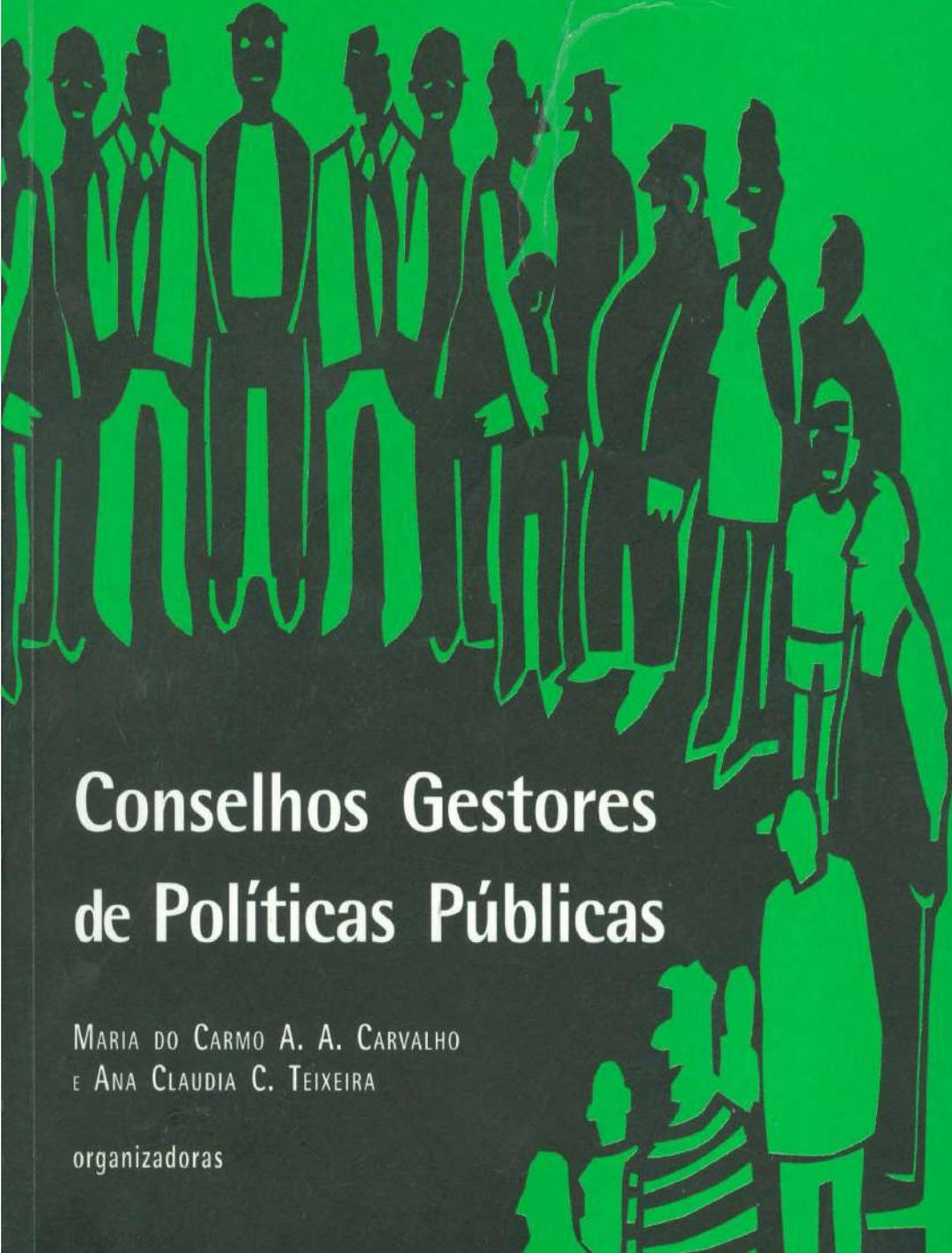


PÓLIS

ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

37



Conselhos Gestores de Políticas Públicas

MARIA DO CARMO A. A. CARVALHO
E ANA CLAUDIA C. TEIXEIRA

organizadoras

Com base nas reivindicações de participação da sociedade na gestão das políticas sociais, foram criados, após a Constituição de 1988, inúmeros Conselhos co-gestores de políticas públicas, desde o âmbito municipal até o federal. Os Conselhos são canais efetivos de participação da sociedade civil, são formas inovadoras de gestão pública que permitem o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas que possam solucioná-los.

A sociedade, atuando nos Conselhos, tem a possibilidade de contribuir para a definição de um plano de gestão das políticas setoriais, conferindo maior transparência nas alocações dos recursos e favorecendo a responsabilização dos políticos e dos técnicos da administração pública.

