

Análises e Sugestões para Aplicação da Democracia Pura em Conselhos Gestores de Controle Social de Políticas Públicas

Analyses and Suggestions to apply Pure Democracy in Management Councils for Social Control of Public Policies

Análisis y Sugestiones para Aplicación de la Democracia Pura en Consejos Gestores de Control Social de Políticas Públicas

Paula Padilha Brandão Vilela*

* Arquiteta e Urbanista. Voluntária do *Discernimentum*. Membro Titular do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Foz do Iguaçu.

paula_padilha@uol.com.br

Texto recebido para publicação em 26.04.2011.

Palavras-chave

Conselhos municipais
Instrumentos de controle social
Participação popular

Keywords

Municipal Councils
Popular participation
Social control instruments

Palabras-clave

Consejos municipales
Instrumentos de control social
Participación popular

Resumo:

O presente estudo, de natureza teórica, tem como objetivo analisar e sugerir a aplicação de mecanismos da democracia pura, propostos pelo professor J. Vasconcelos, com o intuito de melhorar a atuação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, sendo estes: a auto-habilitação e sorteio, a pontoação e os pré-requisitos de função, para procurar eliminar ou minimizar problemas de gestão interna dos conselhos como partidarismo, divergências, desentendimentos personalistas, cargos ou funções vitalícias, despreparação e baixa participação. Para o desenvolvimento da pesquisa, efetuou-se um levantamento de documentos, leis e decretos que criam e regulamentam os conselhos de Foz do Iguaçu; além da observação dos problemas comuns na gestão dos conselhos; coleta da história oral dos conselheiros mais antigos atuantes desde a fundação dos conselhos; e pesquisa participante enquanto membro do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Foz do Iguaçu desde setembro de 2008.

Abstract:

This theoretical study is aimed at analyzing and suggesting the application of pure democracy mechanisms, proposed by J. Vasconcelos, in order to improve the performance of Public Policy Management Councils, as follows: self-qualification and raffle, action points and function prerequisites, to seek to eliminate or minimize problems of the internal management of the councils like partisanship disagreements, personalist misunderstandings, lifetime duties or functions, unpreparedness and low participation. For the development of this research, it was performed a survey of documents, laws and decrees that create and regulate councils in Foz do Iguaçu; besides the observation of common problems in the management of the councils; collection of oral history of older council members since the foundation of the boards, and participatory research as a member of the Municipal Council of Women's Rights in Foz do Iguaçu, since September 2008.

Resumen:

El presente estudio, de naturaleza teórica, tiene como objetivo analizar y sugerir la aplicación de mecanismos de la democracia pura, propuestos por el profesor J. Vasconcelos, con la intención de mejorar la actuación de los Conse-

jos Gestores de Políticas Públicas, siendo estos: la autohabilitación y sorteo, la puntuación y los pre-requisitos de función, para procurar eliminar o minimizar problemas de gestión interna de los consejos como partidatismo, divergencias, desentendimientos personalistas, cargos o funciones vitalicias, despreparación y baja participación. Para el desenvolvimiento de la investigación, se efectuó un levantamiento de documentos, leyes y decretos que crean y reglamentan los consejos de Foz de Iguazú; además de la observación de los problemas comunes en la gestión de los consejos; recopilación de la historia oral de los consejeros más antiguos actuantes desde a fundación dos consejos; e investigación participante en cuanto miembro del Consejo Municipal de los Derechos da Mujer de Foz de Iguazú desde setiembre de 2008.

INTRODUÇÃO

A vida em comunidade exige a criação de uma série de normas que visa o convívio harmônico grupal e o bem geral. Para se atingir tal objetivo vários instrumentos e ferramentas políticas foram criados pelos homens que vivem em coletividade. Entretanto, ações desviantes e corrupções, colocam em xeque tais instrumentos, por isso a necessidade de constante aperfeiçoamento e introdução de novas ideias tendo em vista que:

(...) já compreendemos que a política não pode ser um sistema de expedientes ao serviço de indivíduos, grupos ou classes, mas que deve ser a ciência e a arte da organização e do funcionamento da sociedade tendo em vista promover o contínuo ajustamento da estrutura econômica das instituições políticas e jurídicas ao sentido fundamental da evolução humana (PASQUALINI, 1951, apud ASSEMBLEIA, 2001, p. 15).

