS. A questão da fiscalização dos recursos públicos também, com a Comissão de Finanças, porque se ela não estiver atenta, nós podemos estar colocando o próprio conselho no precipício. É ela que faz com que o serviço chegue com qualidade, que não tenha desvio do dinheiro público. Então, o nosso papel é de fundamental importância para o desenvolvimento da saúde pública de Teresina.

Por fim, o Entrevistado 6 declarou que:

Ultimamente eu tenho sido até proibido de falar, porque tudo que eu falo, cai contra mim. Eu acho que se você perguntar aos conselheiros e eles forem realmente sinceros,

não vai ter um que não tenha um partido, aqui é melhor ainda por causa disso, porque todo mundo tem o seu defensor político. Às vezes não quer dizer que tem, mas tem sim! Só que cada um tenta fazer a sua parte, nós procuramos não envolver a política partidária. Nós temos a consciência de que aqui é um conselho, é a sociedade, então aqui ninguém defende a parte política. Os próprios conselheiros têm o posicionamento ético de não aceitar, principalmente pedir voto para ninguém. Mas todo mundo tem seus padrinhos políticos, porém a gente entende que aqui não é um lugar adequado para colocar outros interesses além da coletividade.

Levando em consideração o que foi abordado neste tópico, é possível compreender que, ainda que o CMS tenha avançado na administração das suas atividades e na participação e compromisso dos membros, os conselheiros sentem a necessidade de uma estrutura mais completa e de auxílio nas questões técnicas.

Após a análise acerca do modo de atuação dos conselheiros, passaremos ao Bloco III, que diz respeito à fiscalização, principal atividade a ser desenvolvida dentro dos conselhos e que, por este motivo, merece o devido destaque.

5.2.3.3 Bloco III - Fiscalização

O Bloco III procurou averiguar as atividades fiscalizatórias do CMS, com ênfase em dois aspectos: a fiscalização dos órgãos governamentais e a transparência, através da divulgação das ações realizadas e da prestação de contas para a sociedade.

Primeiramente, questionamos se o conselho tem atuado no sentido de fiscalizar as ações do Poder Executivo e pedimos que, em caso de resposta afirmativa, os conselheiros apontassem algumas formas de acompanhamento. No geral, as respostas foram positivas. Para o Entrevistado 1: “sim. O nosso papel, de fato, de acordo com a lei, é fiscalizar. A lei diz que é uma obrigação, não é um favor, de fiscalizar os recursos financeiros na área da saúde. É da nossa responsabilidade”.

Nas palavras do Entrevistado 3:

Nós estamos sempre procurando ver aquilo que está errado nos hospitais, nos postos de saúde. Essa é nossa maneira de fiscalizar e nós estamos enviando documentos ao Executivo, via Ministério Público, para que vejam as demandas que precisam ser trabalhadas. Eu diria que às vezes fiscalizamos até com muita veemência, porque é necessário que assim seja, mas de modo muito respeitoso. Nós precisamos fazer isso e por isso fazemos.

O Entrevistado 5 ressaltou a importância da parceria do CMS com o Ministério Público na realização das atividades fiscalizatórias:

Sim. A fiscalização passa por mim e por mais sete conselheiros. Nós somos quatro titulares e quatro suplentes e eu coordeno a Comissão de Finanças. Eles mandam a programação anual para a gente, a gente faz uma análise, fiscaliza direito e intervém. Para você ter uma ideia, nós já até mandamos voltar várias propostas da gestão porque não condizem com a realidade. Se aqui não der certo, nós temos um parceiro, que é o Ministério Público, fundamental para a efetivação do nosso trabalho. Imediatamente, a comissão orienta a corte a acionar o Ministério Público e, se os conselheiros concordarem, nós entramos em contato para o Ministério Público tomar as providências. Inclusive, você não vai ver nenhuma reportagem sobre tropeços nas finanças durante a nossa gestão, nós vamos trabalhar para que isso não aconteça de jeito nenhum.

Todavia, a despeito dos depoimentos descritos, que indicam uma fiscalização satisfatória, a Entrevistada 2 apontou elementos que precisam ser levados em consideração:

Eu diria que nós estamos tentando. Nós já avançamos muito. O conselho desenvolve suas ações por grupos. Tem o trabalho das plenárias, dos grupos para pautas específicas e das comissões. Nesses tipos de atividades, principalmente dos grupos e das comissões, é que há a operacionalização do trabalho da fiscalização. Como eu falei: para fazer um trabalho de fiscalização, a gente tem que pensar primeiro em condições estruturais – tem carro para ir? Que foi uma conquista recente que obtivemos; quem vai fiscalizar tem conhecimento técnico e específico? Determinados segmentos têm mais propriedade -. A fiscalização também passa pelos interesses. Se você tem alguém que está vinculado de alguma forma ao Executivo, como será que vai funcionar essa fiscalização? No meu entendimento, é enviesada. Nós só enxergamos aquilo que temos interesse em enxergar. E aquilo que nós temos também conhecimento para identificar e fiscalizar. Então, eu entendo que nós já tivemos avanços significativos, mas que ainda precisamos fazer muito mais. Um ponto muito importante também é o diálogo entre o Ministério Público e o Conselho de Saúde, que hoje eu entendo que está muito mais fortalecido, até mesmo por conta de algumas pautas bem problemáticas que nós tivemos. Isso fortaleceu muito o controle social, no sentido da sua ação de fiscalização. Não adianta fiscalizar, fazer o relatório e deixar engavetado. Isso tem que ressoar no espaço, na política de saúde. Hoje eu entendo que nós temos mais espaço de articulação para isso, mas ainda está bem longe do que eu considero ser o ideal.

Em seguida, pedimos que os conselheiros avaliassem a forma como as atividades do CMS são divulgadas. Todos reconheceram que este é um aspecto que precisa ser melhorado. De acordo com o Entrevistado 4: “precisa ser mais divulgado. São vinte e oito anos, mas se você fizer uma pesquisa, um levantamento, talvez sessenta por cento da sociedade não saiba o que é o conselho e para que existe”.