A

00 235/00

ex. 2



Esta publicação contou com o apoio da

NOVIB

**Organização Holandesa para a Cooperação
Internacional de Desenvolvimento**

Publicação Pólis
ISSN - 0104-2335

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.)
Conselhos Gestores de Políticas Públicas
São Paulo: Pólis, 2000. 144p. (Publicações Pólis, 37)

1. Políticas Públicas. 2. Participação Popular. 3. Conselhos Gestores de
Políticas Públicas.

I. Pólis. II. Título. III. Série. IV. TEIXEIRA, Elenaldo Celso. V. DANIEL, Celso.

Fonte: CDI - Pólis

Pólis 37

Organizadoras: Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Claudia C. Teixeira

Edição do seminário: Natalina Ribeiro

Coordenação Editorial: Renato Cymbalista

Projeto gráfico: Luciana Pinto

Revisão: José Baravelli

Ilustrações: Andrés Sandoval

Fotolitos: Visuale Bureau Digital

Impressão: Gráfica Prol

**Conselhos Gestores
de Políticas Públicas**

Sumário

Apresentação	07
Seminário "Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil: Avanços, Limites e Possibilidades"	11
Histórico, concepções, formatos, dinâmicas e disseminações dos Conselhos no Brasil	13
Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil Nelson Rodrigues dos Santos	15
Histórico da Política de Assistência Social no Brasil Ana Lígia Gomes	22
A democratização da gestão das políticas públicas para a infância e a adolescência Mario Volpi	27
Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado Maria da Glória Gohn	35
Sistematização: Os Conselhos de Gestão no contexto internacional Raquel Raichelis	41
Participação da sociedade civil nos conselhos: dificuldades e avanços, desafios de qualificação técnica e política	47
Os portadores de deficiência no Conselho de Saúde Ana Maria Lima Barbosa	49
Crianças e adolescentes: novos sujeitos de Direitos Charles Pranke	53
A representação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social Rosangela Paz	58
Sistematização 1: A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas Raimundo Bonfim	63
Sistematização 2: Os Conselhos como instrumentos da sociedade civil Silvio Caccia Bava	68

Eficácia dos Conselhos: funcionamento, intersetorialidade, articulação entre as três esferas de poder e resultados	71
Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos Maria do Carmo Meirelles Cruz	73
O Ministério Público como garantia da efetividade dos Conselhos Luiza Cristina Frischeisen	78
Avaliação comparativa dos Conselhos Municipais Rudolf de Noronha	83
Análise dos Conselhos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos de Assistência Social Valdete de Barros Martins	87
Sistematização: Efetividade e eficácia dos Conselhos Elenaldo Celso Teixeira	92
Artigo "Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa?" Elenaldo Celso Teixeira	97
Entrevista "Conselhos, Esfera Pública e Co-gestão" Celso Daniel	121
Siglas	134

Apresentação

Esta Publicação é fruto do Seminário "Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil" realizado nos dias 5 e 6 de novembro de 1999, por iniciativa do Fórum Nacional de Participação Popular. Este Fórum vem, desde 1991, articulando entidades da sociedade civil e governos locais que contribuem para a participação da sociedade na elaboração e controle social das políticas públicas.

O Fórum vem, nos últimos anos, promovendo debates e sistematizando experiências de Orçamentos Participativos e, mais recentemente, decidiu retomar a reflexão sobre outras iniciativas e experiências de participação cidadã, especialmente sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que se distinguem pelo seu forte enraizamento nas lutas da sociedade civil no Brasil.

Organizamos então este Seminário cujos objetivos foram: realizar um balanço sobre a implantação de Conselhos Gestores no Brasil, seus limites e suas potencialidades enquanto espaços de controle social, de democratização de decisões e garantia de acesso universal às políticas e serviços públicos; comparar os diversos formatos de composição e funcionamento e as concepções de participação social presentes nos Conselhos existentes, levando em conta os processos históricos de sua constituição; avaliar a abrangência (os segmentos sociais representados) e a qualidade da participação da sociedade civil nas diferentes áreas setoriais; avaliar a eficácia dos Conselhos implantados, seu impacto na democratização do debate na universalização do acesso a políticas e serviços públicos.

Com base nas reivindicações de participação da sociedade na gestão das políticas sociais, foram criados, após a Constituição de 1988, inúmeros Conselhos de políticas públicas, desde o âmbito municipal até o federal.

Eles são espaços de co-gestão entre Estado e sociedade que vêm se contrapor a uma tradição autoritária e excludente que caracteriza os espaços de decisão política no Brasil onde muitas vezes prevalecem barganhas políticas, interesses privados e relações clientelistas. São formas inovadoras de gestão pública que permitem o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas que possam solucioná-los.

A sociedade, atuando nos Conselhos, tem a possibilidade de contribuir para a publicização das decisões políticas, mudando uma cultura clientelista por uma cultura de direitos, tem a possibilidade de contribuir para a definição de um plano de gestão das políticas setoriais, conferindo maior transparência nas alocações de recursos e favorecendo a responsabilização dos políticos, dos gestores e técnicos responsáveis pela gestão pública.

Sabemos, no entanto, que tem sido muito difícil implementar os Conselhos e garantir que desempenhem um papel eficaz na democratização das políticas no Brasil. Este Seminário procurou avaliar os avanços e as dificuldades encontrados no processo de construção de espaços de co-gestão e o potencial dos Conselhos como instrumento de democratização da gestão pública.

O Seminário "Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil" foi realizado através de uma parceria entre o Instituto Pólis, o Núcleo de Participação Popular da Prefeitura Municipal de Santo André, com a colaboração especial de Natalina Ribeiro, e o CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima, com a participação de Maria do Carmo Meirelles Cruz. Contou também com o apoio da ABONG - Associação Brasileira de ONGs e do Instituto de Governo e Cidadania do ABC.

Procuramos trazer para este Seminário o olhar e a reflexão de distintos pontos de vista envolvidos no cotidiano dos conselhos: movimentos sociais e organizações populares, governos municipais ou estaduais e acadêmicos ou de ONG's que assessoram ou participam de Conselhos na esfera municipal, estadual ou nacional.