O cenário aponta para a necessidade de mudança de atores e forma de atuação, isso devido ao Brasil ainda possuir alta colocação (75º colocado) no *ranking* de corrupção percebida, elaborado pela ONG Transparência Internacional, que avalia 180 países (FIESP, 2010).

A corrupção prejudica seriamente a economia nacional, pois afeta todo o planejamento de investimento público, limita o crescimento econômico, aumenta o risco-país, além de abalar a legitimidade do governo e a confiança no Estado. Devido a todo esse impacto negativo sobre a nação, foi legitimada no Brasil a implantação de instrumentos de controle social como forma importante de fiscalização e participação popular no poder público. Porém, este controle social ainda não se faz suficiente para identificar e corrigir o alto índice de corrupção nacional.

Segundo Pasqualini (1951 apud ASSEMBLEIA, 2001, p. 15), é necessário instituir procedimentos e mecanismos indicados pela ciência social em geral, pois a política para atingir seus fins deve ter uma base científica, abandonando definitivamente a mistificação e a demagogia. Surge neste cenário um estudo relevante, proposto pelo professor J. Vasconcelos em seu livro *Democracia Pura* (2007), o qual apresenta um profundo estudo sobre os sistemas de governo existentes na história e na atualidade, aponta os seus principais problemas e propõe uma reforma política no âmbito municipal, estadual e federal, definindo uma série de instrumentos para implementação deste regime democrático originário da Grécia Antiga, que visa aplicar mecanismos que permitam a efetiva participação de todos os cidadãos. Mesmo sendo claro que esta mudança exigirá muito tempo, esforço, debates e negociações, é possível iniciar a implantação de algumas ferramentas indicadas nesta publicação.

Assim, o principal propósito deste artigo é analisar e propor que mecanismos da democracia pura poderiam ser instituídos na esfera do controle social, especificamente no âmbito municipal dos conselhos gestores de políticas públicas, contribuindo dessa forma para ajudar a orientar propostas de mudanças no funcionamento e na atitude desses grupos de controle social.

Dessa forma, esta pesquisadora aproveitou a oportunidade, enquanto membro do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Foz do Iguaçu, de realizar a presente pesquisa, que consiste em duas etapas: levantamento teórico e estudo de caso sobre os conselhos gestores de políticas públicas de Foz do Iguaçu. Os dados foram coletados por meio de observação dos problemas comuns na gestão dos conselhos; história oral dos conselheiros mais antigos atuantes desde a fundação dos conselhos; levantamento de documentos, leis e decretos que criam e regulamentam os conselhos de Foz do Iguaçu; e pesquisa participante atuando no dia a dia do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.

Inicialmente obteve-se conteúdo em apresentações realizadas por alguns conselhos de Foz do Iguaçu durante curso de controle social “Olho Vivo no Orçamento Público” realizado pela Controladoria Geral da União (CGU), em 2010. Nesta apresentação foram expostas as estruturas de cada conselho, histórico, principais ações e dificuldades. Deste curso saiu a proposta de criar um grande conselho, ou Conselho dos Conselhos (CONCON), como foi chamado na época, para atuar como mecanismo de auxílio, apoio, capacitação, cooperação, parceria e espaço de troca de informações entre os conselhos, para promover o nivelamento e melhoria na atuação dos grupos, tendo em vista a gritante disparidade entre eles.

Esta autora fez parte do grupo organizador dessa nova estrutura, o CONCON, e durante as reuniões de estruturação pôde observar diversas características de tal meio de controle social. Foi proposta a realização do “I Fórum de Integração dos Conselhos Municipais de Foz do Iguaçu” no qual todos os conselhos deveriam realizar uma apresentação semelhante a feita no curso da CGU. Com isso, constatou-se ser necessário fazer um levantamento de todos os conselhos constituídos por lei na cidade para que se pontuassem quais estavam ativos e quais inativos. Esta autora fez o levantamento de toda a legislação existente referente aos conselhos do município e entrou em contato com cada um, em funcionamento, para saber como estavam suas atividades e convidá-los a participarem do fórum, enviando para eles a estrutura básica a ser exposta no evento. Os conselhos se apresentaram nesse Fórum sendo um momento muito rico em informações.

A atuação como conselheira e também membro da diretoria do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, desde 2008, também proporcionou o conhecimento através da prática e vivência do dia-a-dia do funcionamento de um conselho, vendo seus principais problemas de gestão e dificuldades de atuação.