Para a Entrevistada 2:

A divulgação das atividades ainda é muito precária. Nós tivemos avanços, por conta da Comissão de Comunicação, que hoje está com um trabalho inerte. E eu falo isso enquanto membro da própria comissão. Mas a maior divulgação, no meu entendimento, deveria ser feita lá na ponta. Tanto que nós temos a Comissão dos Conselhos Locais de Saúde, que são aqueles que estão lá no território, só que ainda assim, essa comunicação é falha. Quem conhece o conselho? Se a gente for pensar, pouquíssimas pessoas. A gente tem uma parte virtual, mas que reflete pouco. Eu acho que é o momento de a gente desenvolver estratégias para fortalecer essa comunicação.

Talvez o maior dilema seja fazer com que as pessoas entendam o que é o conselho, que muitas vezes é confundido com uma ouvidoria. É preciso entender que o conselho existe e qual é a sua função. Inclusive, já foi pauta de discussão, de como devemos fazer isso e explicar para a sociedade, mas até agora não desenvolvemos estratégias eficientes, eficazes para isso. É algo que precisamos trazer para discussão novamente.

O Entrevistado 3, por sua vez, também levantou alguns pontos que merecem destaque:

Eu avalio como boa. Não está ótima, não está excelente. Está no nosso regimento que a gente tem que dar visibilidade ao conselho. Está na lei também, mas nós temos um grande problema, que não é falta de vontade do próprio gestor do conselho. Existem alguns problemas que impedem. A questão de equipamentos e canais de comunicação para poder divulgar, por exemplo. Os canais estão aí e estão abertos, mas nós não temos suporte para levar essa comunicação até a comunidade. Veja bem, não é possível, para o conselho, colocar uma campanha na televisão, no jornal, porque nós não temos condição financeira, não temos dinheiro para fazer isso, nós dependemos do gestor, apesar de que a lei diz que o gestor tem que dar essa manutenção. A gente já fez requerimento pedindo equipamentos como máquina de fotografar, de filmar, esse tipo de coisa, porque assim, a nossa ideia seria até transmitir nossas reuniões plenárias ao vivo no Facebook e no Instagram, para alcançar mais a sociedade através do nosso trabalho aqui. Só que nós temos esse problema que precisamos solucionar. Nós sabemos disso, a mesa diretora sabe disso, mas o entrave é exatamente o gestor. Inclusive, nós temos um plano de ação para ter uma rádio para divulgar as ações do conselho, mas como a gente sempre esbarra na questão da vontade da gestão, nós não podemos divulgar tanto assim. A gente só divulga mesmo através da televisão, quando nós temos uma ação, que a gente liga para a televisão, o presidente vai dar uma entrevista e é assim que a gente está fazendo. Reconheço que a gente precisa avançar mais, pois estamos na era tecnológica, não pode ficar somente dependendo de televisão e rádio não.

Para encerrar o terceiro bloco, perguntamos como é efetuada a prestação de contas do CMS frente à sociedade. As opiniões se dividiram: alguns conselheiros afirmaram que não há nenhum tipo de prestação de contas hoje em dia, em função da falta de autonomia para gerir recursos; outros consideraram as próprias ações do conselho como um modo de prestar contas.

Selecionamos dois depoimentos para ilustrar os pontos de vista acima descritos. Em consonância com o disposto pela Entrevistada 2:

Nós temos um problema de falta de autonomia sobre a gestão do orçamento. Então, basicamente, até pouco tempo atrás, todas as nossas solicitações tinham que passar pela gestão. Quem gere o dinheiro não é o Conselho Municipal. E esse é um grande dilema. Já foi pauta de discussão: como que o conselho pode ter autonomia? É interesse do conselho ter essa autonomia? Não há um consenso entre os conselheiros. Alguns defendem que sim, outros defendem que não. Autonomia orçamentária e autonomia administrativa trazem grandes responsabilidades. Então, hoje o conselho não presta contas. Ele recebe os relatórios da Fundação e nele estão inclusos os gastos do conselho. Mas o conselho propriamente dito, não presta contas para a sociedade das suas atividades. Não tem um relatório do conselho sobre a sua parte administrativa e orçamentária, porque está subordinado à Fundação.

Para o Entrevistado 5:

São as ações que o conselho faz, através das denúncias que aparecem. Eu vejo essa prestação de contas dessa forma, porque aqui não tem como fazer uma prestação de contas ao pé da letra. A questão de finanças é a seguinte: o conselho não tem recursos próprios. O conselho tem uma dotação orçamentária anual de cento e vinte mil. É aí onde a gente executa as nossas ações, conferências, plenárias, compra alguma coisa para o conselho. A prestação de contas sai dentro do relatório da prefeitura mesmo.

Como se depreende da leitura do que foi apresentado, os conselheiros admitem que precisam melhorar em alguns aspectos referentes à fiscalização e divulgação das atividades do conselho. Grande parte da população não conhece e não sabe qual a função desta instituição, o que acaba refletindo, também, no funcionamento do CMS, uma vez que este é voltado para os cidadãos e suas necessidades. A seguir, passaremos ao quarto e último bloco, que trata das outras formas de participação da sociedade civil, além das reuniões efetuadas no próprio Conselho.

5.2.3.4 Bloco IV – Desenvolvimento de Atividades

No Bloco IV procuramos analisar como ocorre a regulação de outras instâncias participativas, ou seja, investigamos se o CMS preocupa-se em realizar outros eventos que possam contar com a participação da sociedade e com qual frequência tais atividades são realizadas.