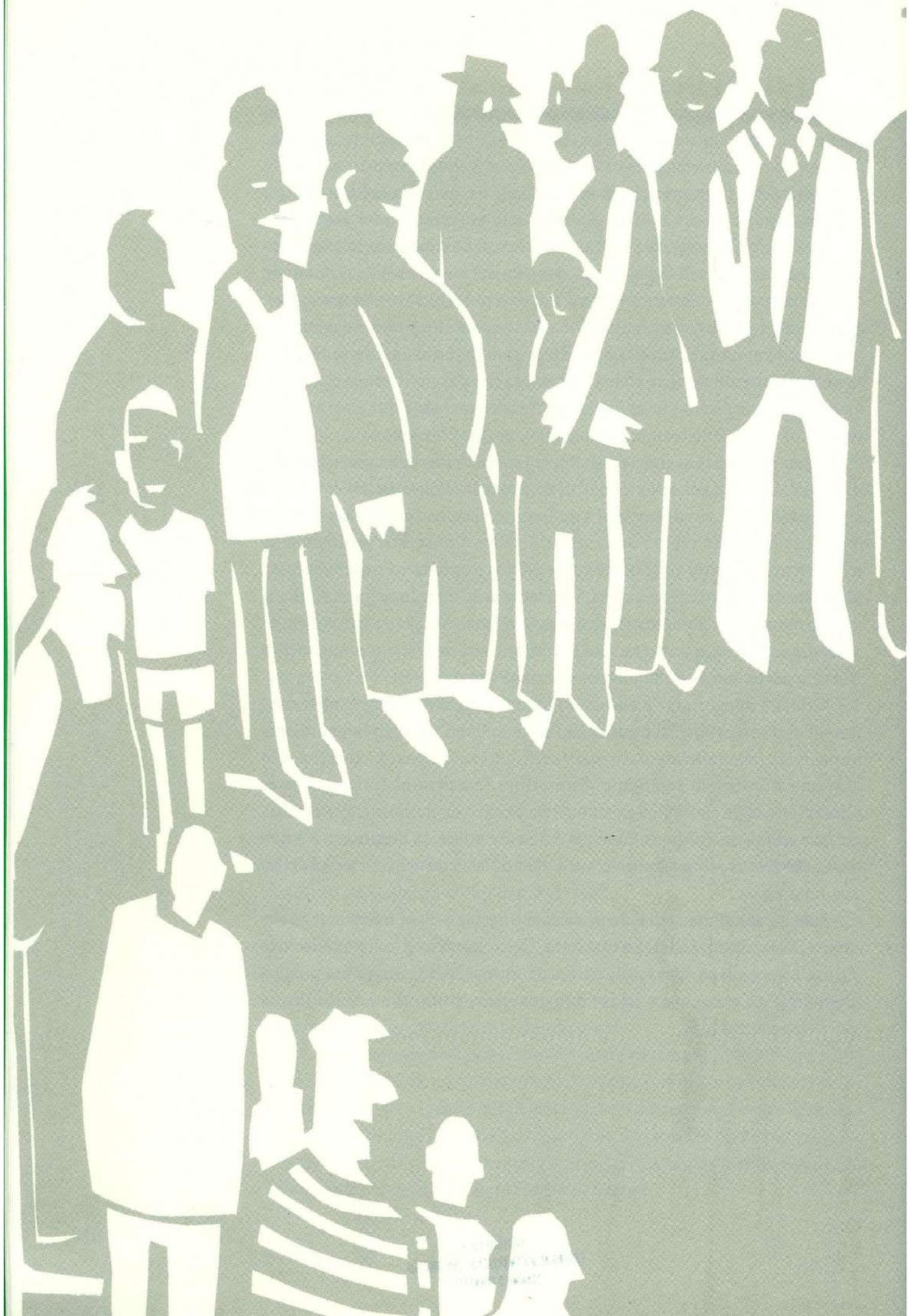
Por não ser possível contemplar toda a diversa gama de Conselhos existentes no Brasil, escolhemos aquelas áreas nas quais há uma articulação desde a esfera local e municipal até a esfera nacional e que se destacam por uma longa inserção na história de construção da democracia no Brasil. Estes critérios nos levaram a priorizar os Conselhos de Saúde, da Criança e Adolescente e de Assistência Social.