Foram utilizados como base os mecanismos propostos no livro *Democracia Pura*, de autoria do Professor J. Vasconcelos (2007), especificamente os que dizem respeito à estrutura da democracia nos municípios e, com isso, foram selecionados os seguintes instrumentos: 1. Eleição por auto-habilitação e sorteio. 2. Sistema de pontuação (prós e contras). 3. Definição de pré-requisitos para se auto-habilitar em determinada função. Estes três são indicados para aplicação no universo dos conselhos visando a solução de alguns problemas de gestão, bem como o início de uma nova perspectiva para a aplicação da democracia pura.

Assim sendo, o presente artigo foi estruturado em sete seções: a primeira define o controle social; a segunda descreve os tipos e instrumentos de controle social; a terceira discorre sobre o Conselho Gestor de Políticas Públicas e suas funções; a quarta apresenta o conceito de democracia pura; a quinta traz a problemática da corrupção que é o foco do controle social; a sexta aponta os problemas identificados no funcionamento dos conselhos gestores e apresenta soluções baseadas nos instrumentos da democracia pura; a sétima faz um balanço sobre a relevância da presente pesquisa e os resultados esperados.

I. FUNDAMENTAÇÃO: O QUE É CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com a Controladoria Geral da União, o Controle Social:

É a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados. O Controle Social das ações dos governantes e funcionários públicos é importante para assegurar que os recursos públicos sejam bem empregados em benefício da coletividade (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2011).

Esse controle social também é um meio de exercício de reflexão, politização da sociedade e compartilhamento de responsabilidades com o Estado, na busca de resolver os problemas que afetam a vida coletiva, através da fiscalização, do planejamento e da coordenação com foco no interesse coletivo.

Essa forma de exercício de cidadania proporciona a participação da sociedade nas tomadas de decisão das políticas administrativas do país visando encontrar melhores soluções, tendo em vista que a própria sociedade que sofre com os problemas e conflitos será a mesma que buscará os mecanismos para corrigir essas deficiências.

II. TIPOS E INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

O controle social pode ser individual ou coletivo, interno ou externo, natural ou institucional e pode ser realizado por uma série de organismos legalmente constituídos, como se pode ver a seguir.

1. **Individual ou coletivo.** O controle individual é o realizado por iniciativa de um único indivíduo. Este pode acompanhar, verificar e denunciar situações para os órgãos exclusivos de fiscalização e controle como o Observatório Social, Ministério Público, Controladoria Geral da União, Câmara de Vereadores e PROCON. Por outro lado, o controle coletivo é realizado por um conjunto de pessoas, como no caso de associações, ONGs, OSCIPs ou conselhos gestores de políticas públicas. Em geral são grupos organizados por áreas específicas, sejam saúde, educação, segurança, usuários de transporte, moradores de um bairro ou categoria social.

2. **Interno ou externo.** O controle interno faz parte da estrutura de uma determinada instituição e serve para monitorar os atos internos e trâmites administrativos para que não incorram em ilegalidades que possam resultar em multas e sanções negativas. Este controle interno poderá inclusive realizar denúncias contra a própria instituição, no caso de informar as irregularidades e estas não serem corrigidas. Caso não faça isso, ele próprio poderá ser responsabilizado e sofrer sanções junto com o gestor institucional. Um exemplo de controle interno é a Controladoria Geral da União. Já o controle externo é realizado por pessoa, entidade ou grupo que não tem vínculo com a instituição acompanhada ou fiscalizada. É o caso do Ministério Público, Observatório Social, conselhos gestores de políticas públicas e associações.

3. **Natural ou institucional.** O controle natural é exercido por iniciativa comunitária, como as associações, fundações e sindicatos. Institucional é o controle exercido por uma entidade ou um órgão pertencente ao Poder Público criado para fazer valer os interesses da coletividade, como por exemplo o PROCON, o Ministério Público, o Tribunal de Contas (da União ou do Estado) e a Controladoria Geral da União (CGU).

Um instrumento de controle social pode apresentar mais de uma destas características, por exemplo: a CGU apresenta características de controle coletivo, interno e institucional; já um sindicato é um controle social coletivo, externo e natural.