No que diz respeito às formas de participação, além das reuniões plenárias, os entrevistados responderam que existem os Conselhos Locais de Saúde, que auxiliam o trabalho do CMAS, e que há, também, a realização de conferências, que são efetuadas da forma estabelecida em lei. Com base no descrito pela Entrevistada 2:

Além das entidades, qualquer pessoa pode fazer o requerimento de pauta. Pode também participar da plenária e pedir voz. As reuniões são públicas. Não tem direito a voto, porque é algo exclusivo dos conselheiros, mas a voz, todo mundo que se sentir à vontade, pode vir participar das reuniões. E também, nesse sentido, um espaço privilegiado são os Conselhos Locais de Saúde. Lá eles têm um determinado grau de autonomia e são, como a gente costuma dizer, os “ouvidos do conselho municipal”. O conselho municipal, por mais boa vontade que tenha, não consegue dar conta de tudo, se você pensar na amplitude do município de Teresina. Além disso, todos nós, todas as pessoas que estão aqui envolvidas têm suas atribuições pessoais, profissionais, não é uma atividade que é remunerada. E aí, uma estratégia que eu vejo em relação à amplitude da participação da sociedade é entender o que é conselho, qual o seu objetivo, função e participar de maneira mais próxima nos conselhos locais.

Segundo o Entrevistado 3:

A sociedade tem todo o direito de participar, tanto nas reuniões ordinárias como extraordinárias. Podem e devem participar, é dito isso. Até porque, num futuro bem próximo, alguém vai deixar de estar aqui, por viagem, por morar em outro lugar ou por estar cansado mesmo, então nós estamos trabalhando que as pessoas se envolvam, no sentido de compreender para poder ser conselheiro no futuro.

Posteriormente, questionamos se os membros do conselho costumam comparecer aos eventos produzidos. Os entrevistados foram enfáticos ao afirmar que poucos são os que comparecem e que, com exceção da presença nas reuniões plenárias, não há cobrança nesse sentido. O depoimento da Entrevistada 2 resume bem a situação:

Parcialmente. Não são todos. É a questão do compromisso mesmo. Fica no âmbito pessoal de cada um, porque não há uma forma de cobrança, até mesmo pelo caráter de voluntariado, vamos assim dizer. Não existe uma forma de cobrar em relação à participação nas conferências. Nas plenárias há. Existe um número de faltas permitido dentro de um determinado período. Vai muito também do compromisso político, se é partidário ou não. Quem abraça a causa, vai lá, arregança as mangas e faz o evento acontecer.

Assim sendo, compreendemos que há um esforço por parte do CMS para a realização de outras atividades, mas que é algo que necessita de maior envolvimento por parte dos membros e de planejamento, a fim de proporcionar uma participação mais ativa da sociedade e garantir mais eficiência e eficácia no desempenho das atividades do conselho.

5.3 Comparação entre os casos em análise: o Conselho Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal de Saúde

O Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina foi criado para garantir a prestação de serviços assistenciais de qualidade à população, buscando assegurar o atendimento às necessidades mais básicas dos cidadãos. O texto legal, inclusive, é bem claro neste sentido (Lei Municipal N° 2.456/96).

Contudo, através da leitura da lei e do regimento interno do CMAS, constatamos que são muitas as atribuições e que, tal fator, acaba por confundir, na prática, os conselheiros. Estes ficam sem saber se é, realmente, um caso de competência do Conselho de Assistência ou de outro Conselho, uma vez que, em Teresina, existem vários.

Em relação ao Conselho Municipal de Saúde de Teresina, a sua finalidade é a de controlar a política de saúde do município, acompanhando as ações e fiscalizando as unidades

de atendimento, para que os cidadãos recebam serviços de qualidade (Lei Municipal N° 4.027/10).

Sobre a quantidade de atribuições, também verificamos o mesmo do CMAS. Em consonância com a lei e com o regimento interno do CMS, são várias as funções a serem desempenhadas pelos conselheiros, gerando algumas dúvidas.

A falta de estrutura é, também, um elemento a ser levado em consideração, pois é um obstáculo ao pleno funcionamento dos conselhos. Em visita ao CMAS, percebemos que a sala de reuniões é pequena para comportar todos os membros da instituição, o aparelho de ar condicionado não funciona e nem sempre há um veículo disponível para a realização das visitas. Os depoimentos das entrevistadas reforçaram nossas observações.

O CMS, por sua vez, possui uma estrutura melhor, com uma sala de reuniões maior, ar condicionado, datashow e carro disponível para as visitas (uma conquista recente, fruto das reivindicações dos conselheiros). De igual modo, as doações, recebidas do Ministério da Saúde, auxiliam bastante no andamento dos trabalhos.

No geral, os representantes entrevistados, de ambos os Conselhos, consideram o funcionamento como “bom”, mesmo quando confrontados com fatos que reconhecem que precisam ter uma maior atenção.

A inexistência de pontos negativos a serem apontados, tanto por parte de alguns representantes da sociedade civil quanto do poder público, pode ser explicada pela tendência que alguns conselheiros possuem de responder às perguntas idealizando um cenário que não necessariamente reflete a realidade, para não afetar a legitimidade do Conselho. De acordo com Perez (2010, p. 83): “eles tendem a reafirmar a legitimidade das suas atividades, ressaltando a contribuição das suas práticas para a democratização da esfera pública”.

Relativamente à fiscalização no CMAS, alguns pontos devem ser destacados. Por intermédio do disposto nas atas, percebemos que os representantes da Sociedade Civil se manifestam com mais frequência quando erros são encontrados nos balancetes e relatórios, ainda que poucos tenham sido efetivamente rejeitados.

No que tange à relação com a SEMCASPI, Secretaria responsável pela manutenção do Conselho, percebemos, também por meio da análise das atas, que muitos foram os embates entre conselheiros representantes da Sociedade Civil e os representantes da Gestão, principalmente em função da falta de autonomia do CMAS para gerir seus recursos.

Atualmente, as conselheiras entrevistadas afirmaram que há um bom relacionamento com a Secretaria, não obstante algumas solicitações de materiais não serem atendidas a

conteúdo, como por exemplo, o ar condicionado, que foi solicitado há meses, segundo a Entrevistada 4.

De igual modo, durante as entrevistas, as conselheiras apontaram uma falha no trabalho desempenhado pelo Conselho: as organizações não governamentais são fiscalizadas com mais frequência e rigidez. O mesmo não pode ser dito em relação às entidades governamentais. As conselheiras afirmaram que estão tentando resolver este problema.