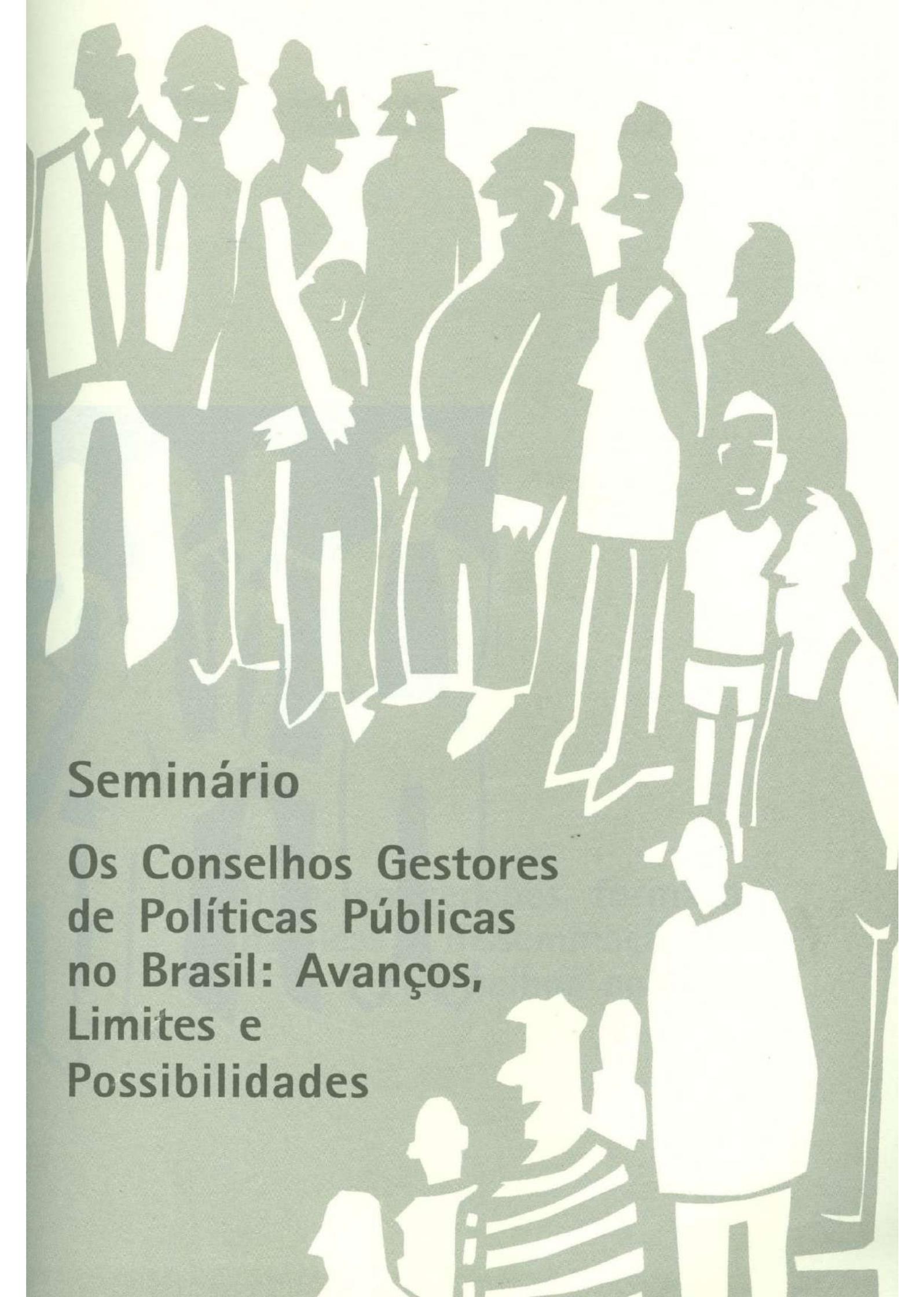
Após as apresentações dos palestrantes, os debates giraram em torno de comparações entre os diversos tipos de Conselhos, qual o papel dos Conselhos nas políticas públicas, quais os resultados do seu trabalho, até que ponto eles tiveram impacto na qualidade de vida e na cultura política de nosso país, qual a relação dos Conselhos com o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, entre outras questões. O Seminário suscitou ainda desafios, tais como a capacitação dos conselheiros, uma real paridade (para além da paridade numérica) entre representantes de governo e sociedade, a efetiva representatividade dos conselheiros, a necessidade de existirem canais autônomos de organização da sociedade civil, a necessidade de romper com a setorialização das políticas sociais, e de garantir condições mínimas (inclusive financeiras) para que os representantes da sociedade civil possam participar dos Conselhos.

Algumas sugestões concretas também foram feitas pelos participantes, tais como, que os conselheiros de cada Conselho criassem um código de ética para guiar as suas ações, que fossem criados fóruns de políticas públicas nos municípios onde os diferentes Conselhos pudessem se encontrar, que a formação dos conselheiros dos vários Conselhos fosse feita de forma integrada para favorecer a intersetorialidade, que o instrumento das audiências públicas fosse mais utilizado pelos Conselhos e, por fim, que houvesse um seminário para se discutir amplamente sobre a participação cidadã na democracia atual.

A fim de aprofundar a discussão iniciada no Seminário, esta revista também traz o artigo "Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?", do Prof. Elenaldo Teixeira, um dos palestrantes do seminário. Este artigo recupera historicamente as várias formas de conselhos existentes no Brasil e no mundo, contextualiza os Conselhos de Políticas Públicas e discute sobre os desafios para que estes conselhos efetivamente contribuam para a construção democrática em nosso país.

Publicamos ainda uma entrevista com o Prefeito do Município de Santo André, Celso Daniel. Nesta entrevista, Celso Daniel faz uma análise dos Conselhos como partes significativas da formação de uma esfera pública democrática e aponta o papel dos governos como fomentadores da participação cidadã.