Cabe ressaltar que um único indivíduo pode vir a ser um importante instrumento de controle social, se assim o decidir. Vide exemplo do *projeto adote um vereador* que objetiva fazer o cidadão acompanhar um vereador em suas ações parlamentares. Para isso ele precisa: 1. Escolher um vereador. 2. Criar um *blog* para dar publicidade às informações e colocar sua análise do escolhido. 3. Pesquisar todas as informações sobre o vereador junto a jornais, TV, rádios e internet, além de mandar *e-mails* ou mensagens nas redes sociais com questionamentos ao edil, como também telefonar, visitar seu gabinete e participar das seções. Esse projeto também pode ser aplicado a um deputado ou senador (ADOTE UM MUNICÍPIO, 2011).

VERGONHA É NÃO FAZER NADA! (OBSERVATÓRIO SOCIAL)

Nessa dinâmica de participação e divisão de responsabilidade, cada programa de repasse de verba é, por força de lei, acompanhado de um conselho respectivo. As verbas são federais e só são liberadas com a aprovação prévia do conselho municipal.

De acordo com o texto constitucional de 1988, no art. 1º, Parágrafo único, “[...] todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (BRASIL, 1988). No controle social vemos o exercício do poder nestas duas formas, seja pela democracia representativa, com representantes eleitos, seja na democracia direta, com o cidadão atuando diretamente na gestão das políticas públicas.

Tabela 1. Listagem, em ordem alfabética, de 10 programas e políticas federais que exigem o controle social local para que sejam efetivados:

	Programas Federais	Conselhos Municipais Respektivos
01	Assistência Social	Conselho Municipal de Assistência Social
02	Atenção Especializada em Saúde Bucal	Conselho Municipal de Saúde
03	Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas	Conselho Municipal Antidrogas
04	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF
05	Merenda Escolar (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE)	Conselho de Alimentação Escolar
06	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Conselho Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil
07	Programa Bolsa Família	Conselho Municipal de Assistência Social
08	Projovem Adolescente	Conselho Municipal de Educação
09	Serviços de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente
10	SUS – Sistema Único de Saúde	Conselho Municipal de Saúde

III. O CONSELHO GESTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, a Constituição de 1988, em seu Título VIII coloca a responsabilidade da participação popular nas questões do Estado, cabendo ao Poder Público e à coletividade a corresponsabilidade pela realização das políticas públicas.

Em seguida, uma lista em ordem cronológica das primeiras leis infra-institucionais que regulamentaram artigos do Título VIII do texto constitucional através da criação de conselhos variados:

1. Lei 8.069/90: Estatuto da Criança e do Adolescente, cria-se o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar.
2. Lei 8.080/90: Lei Orgânica da Saúde (LOS), cria-se o Conselho da Saúde.
3. Lei 8.742/93: Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), cria-se o Conselho Municipal da Assistência Social.
4. Lei 9.394/96: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), cria-se o Conselho Escolar.
5. Lei 10.741/2003: Estatuto do Idoso, cria-se o Conselho do Idoso.

Esses conselhos começaram então a surgir como parte integrante para a construção das políticas públicas nacionais, estaduais e municipais, passando a se multiplicar pelo Brasil. Foz do Iguaçu não fugiu à regra e em 2010 contabilizava 26 conselhos gestores de políticas públicas, legalmente constituídos, sendo que 10 destes estavam inativos.

Eis os 26 conselhos gestores relacionados, em ordem alfabética:

01. Conselho Comunitário de Segurança de Foz do Iguaçu (CONSEFI).
02. Conselho de Alimentação Escolar (CAE).
03. Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.
04. Conselho Gestor do Fundo Municipal de Defesa do Consumidor (PROCON).
05. Conselho Municipal Antidrogas (COMAD).
06. Conselho Municipal da Cultura.
07. Conselho Municipal da Juventude.
08. Conselho Municipal das Cidades (CONCIDADES).
09. Conselho Municipal de Assistência Social.
10. Conselho Municipal de Contribuintes (CMC).
11. Conselho Municipal de Desenvolvimento.
12. Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social (COMDES).
13. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.
14. Conselho Municipal de Educação.
15. Conselho Municipal de Esporte e Lazer.
16. Conselho Municipal de Saúde (COMUS).
17. Conselho Municipal de Trânsito e Transporte de Foz do Iguaçu.
18. Conselho Municipal de Turismo (COMTUR).
19. Conselho Municipal do Emprego e Relações de Trabalho.
20. Conselho Municipal do Idoso.
21. Conselho Municipal do Meio Ambiente.
22. Conselho Municipal do Planejamento Urbano.
23. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.

24. Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência.
25. Conselho Tutelar.
26. Conselhos de Segurança Alimentar.

O que é comum a todos os conselhos é a função fiscalizadora, mas também podem possuir função consultiva, deliberativa, normativa e mobilizadora, definidas a seguir:

1. **Fiscalizador:** faz o acompanhamento e controle dos gestores e políticas públicas, verificando se estão sendo executadas conforme previsto.

2. **Consultivo:** tem a função de emitir parecer indicando a melhor solução a ser tomada em assuntos que lhes são correlatos sem, no entanto, ter direito de deliberar ou tomar decisões.

3. **Deliberativo:** tem o poder de decidir conjuntamente sobre as estratégias e aplicação das políticas, planejamentos públicos e aplicação das verbas de sua competência.

4. **Normativo:** estabelece normas, prioridades e diretrizes a serem observadas na elaboração, atualização e execução de planos de políticas municipais.

5. **Mobilizador:** estimula a participação popular na gestão pública, do empoderamento do cidadão e da disseminação e esclarecimento sobre as políticas públicas de sua competência.

IV. DEMOCRACIA PURA

A necessidade do surgimento dos sistemas de controle social, principalmente dos conselhos gestores de políticas públicas, é devido à insuficiência do sistema político representativo em garantir o Estado Democrático de Direito. Esse se fundamenta na materialização da proposta de soberania popular e da cidadania. Para isso é preciso garantir o direito à participação, que significa o exercício do poder direto por meio do povo. Sendo este povo “componente” e, ao mesmo tempo, “destinatário” do próprio Estado.

Essa é a visão da democracia pura, que segundo J. Vasconcelos (2007), é o sistema de governo em que o povo se autogoverna e participa diretamente numa sociedade, sem intermediários [...] “Trata-se de uma instituição em que qualquer cidadão terá possibilidade e condições iguais a qualquer outra para opinar perante a nação”.

A democracia pura tem como requisitos e condições essenciais: 1. Participação popular. 2. O povo no exercício do poder. 3. Controle do povo sobre os órgãos públicos e os Poderes. 4. A alternância no poder. 5. Mandato por prazo limitado. 6. Igualdade de possibilidades no poder decisório. 7. Liberdade absoluta de expressão.

Um exemplo de participação direta do cidadão no controle social pode ser vista na estrutura de um conselho municipal de saúde, no qual o usuário do sistema de saúde tem cadeira garantida para atuar enquanto membro do conselho. No atual sistema brasileiro, os conselhos gestores são essenciais para garantir o direito à participação popular.

V. CORRUPÇÃO E NECESSIDADE DE MAIS CONTROLE SOCIAL

Mesmo com todas essas ferramentas de controle social temos uma fuga de verba pública no Brasil entre 41,5 e 69,1 bilhões de reais por ano desviados pela corrupção, segundo levantamento da Fiesp (2010). Isso representa 1,38% a 2,3% do PIB brasileiro.

Para se ter uma ideia desse montante veja uma lista de seis possibilidades de investimentos que o Brasil poderia ter aplicado para o bem da coletividade (FIESP, 2010):

1. Aumentar em 16,4 milhões o número de alunos matriculados no ensino fundamental.
2. A renda *per capita* que foi de R\$ 7.954,00, poderia ter sido R\$ 9.184,00.
3. A área de saneamento conseguiria dobrar a quantidade de domicílios atendidos, ou seja, mais de 23,3 milhões.
4. O número de moradias populares poderia crescer mais de 70%, atendendo mais de 2,9 milhões de famílias, seria o fim de várias favelas.
5. O SUS ganharia mais de 320 mil novos leitos para os pacientes.
6. Novos aeroportos, total de 277, poderiam ser construídos no país.

É preciso ampliar as ações anticorrupção no país criando e fortalecendo mecanismos de prevenção, monitoramento e “controle” da corrupção na administração pública. Também é necessário reduzir a percepção de impunidade e para isso o judiciário também precisa ser revisto para ser mais severo, mais eficiente e mais rápido nas punições, reduzindo desta forma o comportamento oportunista.