No CMS a situação não é diferente. Mediante leitura das atas do Conselho, averiguamos que os representantes da Sociedade Civil reivindicaram e denunciaram bem mais que os representantes do Poder Público que, basicamente, limitaram-se a aprovar projetos e planos de ação. Sobre os relatórios e balancetes, poucos foram rejeitados.

No que se refere à relação do conselho com a Fundação Municipal de Saúde, responsável, juntamente com a Prefeitura Municipal, por manter o funcionamento do CMS, consideramos como razoável. Ocorreram alguns embates entre ambos, CMS e FMS, principalmente pela falta de autonomia, mas não da mesma forma e com a mesma intensidade do CMAS com a SEMCASPI. Sobre a fiscalização das unidades de saúde, os conselheiros acreditam que estejam desempenhando suas funções de forma eficaz e eficiente.

Por fim, mas não menos importante, ainda sobre as atividades fiscalizatórias, os conselheiros do CMAS e do CMS ressaltaram, mais de uma vez, a necessidade de formação e da realização de cursos de capacitação, continuamente. Os cursos que existem são online e os membros dos Conselhos não consideram suficientes para um bom aprendizado.

Bava, Paulics, Albuquerque (2000, p. 01) sinalizam a importância da formação ao afirmar que é preciso agir nesse sentido. Nas suas palavras:

São processos lentos porque não se aprende a intervir com qualidade da noite para o dia. Também são processos dolorosos porque significa sair de uma postura de reivindicação para uma postura de proposição. E, para fazer as propostas, não basta ter boas ideias, é preciso conhecer a legislação, a evolução das políticas públicas específicas, as possibilidades de financiamento e os direitos conquistados.

Gohn (2006) assevera que para que os conselheiros tenham uma visão geral da política e da administração, é fundamental uma capacitação ampla. Além disso, de acordo com a autora, uma maior capacitação pode auxiliar na articulação de ideias com outras áreas ou conselhos da administração pública, resultando em programas mais eficientes e capazes de integrar grupos diversos.

Ao tratar da questão da transparência, os membros dos dois conselhos, CMAS e CMS, admitiram que não existem, ainda, formas adequadas de divulgação dos trabalhos e dos relatórios de prestações de contas.

Ambos os conselhos possuem apenas uma página, no Facebook, que os conselheiros entrevistados reconhecem não ser suficiente, posto que, em suas opiniões, é uma rede social pouco utilizada pela população. Perez (2010, p. 120), em seu trabalho, também verificou este problema na divulgação de informações, e concluiu que é algo restrito aos ativistas da área. Em conformidade com o exposto pela autora:

Somente os militantes que participam das reuniões da área, que conhecem algum conselheiro, ou que acompanham as notícias sobre os Conselhos ficam cientes das atividades que ocorrem em tais arenas. Ou seja, apenas aqueles que estão incluídos nesse universo são informados sobre o andamento dos Conselhos.

Assim sendo, a prestação de conta, segundo os entrevistados, ocorre, quase que exclusivamente, pelas ações que são realizadas, pelo serviço que é prestado. Ou seja, alguns relatórios de prestações de contas são elaborados, mas encaminhados à Prefeitura de Teresina, que se encarrega de dar a devida publicidade.

Recorrendo novamente aos ensinamentos de Perez (2010), a autora esclarece que nos Conselhos Gestores não existem regras específicas relacionadas à prestação de conta dos seus representantes ou que orientem suas ações nesse sentido. Do mesmo modo, não são estabelecidas punições por condutas inadequadas ou delitos.

Em consonância com o disposto pelos membros dos conselhos que colaboraram com a pesquisa da autora, o que garante um grau de responsabilidade é a ética pessoal. Em outras palavras:

Os princípios individuais sobre o que é lícito ou não fazer erigem-se como um mecanismo de controle sobre os representantes. [...] O compromisso dos conselheiros com as ideias e segmentos da população que defendem no seu cotidiano de trabalho é que os torna bons representantes. (PÉREZ, 2010, p. 119)

É válido mencionar, ainda em relação à transparência, que os conselheiros apontaram não haver interesse, por parte da população, em acompanhar, cobrar, participar mais ativamente e que isto pode ser consequência da falta de informações, uma vez que muitos desconhecem a função dos conselhos.

Serafim, Teixeira (2008, p. 03) confirmam o descrito no parágrafo anterior: “a população, que muitas vezes ‘pede’ pela participação, na prática, fica esperando um líder que resolva tudo, sem que precise se envolver muito com as questões”.

Para Gohn (2006, p. 09), um dos fatores para que não ocorra operacionalização plena dos conselhos é justamente a falta de uma cultura de participação da sociedade civil. Para a autora, “a falta de exercício prático (ou até a sua inexistência), e o desconhecimento – por parte da maioria da população, de suas possibilidades, deixam os espaços livres para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites” ao invés de simbolizar um canal para a expressão dos setores marginalizados da sociedade. Moraes (2013, p. 15) apresenta como soluções os investimentos em educação política e social, isto é, uma educação voltada para a cidadania.

Quanto à gestão administrativa, no CMAS, através da análise das atas, observamos que, a atividade predominante, ao longo dos anos, foi a homologação de inscrições e registros das entidades. Já no CMS, a aprovação de projetos e planos de ação, de iniciativa da gestão, prevaleceram. Inclusive, com uma leitura mais atenta, encontramos registros de reclamações dos conselheiros, no sentido de que o CMS estava servindo primordialmente para aprovar as demandas vindas da gestão. As entrevistas e a participação em algumas reuniões demonstraram que, na atualidade, estas continuam sendo atividades essenciais.

No que se refere ao comportamento dos conselheiros, no CMAS, como já dito anteriormente, notamos uma participação maior dos representantes da Sociedade Civil. No CMS acontece o mesmo. Os conselheiros representantes da Sociedade Civil são mais ativos, mais participativos.