Seminário

Os Conselhos Gestores
de Políticas Públicas
no Brasil: Avanços,
Limites e
Possibilidades



**Histórico, concepções, formatos,
dinâmicas e disseminação dos
Conselhos no Brasil**

Estados
Unidos da América
do Sul

Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil

Nelson Rodrigues dos Santos

Conselho Nacional de Saúde

O Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde foram criados há nove anos. Hoje são mais de 4.000 Conselhos Municipais de Saúde no conjunto de 5.506 municípios em nosso país. Destes, aproximadamente 3.000 funcionam com alguma regularidade e mais de mil ainda são bastante precários. Dos Conselhos estaduais, 27% funcionam regularmente. Se considerarmos o Conselho Nacional, os Estaduais e por volta dos 3.000 Conselhos Municipais compostos por uma média de 20 membros, temos um exército de 50 a 60 mil conselheiros da Saúde nas três esferas de governo. Trata-se de uma grande soma de pessoas se reunindo e discutindo a questão da Saúde no nosso país. Observando o funcionamento deste exército de conselheiros aparecem várias dúvidas sobre este processo. Este tipo de participação tem lados negativos e lados positivos, mas a resultante final nos impele a insistir no funcionamento destes Conselhos.

Antes de iniciar uma análise sobre as questões positivas e negativas que envolvem este exército de conselheiros que se reúne no nosso país, é necessário reconhecer que a criação e o funcionamento dos Conselhos nesta década são parte de uma história maior da sociedade brasileira.

Os atuais Conselhos de Saúde foram criados por lei em 1990. Podemos chamá-la de "lei popular", pois foi criada logo depois da Constituição que foi talvez a mais popular da história do nosso país, tanto que é chamada de Constituição Cidadã e atende os Direitos de Cidadania de mais de 160 milhões de brasileiros. A lei que cria os Conselhos tem importantes características de participação. A partir dela, os Conselhos

são mais que um esforço da sociedade organizada ou um instrumento para pressionar o Estado ou a elite empresarial e reivindicar direitos sociais: são Conselhos criados por lei e da sua composição fazem parte as representações da sociedade civil e do Estado. Este é um salto de qualidade.

O fenômeno dos Conselhos de Saúde vem de muitas décadas de organização e crescimento dos movimentos sociais. Nas décadas de 20 e 30, a criação dos Institutos de Pensão e Aposentadoria e das primeiras Caixas de Pensões e Aposentadoria dos Trabalhadores Urbanos foi uma conquista da sociedade organizada através dos sindicatos urbanos, que conseguiram que os empresários formassem este sistema de aposentadoria. Mais de uma década depois da criação destas Caixas de Pensões,

Os Conselhos de Saúde são resultado de décadas de organização dos movimentos sociais.

o governo impôs sua entrada neste sistema como parceiro. Foi uma intervenção estatal no acordo estabelecido entre empregado e empregador que transformou as Caixas em Institutos. Este fenômeno foi muito importante, porque os Institutos das categorias organizadas na época - industriários, comerciários, bancários, marítimos - tinham um conselho gestor que não era um conselho de participação. Arrecadavam, com participação do empresariado, vultosos recursos financeiros em folha de pagamento de toda a classe trabalhadora. Estes recursos para as pensões e aposentadorias dos trabalhadores e suas famílias eram geridos por um conselho gestor tripartite: empregado, empregador e governo. Esse foi um lance espetacular das décadas de 20 e 30. Mostra que a sociedade organizada vai conquistando o controle social da sua própria riqueza.

Na década de 70, começa a surgir outra forma de sociedade organizada, principalmente nas periferias das cidades médias e grandes: as Pastorais da Igreja Católica, as Sociedades Amigos de Bairro e as Associações de Moradores, entidades que foram se organizando em federações estaduais e municipais e, bem mais tarde, em uma Confederação Nacional. A sociedade organizada se potencializa finalmente na década de 80, após a ditadura militar, e gera a Constituição Cidadã, depois de grande pressão sobre o Estado brasileiro, principalmente na Assembléia Nacional Constituinte.

Estes rápidos comentários são importantes para não deixar de lembrar que a sociedade tende a se organizar e a participar não só no controle social das políticas públicas, mas também na própria gestão do que interessa à população.

Nos anos 90, os Conselhos de Saúde dão este salto qualitativo e, por lei, são Conselhos pluralistas. Na composição dos Conselho de Saúde de todos os níveis há representantes eleitos por cada um dos principais segmentos da sociedade. No Conselho Nacional de Saúde estão representados o grande empresariado (através das confederações nacionais da

Indústria, do Comércio, da Agricultura), as grandes centrais de trabalhadores (como a CUT e a CONTAG), as associações nacionais de portadores de doenças crônicas e de portadores de deficiências, os profissionais de saúde (também através de suas associações nacionais), além do Governo Federal, através de três Ministérios, e dos poderes públicos estadual e municipal. Os secretários estaduais e municipais de saúde têm suas organizações nacionais representadas no Conselho Nacional, bem como vários outros grandes segmentos. Este quadro se repete (ou deve se repetir) nos Conselhos Estaduais e Municipais. Evidentemente, quanto menor o município, menor o número de segmentos da sociedade organizada e menor o número de entidades a serem representadas.

O pluralismo é a primeira característica exigida em lei. Ele é fundamental na experiência praticada nos últimos nove anos e comprovou ser a grande razão, o grande motivo da força do Conselho de Saúde. Quando, por motivos diversos, o equilíbrio do pluralismo começa a perder a força e algum segmento começa a predominar sobre os outros, seja usuários, profissionais de saúde, prestadores de serviços privados ou o próprio governo, o Conselho também se enfraquece. Suas decisões começam a perder o poder de pressão para implantar um sistema de saúde que atenda os interesses da população. A prática comprovou que o exercício do pluralismo é o responsável pela força dos Conselhos de Saúde.