VI. DEMOCRACIA PURA VS. PROBLEMÁTICAS DOS CONSELHOS

No período de 2008 até a presente data, enquanto componente do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Foz do Iguaçu, esta pesquisadora se deparou com situações problemáticas no funcionamento e gestão dos diversos conselhos com que teve contato. Situações estas que tiram os conselhos de seu foco que é fazer com que as políticas públicas sejam aplicadas corretamente e a população seja atendida e beneficiada.

Com base em observações e análises, a presente autora realizou uma seleção de quais problemas poderiam ser solucionados ou amenizados pela aplicação de instrumentos da democracia pura, selecionando principalmente os aplicáveis no âmbito municipal que poderiam se enquadrar na estrutura de um conselho. Com isso escolheu 3 instrumentos passíveis de serem aplicados, sendo eles: 1. Eleição por auto-habilitação e sorteio. 2. Sistema de pontuação (prós e contras). 3. Definição de pré-requisitos para se auto-habilitar em determinada função.

1. Eleição por auto-habilitação e sorteio. Qualquer cidadão que se ache apto ao cargo ou função pode se inscrever. Quando o número de inscritos for maior ao de vagas, estes candidatos serão submetidos a um sorteio.

2. Método de pontuação. Consiste na análise de um assunto dividido em partes, separando-o em seus aspectos de prós e contras, pesando-os, inclinando o indivíduo a atuar com mais discernimento.

3. Definição de pré-requisitos para se auto-habilitar em determinada função. O candidato, para se auto-habilitar a um cargo ou função que exija conhecimento técnico, como avaliar processos de licitações públicas, por exemplo, deverá demonstrar ter formação nesta área.

A seguir, estão dispostas as problemáticas selecionadas e respectivos instrumentos sugeridos para solucionar ou amenizar tais situações:

1. Partidarismo vs. pressão do governo. Pode ocorrer o caso de dois candidatos a presidência de um conselho serem de partidos diferentes, mesmo o conselho devendo ter isenção partidária. O fato é que ocorrem pressões por parte do governo nas diferentes esferas, ou de entidades influentes que são vinculadas

a um dos partidos, sendo de apoio ao candidato do mesmo partido. Já com o candidato de partido diferente há a pressão de desistência e imposição de barreiras ou dificuldades de apoios futuros.

Por ser uma estrutura menor e mais simples que um executivo municipal, a sugestão seria a eleição por auto-habilitação e sorteio no momento do pleito, com isso, evitariam-se as pressões prévias de pessoas ou instituições que não concordem com sua candidatura. Ficando aberta a análise se seria necessário que o sistema por auto-habilitação evoluísse para o sistema de pontuação.

2. Situação vs. oposição: ninguém se ouve. Em geral o conselho que possui função deliberativa e normativa possui mais força política, isto porque o Executivo necessita de uma deliberação positiva do conselho para que as verbas federais continuem sendo liberadas para os programas sociais, de saúde, educação, dentre vários. Por esta razão, os prefeitos buscam manter esses conselhos sob sua tutela. Em 2006, o Ministério da Saúde avaliou os conselhos municipais de 2.486 municípios e constatou que 60,3% dos presidentes destes conselhos eram gestores da secretaria de saúde local, ou seja, todos vinculados ao prefeito. Somente 13,18% dos presidentes eram usuários dos serviços e 10,35% eram trabalhadores da área. Há uma queda de braço para ver quem assume a diretoria do conselho. As eleições são acirradas e estressantes, em geral existe uma chapa de situação e outra de oposição ao executivo. Nesse processo são gerados muitos conflitos e rancores que dificultam o diálogo e a chegada em consensos. A Diretoria eleita, em geral, dificulta o trabalho do lado derrotado.

Em uma eleição por auto-habilitação e sorteio, é praticamente certo que pessoas da situação e oposição vão compor a mesma Diretoria, com isso há um controle interno natural e uma necessidade premente de diálogo para que o trabalho tenha andamento.

3. Brigas eleitoreiras e estresse de campanha. Os desentendimentos, principalmente no período de campanha, geram falatórios, demérito de um candidato para sobressair outro, gerando desgastes, estresses e rancores que se perpetuam após o resultado do pleito e o mandato do vitorioso. O perdedor pode muitas vezes se afastar por estar em desacordo com o vencedor, quando o movimento deveria ser o oposto. Deveria ficar para assim acompanhar sua performance e intervir caso execute algum ato em desacordo com as normas do conselho, porém, evitando realizar o “fogo amigo” devido às mágoas, orgulho ferido ou inveja.