Abers, Keck (2008, p. 107) entendem que deve haver um comprometimento maior do poder público, pois:

O Estado eleito democraticamente pode não constituir a expressão da vontade de todos, mas tem obrigações para com todos os cidadãos e para com a igualdade de direitos. Associações cívicas não têm, todavia, tal obrigação, ainda que, na prática, muitas delas procurem promover igualdade de direitos e justiça social.

Diante deste quadro, convém mencionar outro elemento que foi apontado pelos entrevistados do CMAS e do CMS, que é o fato de que alguns conselheiros tendem a defender seus próprios interesses, em detrimento dos interesses da população em geral.

Sobre o disposto acima, Romão (2015, p. 42) defende que não há a possibilidade de uma representação que seja politicamente neutra. Para ele, no momento em que ocorre o contato com os meios políticos e partidários, “os agentes vinculados a organizações da sociedade civil, movimentos sociais, igrejas, sindicatos etc. necessariamente se colocam em posição de disputa política, de maneira a sustentar seus interesses e valores que, por sua vez, clivam também a

sociedade política”. Gohn (2006), Tatagiba, Blinkstad (2011) e Tatagiba, Serafim, Abers (2014) também apontam essa tendência em seus trabalhos.

Segundo Tatagiba (2002, pp. 65-66), um outro fator que influencia os conselheiros a buscarem a garantia dos seus próprios interesses é a falta de apoio e acompanhamento de suas ações por parte das entidades que estão representando. Dessa forma, como não conseguem despertar o interesse daqueles que estão por perto, “acabam emitindo a sua própria opinião sobre determinado tema, resultado do seu acúmulo pessoal ou da sua adesão às propostas defendidas no calor do debate”.

Quanto ao calendário de atividades e os assuntos que são colocados em pauta nas reuniões, tanto no CMAS quanto no CMS, partem, na grande maioria dos casos, da gestão. Os conselheiros entrevistados acreditam que a falta de participação da população é determinante neste aspecto, posto que quase não recebem denúncias por parte dos cidadãos. Então, é algo que acaba por ficar a cargo da gestão.

As poucas denúncias recebidas no conselho e a grande frequência de temas propostos pelo Poder Público refletem um problema típico das instituições participativas, que é controle da agenda de discussões pelo Executivo (ABERS, KECK, 2008; TATAGIBA, 2002).

A divisão do trabalho se dá por conta das Comissões. Cada Comissão fica responsável por um determinado serviço. Por meio do exame das atas, verificamos vários desentendimentos entre conselheiros, dos dois conselhos, por conta da ausência, sem justificativa, de alguns membros nas visitas e fiscalizações. Com as entrevistas percebemos que isto continua acontecendo, com comissões que não estão funcionando adequadamente.

Sobre as eleições no CMAS e no CMS, encontramos apenas algumas denúncias de irregularidade no procedimento, com por exemplo, a ausência de membro do Ministério Público nas votações.

Por fim, quanto à realização de outros eventos, como por exemplo, as conferências, percebemos que ocorrem, nos dois conselhos, com a frequência estipulada em lei. No que se refere às conferências nacionais, identificamos, por meio das atas dos conselhos, problemas na liberação de recursos para a cobertura dos gastos dos conselheiros com hospedagem, transporte e alimentação.

Quando questionamos se os conselheiros costumavam participar das conferências municipais, obtivemos como resposta, no CMAS e no CMS, que geralmente os conselheiros da Sociedade Civil comparecem, ao passo em que os conselheiros representantes do Poder Executivo são ausentes. Contudo, ressaltamos que há exceções. Não identificamos a realização de outros eventos além das conferências.

Logo, diante do exposto, podemos observar que o CMAS e o CMS de Teresina apresentam problemas considerados comuns nas instâncias participativas e já apontados pela literatura, como a falta de estrutura adequada, de autonomia para gerir os próprios recursos e de maior participação da sociedade, dentre outros.

A influência exercida pelo Poder Executivo Municipal não vai além do que é esperado, uma vez que há uma dependência orçamentária e financeira dos Conselhos em relação à gestão e pelo menos metade dos conselheiros são indicados pelo poder público. Em outras palavras, existindo ou não a predominância de um partido na administração pública, como é o caso do PSDB em Teresina, os conselhos fazem parte do Poder Executivo e naturalmente sofrem a sua influência.

Assim, chegamos à conclusão de que CMAS e CMS enfrentam obstáculos conhecidos e apontados pelos pesquisadores, semelhantes aos dos vários conselhos espalhados pelo país e que o caso de Teresina, mesmo apresentando uma situação peculiar em relação à eleição de um mesmo partido por tantos anos, não difere das demais cidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história brasileira foi marcada por inúmeras reivindicações e lutas da população por melhores condições de vida. Ao longo dos anos, pudemos perceber os pequenos avanços e, até mesmo, alguns retrocessos, rumo à Constituição Federal de 1988, mais conhecida como Constituição-Cidadã.

Dentre as conquistas que foram alcançadas através da Carta Magna de 1988, ressaltamos o incentivo à participação dos cidadãos na definição de políticas públicas, o reconhecimento da necessidade de um maior controle social em relação aos atos do Poder Público e a compreensão do valor dos municípios para o desenvolvimento de uma gestão pública de qualidade, uma vez que, são entes que fazem parte da federação e que se encontram, por assim dizer, mais próximos ao povo.

Diante deste contexto, surgiram os conselhos municipais, responsáveis, inicialmente, por realizar a fiscalização dos serviços que eram ofertados pelo Poder Executivo e de servir como espaços de comunicação direta da gestão com a sociedade.

Contudo, com o passar do tempo, as atribuições foram aumentando e algumas questões surgiram. Destacamos, em particular, a influência do Executivo nas instâncias participativas. Partindo deste pressuposto, analisamos o caso de Teresina-PI, onde predomina a eleição de um mesmo partido, o PSDB, para o cargo de Chefe do Poder Executivo da cidade, por mais de 20 anos consecutivos.