Se o equilíbrio do pluralismo perde força, o Conselho se enfraquece.

Em segundo lugar, além de pluralistas, os Conselhos são paritários. A metade dos componentes dos Conselhos obrigatoriamente é de entidades que representam os usuários do sistema de saúde. E são paritários para garantir a presença quantitativa da população mais excluída em qualquer tipo de participação, pois os usuários que dependem do sistema público são mais de 80% da população.

Em terceiro lugar, os Conselhos, a título de fazer o controle social, não devem deixar o leite derramar para depois correr atrás do prejuízo, quer dizer, não devem deixar os hospitais privados contratados ou o governo errar para depois tentar corrigir o erro. Os erros devem ser identificados e impedidos, mas essa "cultura da fiscalização" é muito pouco para os Conselhos. Com a instituição da lei, os Conselhos têm a prerrogativa legal de formular estratégias para as políticas públicas de saúde, discutir como gastar melhor os recursos financeiros públicos, administrá-los para garantir mais benefícios à população, em sinergia ou concorrência com o poder federal, estadual ou municipal. O orçamento de saúde é de bilhões de reais no nível nacional e de centenas de milhões nas capitais e grandes municípios. Os Conselhos devem identificar formas de transformar estes orçamentos que estão no papel em resultados para a população. Todo o complexo trajeto de transformar o orçamento

em resultados para a população significa gestão. Criar estratégias, diretrizes, caminhos para gastar esse dinheiro com mais resultados para a população é obrigação dos Conselhos de Saúde.

Infelizmente, por imaturidade ou pelo momento em que se encontra a sociedade organizada (até mesmo por falta de informação), a prerrogativa de controlar a execução das políticas não vem sendo concretizada pelos Conselhos. E vem sendo pouco cumprida a obrigação, que está na lei, de formular estratégias, de concorrer com os gestores, dar mais luz, mais diretrizes, caminhos mais confiáveis de como gastar o dinheiro público.

O caráter deliberativo também é uma importante conquista legal que fortalece os Conselhos de Saúde, que não são somente consultivos ou de opinião. Mas o Conselho se enfraquece quando os seguimentos presentes não se articulam e não produzem uma proposta comum para negociar com o Estado ou com as elites da sociedade brasileira. Sua deliberação vai para uma gaveta ou para uma publicação oficial qualquer e não será implementada. As deliberações só ganham a força de ato de Estado à medida que é garantida a capacidade de interlocução entre os segmentos que compõem o Conselho. O Conselho é Sociedade Civil e é Estado, que tem sua participação restrita à uma porcentagem de representação. Esse é um dos avanços conquistados pela lei popular. Os representantes da sociedade civil só têm força para garantir sua deliberação quando negociam com competência e constróem uma unanimidade.

A deliberação do Conselho torna-se um ato de governo quando é homologada pelo Secretário e publicada no Diário Oficial. Ao interferir nesta dinâmica o Conselho atua como Estado e seu ato é mais forte do que uma portaria governamental. Há uma tendência cada vez maior das

O caráter deliberativo do Conselho é uma conquista legal, mas ainda é preciso muita luta para que as deliberações aconteçam na prática.

deliberações do Conselho serem homologadas, mas a maior parte delas não é bem negociada, não consegue articular o pluralismo dentro do Conselho. Mesmo a votação por maioria simples pode ser uma deliberação frágil caso não tenha sido realizado

um estudo técnico ou programático competente para fundamentar o processo de tomada de decisão. Ainda é necessário um processo de luta muito grande para garantir na prática o caráter deliberativo do Conselho.

O primeiro objetivo que impulsionou a criação dos Conselhos, e que continua um desafio, é o controle social da gestão. E o que é gestão? São todas as atividades do governo federal, estadual e municipal que se traduzem em uma seqüência de ações burocráticas, técnicas e financeiras e que condicionam os investimentos em construções, compra de equipamentos, materiais de consumo, folha de pagamento dos profissionais de saúde ou contratação de serviços privados. É um emaranhado bastante complexo de iniciativas para tirar o orçamento do papel e gerar um resultado. O atraso que marca a gestão pública no Brasil ainda permite que, neste trajeto, 80%

a 90% dos recursos do orçamento sejam gastos ao atravessar uma cascata de degraus da burocracia. Apenas 10% a 15% dos recursos chegam na ponta final e são transformados em atendimento e serviços para a população.

Esta é a realidade do Estado brasileiro e esta é a situação dos gastos públicos do nosso país, principalmente na área social: Saúde, Educação, Assistência Social e outros. Atuar no controle social da gestão pública é o grande objetivo dos Conselhos para conseguir formular estratégias de gastos que garantam um maior e melhor atendimento à maioria da população.

Além da gestão, a prática dos conselheiros mostra que há outros objetos de controle social, como, por exemplo, o que chamamos "estado de saúde" da população. Os conselheiros de todos os segmentos, mesmo aqueles com menor grau de instrução, podem e devem capacitar-se e apropriar-se dos principais métodos de avaliação ou de análise sobre o que é o "estado da saúde" da população.