O sorteio do gestor eliminaria essa etapa eleitoral que é cheia de denúncias, que diminuem ou deixam de existir durante o mandato. Assim, talvez, as atenções se concentrarão na execução do mandato, momento em que realmente é interesse público ocorrer a denúncia em caso de irregularidades.

4. Vitaliciedade no poder. Existem casos de presidentes de conselhos que atuam há 6 anos nesse cargo, incorrendo em mandatos consecutivos. Isso pode ocasionar manutenção de vícios ou até intransigências que geram dificuldades na realização dos programas. Afinal, são 6 anos lutando para manter o status.

Com o sistema de sorteio isso tem um fim e outras pessoas poderão passar pelo cargo e oxigenar as ideias e costumes. A manutenção no poder pode ser por necessidade, ou por vaidade, ou por não acreditar na capacidade de outras pessoas em realizar o seu trabalho, achando que vão pôr tudo a perder. Lembrando que políticos de carreira também procuram se manter no cargo para perpetuar seus ideais e valores, sejam eles cosmoéticos ou não. É importante ter novas lideranças, prepará-las para darem continuidade ao trabalho. Cabeças novas em geral trazem ideias novas, soluções novas, porque não estão com vícios institucionais.

5. Eleição de entidades. O conselho municipal deve eleger também as entidades que o compõe. Em grande parte as entidades que já compõem o conselho são as que podem votar. Isso pode gerar um corporativismo e manutenção *ad aeternum* dessas entidades, sem gerar oxigenação com novas entidades. O sistema de sorteio traria essa oxigenação naturalmente.

6. **Despreparação.** Muitos conselhos sofrem com a falta de capacitação de seus membros para entenderem os mecanismos de funcionamento e ferramentas para acompanhamento e fiscalização do gestor e aplicação das políticas públicas. Exemplo é o desconhecimento de como funcionam as diferentes formas de licitação pública, como fiscalizar sua execução correta e como acompanhar a aplicação dos recursos.

Uma forma de garantir a participação de pessoas capacitadas para entender e acompanhar o funcionamento dessas ferramentas seria reservar um percentual para sorteio de pessoas com essa base e conhecimento técnico e assim tentar acabar com as gestões ineficientes.

7. **Baixa participação.** Mesmo os conselhos gestores de políticas públicas sendo um início da aplicação da democracia participativa, muitos de seus membros representam entidades e são indicados por elas. Com o tempo ocorre uma desmotivação, tendo em vista que sua indicação em geral vem de cima para baixo e não por vontade própria.

O sistema de auto-habilitação por si só tem mais chances porque a pessoa que se dispõe a participar tem mais motivação em assumir mais responsabilidades nos trabalhos do conselho, já que veio por vontade própria e não obrigada por seu superior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo exploratório e inicial utilizou os dados levantados pela presente pesquisa e teve como objetivo propor aos conselhos gestores de políticas públicas a aplicação de ferramentas baseadas no modelo da democracia pura. Propõe contribuir com o desenho de novas propostas para mudanças necessárias no cenário atual, para avançar na efetividade do trabalho de Controle Social.

Foi observado que o formato dos conselhos gestores de políticas públicas se caracteriza como um embrião de transição do sistema político representativo para outro mais participativo, porém muito ainda precisa ser realizado e aperfeiçoado. E esta pesquisadora tem como intuito sugerir a aplicação da democracia pura neste organismo de controle social.

Os primeiros instrumentos a serem propostos são: 1. Eleição por auto-habilitação e sorteio. 2. Sistema de pontuação (prós e contras). 3. Definição de pré-requisitos para se auto-habilitar em determinada função. Caso aprovado, essa alteração da Lei que cria e regulamenta o conselho, tornará possível observar a prática da presente proposta, que por ser inédita no município, poderá sofrer ajustes não previstos ou alcançados neste campo teórico.

Outra conclusão dentro do âmbito do controle social, ao observar o valor exorbitante de verbas públicas que são desviadas anualmente e o baixo índice de punição ou sanção, devido à conivência e, muitas vezes, participação do Legislativo e do Judiciário, cabe aqui sugerir além da reforma desses, a criação de conselhos gestores para esses dois Poderes, coisa que ainda não temos. Por enquanto verificamos instrumentos de controle social somente frente ao Executivo.