Para tanto, escolhemos os dois conselhos considerados pela literatura como os de maior presença e representatividade: Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal de Saúde, no período 2005-2018.

Ao examinar a legislação e as atas de cada uma das instâncias e efetuar entrevistas com os conselheiros, pudemos constatar que, o papel desempenhado pelos membros dos respectivos conselhos é essencial ao desenvolvimento do município.

No tocante ao CMAS, percebemos, no decorrer do tempo, o quanto os conselheiros se esforçaram e continuam trabalhando firme para obter melhores resultados na assistência social, cobrando qualidade e fiscalizando os serviços que são ofertados à população, através de visitas às entidades. Evidenciamos aqui, em particular, a preocupação dos membros do Conselho com a análise dos relatórios de prestações de contas e os questionamentos sobre os gastos realizados na Prefeitura.

O mesmo ocorre no CMS, que tem como foco a saúde pública e o oferecimento de atendimento eficiente e eficaz aos pacientes dos hospitais e demais unidades. Vimos, por

intermédio dos documentos examinados, a luta dos conselheiros para a melhoria daquilo que é ofertado aos cidadãos, com cobranças e denúncias. Aqui, igualmente, evidenciamos a atuação dos membros do Conselho, denunciando as condições precárias de alguns hospitais e reivindicando, junto aos gestores, as reformas necessárias.

Logo, não há como negar que os conselhos são essenciais quando o assunto é administração pública, posto que são espaços de discussão de planos, projetos e propostas essenciais ao desenvolvimento local.

Todavia, os problemas existem e não poderíamos deixar de menciona-los aqui. Conforme exposto pela literatura, os conselhos, no geral, não possuem os materiais e equipamentos necessários para a realização de suas atividades; não detêm autonomia orçamentária e financeira; apresentam um controle da agenda de discussões por parte do poder público; contam com pouca participação da sociedade civil; entre outros pontos (TATAGIBA, 2002; GOHN, 2006; ABERS, KECK, 2008; PEREZ, 2010; TATAGIBA, BLINKSTAD, 2011; TATAGIBA, SERAFIM, ABERS, 2014; ROMÃO, 2015).

Levando-se em consideração o que foi abordado no parágrafo acima, os achados desta pesquisa apontam para duas conclusões. A primeira delas diz respeito ao fato de que tanto o Conselho Municipal de Assistência Social quanto o Conselho Municipal de Saúde de Teresina apresentam características comuns aos demais conselhos existentes no Brasil.

A segunda conclusão diz respeito à influência do Poder Executivo Municipal. Constatamos que a predominância de um mesmo partido durante anos no poder, como é o caso do PSDB em Teresina, não é um fator decisivo para que o poder público exerça maior influência sobre as instâncias participativas presentes na cidade. Em outras palavras, a influência exercida pelo poder público nos dois conselhos não vai além do que já é esperado e apontado pelos pesquisadores.

A teoria e a metodologia presentes nesta dissertação permitiram abordar não somente a conjuntura política teresinense, como também o funcionamento dos Conselhos de Assistência Social e de Saúde do município, confrontando o que está disposto na lei com a realidade. Esta pesquisa ofereceu uma contribuição para uma melhor compreensão acerca da relação existente entre o Executivo Municipal e os conselhos municipais, tendo em vista as particularidades da capital piauiense.

Desse modo, podemos afirmar que a cidade de Teresina simboliza um caso peculiar em relação à eleição dos seus representantes no Executivo Municipal, posto que, praticamente, não houve rotatividade de partidos políticos durante mais de vinte anos consecutivos nas eleições para o cargo.

Nesta conjuntura, merece destaque a capacidade de articulação que o partido PSDB possui, uma vez que, como se depreende da leitura desta pesquisa, a formação de alianças com outros partidos, ao longo dos anos, foi primordial para a sua manutenção no poder.

Todavia, este não é um fator que interfere diretamente no funcionamento do CMAS e CMS, pois estas instâncias apresentam problemas gerais, detectados em conselhos de outras cidades.

Acreditamos que não há como dissociar o Poder Executivo dos Conselhos Municipais e que, ambos os lados, representantes do poder público e representantes da sociedade civil, devem realizar seus trabalhos de forma equilibrada, guiados pela primazia do interesse público sobre o privado.

Neste sentido, deixamos, como sugestões para discussões futuras, a influência exercida pelo Poder Executivo nos Conselhos de outras cidades e regiões, uma vez, são muitos os estudos sobre participação e representação, mas poucos são os que tratam sobre o tema abordado neste trabalho.

Por fim, esperamos que esta pesquisa sirva como fonte para outros estudos na área e que o assunto seja cada vez mais discutido e abordado, em função do seu valor para o alcance de uma gestão pública de qualidade.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. *et al.* Representando a diversidade? Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Cadernos do CRH**, Salvador-BA, n. 52, p. 99-112, 2008.

ALMEIDA, D. R. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Revista Opinião Pública**, Campinas-SP, n. 1, p. 96-117, 2014.

ALVES, I. M. **A História das Constituições Brasileiras**. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/61157/a-historia-das-constituicoes-brasileiras>>. Acesso em 16 mar. 2019.

ALVES, F. B.; SOUZA, M. S. Democracia participativa: os conselhos gestores de políticas públicas como mecanismo de participação popular. **Argumental Journal Law** - Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP), Jacarezinho-PR, n. 28, p. 107-124, 2018.

ALVES, L. M. S. *et al.* **História Política**: uma análise da circulação da elite política parlamentar do Piauí (1994-2010). In: Encontro Nacional de História Política, 2017. Disponível em: <http://uece.br/eventos/gthpanpuh/anais/trabalhos_completos/298-45060-28042017-233301.pdf>. Acesso em 12 nov. 2018.

AMORIM, M. **Orçamento participativo: dilemas e possibilidades no município de Teresina – PI**. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/74885/orcamento-participativo-dilemas-e-possibilidades-no-municipio-de-teresina-pi>>. Acesso em 12 jun. 2019.