O Conselho tem que conhecer o "estado da saúde" da população no local onde assume o papel do controlador social, que difere muito de um lugar para outro. Este "estado de saúde" não é o de uma cidade vizinha nem é o da região, é daquele local. E para conhecê-lo não precisa ser doutor, não precisa ser letrado em Epidemiologia ou em Programação e Planejamento. Os conselheiros podem e devem receber informações básicas, com as quais vão analisar qual o estado de saúde da população. Se eles não formarem um retrato, uma radiografia bem feita da saúde da população daquele lugar, o que vão cobrar do Gestor? Como vão fiscalizar e indicar o que o Gestor deve fazer? O conselheiro só vai conseguir pressionar o Gestor se for capaz de formular estratégias e controlar a execução dos serviços de Saúde através de um mapa concreto, objetivo e preciso do estado de saúde da população.

Insisto na idéia de que não é preciso "ser doutor". Nos vários debates com conselheiros de saúde que temos realizado em todas as regiões do Brasil ainda há os doutores, que fizeram faculdade ou que têm altos cargos, que soltam o palavreado, o discurso hermético, fechado, ainda que seja uma atitude inconsciente, pois faz parte do comportamento de quem tem acesso ao nível superior de instrução. É preciso trazer o conhecimento real que está por baixo das frases e dos textos. O conhecimento é facilmente apropriado por qualquer conselheiro, às vezes até por conselheiros analfabetos. Com o exercício da participação, os conselheiros passam a se apropriar de um conhecimento que acreditavam ser exclusivo dos doutores. Isto é uma constatação da vida real, das reuniões mensais ordinárias de milhares de conselheiros de saúde no nosso país. E é possível os conselheiros conhecerem as principais características do estado de saúde da população.

O objetivo dos Conselhos é o controle social da gestão pública para que haja um melhor atendimento à população.

A segunda questão, que surgiu também da prática desses nove anos de controle social, é o comportamento das entidades que representam os usuários e os profissionais prestadores de serviços da Saúde no Conselho. A grande maioria dessas entidades, mesmo as mais politizadas como as centrais sindicais, muda de comportamento assim que elege o seu representante para o Conselho Municipal, Estadual ou para o Conselho Nacional.

Entidades que vinham se mobilizando em torno de várias conquistas, incluindo o campo da Saúde, começam a se afastar da discussão porque delegam para o conselheiro toda a responsabilidade do debate. Quando a entidade tira o tema Saúde da sua pauta de luta diária porque tem um representante no Conselho, ela deixa de fortalecer outros movimentos sociais que pressionam o Estado e o mundo empresarial para conseguir benefícios para a população. A força política da representação social está na mobilização dos movimentos sociais e das entidades na rua, na imprensa, na mídia.

Todos os estudos e estimativas deduzem que a sociedade brasileira organizada não representa mais que 15% da população do país. Ou seja, 85% da população brasileira é sociedade desorganizada. É um dado comparativo importante pois, por mais urbanizada que seja nossa população e por mais que tenham crescido nossos movimentos sociais, é uma porcentagem baixa comparada com sociedades mais desenvolvidas. Na Europa, por exemplo, 80% ou mais da população está ligada a alguma forma de organização. Para o Brasil, isto já é uma fragilidade e se a sociedade organizada começa a relaxar porque tem um Conselheiro de Saúde, então a força política do movimento social diminui ainda mais.

Estas observações têm relação com a questão do pluralismo e introduzem o terceiro objeto da atuação dos Conselhos de Saúde. Quando as entidades estão reunidas nos Conselhos, elas vão assumindo uma nova cultura com o passar do tempo, uma nova consciência, pois se tornam um coletivo que não é mais homogêneo. Todos os coletivos dos movimentos sociais têm uma certa homogeneidade, são entidades que se organizam em torno de algo

Os segmentos sociais que fazem parte dos Conselhos aprendem a negociar e a ver o que existe de comum entre eles.

em comum: trabalhadores de uma categoria, níveis de governo, prestadores de serviços e empresários de um ramo do comércio ou da indústria, até mesmo as entidades como as que representam nefropatas crônicos ou os paraplégicos.

Os Conselhos são heterogêneos. Têm empresários, usuários, não-usuários, trabalhadores, governo, portadores de doenças e deficiências. Ainda assim, o fato de se reunirem mensalmente e terem de fazer uma pauta para discutir o sistema público de saúde mês a mês faz com que

estes segmentos heterogêneos aprendam a negociar e a ver não só as contradições internas, mas o que existe de comum entre eles e que pode favorecer a todos. Mês após mês, os Conselhos se transformam em coletivos. A partir de uma condição de heterogeneidade, estes Conselhos chegam a conclusões e estratégias comuns para atuar no Sistema de Saúde e a ata com deliberações positivas para o Sistema Público de Saúde é assinada lado a lado pelo trabalhador da entidade, o empresário, o profissional de saúde e o próprio governo.

Esse novo coletivo tem que envolver as entidades que indicaram os representantes para o Conselho. O Conselho exerce controle social sobre a gestão da Política de Saúde, sobre o "estado de saúde" da população e, mais recentemente, sobre as próprias entidades que compõem o Conselho. O coletivo do Conselho Nacional de Saúde estimula, pressiona e cobra de cada conselheiro que leve para a diretoria da sua entidade as discussões e deliberações do Conselho, que brigue nas assembleias da entidade para pautar o que ele está aprendendo e discutindo no Conselho.