Pelo exposto, há indícios de que os instrumentos de democracia pura propostos, possam caminhar no sentido de liberar, ao longo do tempo, os problemas internos de gestão que acabam por desviar o foco principal de atuação dos conselhos. A experimentação desses instrumentos trará mais dados para uma avaliação mais precisa de sua funcionalidade e também abrirá espaço para que surjam novos fatos que em pesquisa teórica nem sempre são vislumbrados, porém podem ocorrer na prática desse novo modelo, bem como se haverá alguma limitação na aplicação de tais ferramentas.

REFERÊNCIAS

1. **Adote um Município**; *AIM / Adote Um Município*; 2006; disponível em: <<http://www.ifc.org.br/index2.php>>; acesso em: 08.04.11.
2. **Amarribo Brasil**; *Coalizão Brasileira Contra Corrupção*; São Paulo, SP; disponível em: <<http://www.amarribo.org.br/>>; acesso em: 10.04.11.
3. **Assembleia Legislativa**; *Comissão de Constituição e Justiça; As Ideias Políticas e Sociais de Alberto Pasqualini*; 152 p.; Porto Alegre, RS; 2001.
4. **Brasil**; *Constituição* (1988); *Constituição da República Federativa do Brasil*; promulgada em 5 de outubro de 1988; atualizada até a Emenda Constitucional; N. 20; 15.12.98; 21ª Ed.; *Saraiva*; São Paulo, SP; 1999.
5. **Fiesp**; *Departamento de Competitividade e Tecnologia; Relatório / Corrupção: Custos Econômicos e Propostas de Combate*; 36 p.; São Paulo, SP; março, 2010; disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/custo%20economico%20da%20corrupcao%20-%20final.pdf>>; acesso em: 22.04.11.
6. **Portal da Transparência**; *Presidência da República; Controladoria Geral da União (CGU)*; Brasília, DF; disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>; acesso em: 22.02.11.
7. **Transparência Capixaba**; *Contra a Corrupção, a Favor do Espírito Santo*; Vitória, ES; 2009; disponível em: <<http://www.transparenciacapixaba.org.br/>>; acesso em: 10.04.11.
8. **Vasconcelos, J.**; *Democracia Pura*; 188 p.; *Nobel*; São Paulo, SP; 2007.
9. **Wikia**; *Adote um Vereador*; disponível em: <http://vereadores.wikia.com/wiki/P%C3%A1gina_principal>; acesso em: 31.05.11.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. **Azevedo, Eder Marques de**; *Os Conselhos Gestores no Controle Popular das Políticas Públicas*; *Revista Jus Navigandi*; Outubro, 2005; disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7691/os-conselhos-gestores-no-controle-popular-das-politicas-publicas>>; acesso em: 21.04.11.
2. **Dropa, Romualdo Flávio**; *Controle Social*; *Artigos Jurídicos*, 2003; disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2003/romualdoflaviodropa/controlesocial.htm>>; acesso em: 21.04.11.
3. **Fonseca, Kênia de Nazaré**; *O que é Controle Social*; 20.08.09; disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/23288/1/O-que-e-Controle-Social/pagina1.html#ixzz1JGyf7zHw>>; acesso em: 21.04.11.
4. **Observatório Social do Brasil (OSB)**; Maringá, PR; disponível em: <<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/>>; acesso em: 22.02.11.
5. **Oliveira, Paula Julieta Jorge de**; *O controle social: resgate do ideal grego da Participação*; *Revista Jus Navigandi*; Maio, 2009; disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14872/o-controle-social-resgate-do-ideal-grego-da-participacao>>; acesso em: 21.04.11.
6. **Transparência Brasil**; São Paulo, SP; disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/index.html>>; acesso em: 30.03.11.
6. **Teles, Mabel**; *Profilaxia das Manipulações Conscienciais*; *Editares*; 346 p.; Foz do Iguaçu, PR; 2007.
7. **Trigueiro, André**; *Mundo Sustentável: Combatendo a Corrupção nas Cidades*; 24.02.08; disponível em: <<http://www.mundosustentavel.com.br/globo240208.asp>>; acesso em: 12.04.11.
8. **Vasconcelos, J.**; *Democracia no Terceiro Milênio*; 264 p.; *Nobel*; São Paulo, SP; 2002.