ARRAES, R. O baby boom da oligarquia: de como a senda eleitoral reproduz a elite dirigente no Piauí. **Revista Eleições e Cidadania**, Teresina-PI: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, n. 5, p. 19-54, 2014.

ARAÚJO, J. S. O Piauí no Processo de Independência: contribuição para a construção do Império em 1823. **Clio** – Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, n. 33.2, p. 29-48, 2015.

AVRITZER, L. **Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**. In: Dagnino, E. (ed.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados-Online**, Rio de Janeiro-RJ, n. 3, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, L. *et al.* Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte-MG, Número Especial, p. 16-41, 2005.

BAQUERO, M. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Revista Opinião Pública**, Campinas-SP, n. 2, p. 380-413, 2008.

BARRETTO, L. M. *et al.* Políticas Públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão – UFMA, n. 2, p. 1065-1084, 2017.

BAVA, S.B. *et al.* Qual o papel dos conselhos e conselheiros? **Pólis**, São Paulo-SP, n. 6, p. 01-04, 2000.

BOLZAN, G. T. **Os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil**: surgimento, especificidades, limites e potencialidades. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Especialização em Pensamento Político Brasileiro, Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria-RS, 2007, 96 p.

BONFIM, W. L. S. **Descentralização, participação e esfera pública**: reflexões sobre a literatura a partir do caso de Teresina, Piauí. In: XXVI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 26 a 28 de outubro de 2002, na sessão “Participação Política e Contexto: conselhos e processo decisório”. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-26-encontro/gt-23/gt14-15/4448-wbonfim-descentralizacao/file>>. Acesso em 15 jun. 2019.

BRAGA, A. A. T. **Conselho Municipal de Saúde: cidadania e controle democrático**. Monografia apresentada no curso de Especialização da Escola de Governo de Minas Gerais (EGMG) da Fundação João Pinheiro e Escola de Governo da Prefeitura de Juiz de Fora-MG, 2002.

BRANDÃO, T. M. P. Antigas lutas, novos cenários: a elite piauiense e a independência. **Clio** – Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, n. 20, p. 133-140, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

COMPARATO, F. K. **Ensaio sobre o juízo constitucional de políticas públicas**. In Direito Administrativo e Constitucional. Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba. (Celso Antônio Bandeira de Mello, org.). São Paulo: Malheiros, p. 39-48, 1998.

CORTÊS, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Revista Educar**, Curitiba-PR, Número Especial, p.143-174, 2005.

DALLARI, P. B. A. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. **Instituto Brasileiro de Administração Pública**, São Paulo-SP, n. 1, p. 13-51, 1996.

DIAS, R. L. A. O pluralismo partidário no Brasil. **Revista Eletrônica EJE** – Tribunal Superior Eleitoral, Brasília-DF, n. 6, p., 2012. Disponível em: <www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-2/o-pluralismo-partidario-no-brasil>. Acesso em 12 jun 2019.

DAGNINO, E. (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364 p.

EGITO, M. B. T. **Conselhos Sociais Gestores de Políticas Públicas**: natureza de suas decisões e controle jurisdicional. Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia

Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, São Paulo-SP, 2012, 149 p.

FAGNANI, E. **Política Social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp para a obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas, Campinas-SP, 2005, 587 p.

FARIAS, F. P. **Do Coronelismo ao Clientelismo:** a transição política capitalista no noroeste do Piauí (1982-1986). Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo – SP, 2000, 178 p.

FERREIRA, P. H. A história das constituições brasileiras e a evolução ao longo dos anos. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo-SP, n. 166, 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Os últimos “feudos” municipais.** Disponível em: < <http://arte.folha.uol.com.br/poder/2016/11/06/feudos-municipais/>>. Acesso em 12 jun. 2019.

FONSECA, F. N. **Conselhos Municipais:** natureza, papéis e funções. Disponível em: < <https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/educacao/conselhos-municipais-de-educacao-natureza-papeis-e-funcoes/26730>>. Acesso em 10 jun. 2019.

FRANZESE, C; PEDROTI, P. M. Limites e possibilidades do Orçamento Participativo: para além da retórica. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro – RJ, n. 39, p. 207-230, 2005.

FREITAS, P; ANDRADE, S. M. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Controle Social. **Revista Capital Científico**, n. 2, p. 01-13, 2013.

GANDARA, G. S. **Teresina:** a capital sonhada do Brasil oitocentista. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/his/v30n1/v30n1a05.pdf>>. Acesso em 10 Jun 2019.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas:** democracia, controle social e instituições. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP, São Paulo-SP, 2003, 111 p.

GOHN, M. G. Conselhos Gestores e Gestão Pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo-RS, n. 1, p. 05-11, 2006.

HENDGES, L *et. al.* Diálogo intersetorial entre conselhos gestores de políticas públicas: apontamentos para um debate. **Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional**, Santa Catarina-SC, n. 1, p. 179-189, 2011.

JÚNIOR, G. J.; COSENZA, L. Z. C. **A importância da participação popular através dos Conselhos Municipais na formulação e aplicação de políticas públicas no âmbito local.** Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/44883/a-importancia-da-participacao-popular-atraves-dos-conselhos-municipais-na-formulacao-e-aplicacao-de-politicas-publicas-no-ambito-local>>. Acesso em 13 jun. 2019.

LAVALLE, A. G. *et al.* O que fazem os Conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e os debates dos efeitos das instituições participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro-RJ, n. 03, p. 609-650, 2016.

LIMA, A. J; SOUSA, P. Participação e gestão local: pontuando reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina/PI. **Textos & Contextos**, Porto Alegre-RS, n. 1, p. 23-36, 2010.

LUCHMANN, L. H. Participação e Representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, n. 52, p. 87-97, 2008.

MACÊDO, A. L. S. **O Conselho Municipal de Saúde de Teresina: espaço democrático de conquista da saúde como um direito de cidadania.** Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pós-Graduação Stricto Sensu em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, Teresina-PI, 2010, 160 p.

MAGALHÃES, F. G. G. P. *et al.* Conselhos Gestores de Políticas Públicas sob o enfoque da teoria das organizações: aproximações teórico-conceituais. **Revista do CEPE**, Santa Cruz do Sul-RS, n. 43, p. 23-34, 2016.

MARQUETTI, A. **Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre.** In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.* São Paulo: Cortez, 2003. p. 129-156.

MARTINS, R. H. C. **Radiografia do Partido da Social Democracia Brasileira no Estado do Piauí (PSDB-PI) no período de 1988 a 2010.** Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, Teresina-PI, 2016, 178 p.

MEDEIROS, A. M. **Orçamento Participativo.** Disponível em: <<https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/or%C3%A7amento-participativo/>>. Acesso em 13 jul. 2019.

MENDONÇA, M. P.; FRANCESCHINELLI, M. **Mas, o que é um Conselho Municipal?** Disponível em: <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2015/02/mas-o-que-e-um-conselho-municipal.html>>. Acesso em 10 nov. 2018.

NUÑEZ, B. **As sete Constituições do Brasil.** Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/as-7-constituicoes-do-brasil/>>. Acesso em 13 jan. 2019.

PEREZ, O. C. **A representação em arenas extraparlamentares: os conselhos gestores de políticas públicas.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2010, 173 p.

PITKIN, H. Representação: palavras, instituições, ideias. **Lua Nova**, São Paulo-SP, n. 67, p. 15-47, 2006.

ROCHA, J. C. **A participação popular na gestão pública no Brasil**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19205/a-participacao-popular-na-gestao-publica-no-brasil>>. Acesso em 13 jun. 2019.

ROMÃO, W. M. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Ideias-Unicamp**, Campinas-SP, v. 6, n. 2, p. 35-58, 2015.

RONCONI, L. F. A. *et al.* Conselhos Gestores de Políticas Públicas: espaços para a coprodução de serviços públicos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília-DF, n. 3, p. 46-59, 2011.

SANTOS, O. *et al.* **Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. In: _____. (Orgs.). Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan. 228 p.

SEBASTIÃO, J. V. **A importância do Orçamento Participativo**. Disponível em: <<https://www.uninter.com/index.php-gestao-publica-article-download>>. Acesso em 10 set. 2019.

SERAFIM, A. C.; SERAFIM, L. Controle Social das Políticas Públicas. **Pólis**, São Paulo-SP, n. 29, p. 01-04, 2008.

TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, Curitiba-PR, n. 25, p. 247-250, 2005.

TATAGIBA, L. *et al.* Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo-SP, n. 94, p. 255-294, 2015.

TATAGIBA, L.; BLINKSTAD, K. Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo-SP, n. 84, p. 353-364, 2011

TERESINA. **Lei Municipal N° 2.456**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina, sobre o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial do Município, 18 de janeiro de 1996.

TERESINA. **Lei Municipal N° 4.027**. Dispõe sobre a reorganização do Conselho Municipal de Saúde de Teresina e dá outras providências. Diário Oficial do Município, de 05 de agosto de 2010.

VIEIRA, R. E. Democracia e políticas públicas: o novo enfoque da gestão pública na construção de espaços públicos de participação no estado de direito no Brasil. **Revista Direito e Política**, do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí-SC, n. 2, p. 267-292, 2009.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Revista Opinião Pública**, Campinas-SP, n. 01, p. 65-95, 2008.

APÊNDICE I
ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

- DADOS INICIAIS:

- Nome do Conselho:
- Nome do Conselheiro:
- Idade:
- Formação:
- Entidade/Órgão que Representa:
- Data:
- Horário de Início:
- Horário de Término:

BLOCO I – ORGANIZAÇÃO INTERNA, DEFINIÇÃO GERAL DE POLÍTICA E GESTÃO ADMINISTRATIVA

- 01 – Como conselheiro (a), como você avalia a organização interna do Conselho do qual faz parte? O que precisa ser melhorado?
- 02 – Qual a relação deste conselho com a Secretaria da área? (especificar)
- 03 – Como é realizada a definição dos tópicos que farão parte da agenda de discussões? Quais assuntos têm prioridade? Por quê?
- 04 – Você considera que alguns conselheiros têm maior influência? É uma característica pessoal ou em função do que representa?
- 05 – Por qual motivo você os considera predominantes?
- 06 – Se pudesse utilizar uma palavra ou expressão para sintetizar o funcionamento deste Conselho, qual seria? Por quê?

BLOCO II – CONSELHEIROS

- 01 – Você considera que as atribuições dos conselheiros são claras? Em caso de resposta negativa, por qual motivo?
- 02 – No seu ponto de vista, como deve atuar um conselheiro? Por quê?
- 03 – Você acredita que esteja desempenhando suas funções de forma adequada, sem nenhum tipo de obstáculo? Por quê?
- 04 – Como você avalia a frequência dos conselheiros?

05 – Os conselheiros conseguem discutir os temas de “igual para igual” ou alguns se sobressaem? Quais?

06 – Se alguns conselheiros conseguem se sobressair, qual o fator que, na sua opinião, influencia tal fato? Por quê?

07 – Você acredita que os conselheiros estão, de fato, comprometidos com a missão do Conselho ou procuram defender os interesses dos grupos que representam? Por quê?

BLOCO III – FISCALIZAÇÃO

01 – Este Conselho tem atuado no sentido de fiscalizar as ações do Executivo? Se sim, como?

02 – Como você avalia a divulgação das atividades do Conselho? Como melhorar?

03 – Como ocorre a prestação de contas do Conselho frente à sociedade?

BLOCO IV – REGULAÇÃO DE OUTRAS INSTÂNCIAS

01 – Existem outras formas de participação da sociedade neste Conselho? Se sim, quais? Funcionam de forma adequada?

02 – Alguma conferência municipal já foi realizada?

03 – Quando há a realização de eventos, além das reuniões, os conselheiros costumam comparecer? Se não, por qual motivo?