Histórico da Política de Assistência Social no Brasil

Ana Lígia Gomes

Conselho Nacional de
Assistência Social

Para compreender o processo de criação e funcionamento do Conselho Nacional de Assistência Social é preciso falar da construção da Política de Assistência Social no Brasil. Este processo difere da trajetória de outras políticas públicas, como, por exemplo, a da Saúde, que já tinha sua importância como Política Social reconhecida na sociedade.

O Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS, é um dos instrumentos que viabilizam o princípio da participação na gestão de políticas presente na Constituição de 88. Por se tratar da Assistência Social, isto é revolucionário. Pela primeira vez, a Assistência Social é concebida do ponto de vista do Direito e esta demanda de serviços é reconhecida e acolhida como direito legítimo dos cidadãos. A Assistência Social é incluída como parte do Sistema de Seguridade Social, juntamente com a Previdência Social e a Saúde, e pretende dar conta de um conjunto de garantias de atendimento a necessidades sociais. Do ponto de vista formal, é uma ruptura importante tirar a Assistência Social da esfera privada para introduzi-la no campo das políticas públicas.

O Conselho Nacional de Assistência Social foi criado pela Lei Orgânica da Assistência Social, a LOAS, que regulamenta dispositivo previsto na Constituição de 88. Além do Conselho Nacional, a LOAS cria também os Conselhos Estaduais e Municipais, importantes instrumentos da sociedade civil para controlar a política de Assistência Social nos três níveis de governo. O período de 1988 a 1993 foi palco de um intenso processo de lutas para conseguir a aprovação desta lei. A primeira tentativa para

sua aprovação foi vetada pelo governo Collor. As entidades e movimentos organizados em torno da Assistência Social enfrentaram o governo, movendo contra ele uma ação judicial de omissão de responsabilidade. O Ministério Público, ao encaminhar esta ação, fortaleceu a mobilização de diversos atores para que a LOAS finalmente fosse aprovada em dezembro de 1993.

Com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social é extinto o CNSS, o Conselho Nacional de Serviço Social, que foi criado em 1938 junto ao Ministério da Educação e Saúde para emitir certificados e opinar sobre o repasse de subvenções sociais às entidades caritativas, hoje chamadas entidades filantrópicas. Não é demais lembrar que pouco antes da substituição do CNSS pelo CNAS as ações do Conselho extinto foram objeto de denúncia e apuração da conhecida CPI do orçamento, a qual mostrou o uso irregular dos recursos públicos em favor de entidades fantasmas. Apurou-se que os recursos eram desviados para atender interesses particulares e eleitoreiros. Tais fatos levaram à suspensão temporária das atividades do extinto CNSS, bem como a um novo recadastramento do conjunto das entidades inscritas.

O texto da LOAS deixa claro que os Conselhos são canais de participação, onde o poder de decisão é compartilhado.

Dessa forma, o CNAS substitui o CNSS e herda o seu legado cartorial de conceder atestados e certificados às entidades assistenciais para fins de acesso a isenções fiscais e celebração de convênios.

A instituição do CNAS comporta uma concepção sobre o tipo de participação que deve constituir os seus Conselhos. Os Conselhos são canais de participação, espaço onde o poder de decisão é compartilhado. Esta concepção está muito clara no texto da LOAS.

O CNAS é um Conselho cuja composição é paritária entre Governo e Sociedade Civil, modelo que em geral os Conselhos Estaduais e Municipais obedecem. São 18 conselheiros titulares, metade do governo, metade da sociedade civil. O segmento do governo é formado por representantes dos Ministérios considerados afins: Saúde, Trabalho, Assistência e Previdência, Planejamento, Fazenda, Educação e um representante dos municípios brasileiros. Na representação da sociedade civil, a lei prevê que devem estar contemplados usuários, trabalhadores na área da assistência social, prestadores de serviços e entidades de assessoria e defesa de direitos. Hoje, pelo Regimento Interno do CNAS, dos nove conselheiros da sociedade civil, três são representantes dos usuários, três dos trabalhadores e três dos prestadores de serviço, assessorias e defesa de direitos. É desta forma que está composta a representação da sociedade civil, embora esta distribuição de três vagas para cada segmento não seja uma obrigatoriedade da lei, que apenas determina que esta representação seja contemplada.

Os Conselhos são instâncias permanentes, sistemáticas, institucionais, formais e criadas por lei com competências claras. O Conselho Nacional de Assistência Social e os Conselhos Estaduais e Municipais são canais de participação social institucionalmente reconhecidos, com competências definidas no estatuto legal para realizar o controle social da gestão da política de Assistência Social. Não são os únicos instrumentos que viabilizam a participação, mas são eles que garantem e viabilizam o princípio da participação preconizado na Constituição Federal. Também são espaços de construção de um campo que seja capaz de publicizar a gestão das políticas públicas, objetivo final dos Conselhos e, ao mesmo tempo, o seu maior desafio.

Por conta da tradição autoritária brasileira do trato privado da coisa pública, existe a dificuldade de romper com a cultura privatista, democratizar o Estado e dar visibilidade a essa fronteira tão tênue entre público e privado. A Assistência Social sofre especialmente com as influências da cultura política das relações mediadas pelo favor.

O Conselho é também o lugar de disputa de propostas, não obstante privilegie e construa processos de interlocução e não de confronto. As organizações sociais em geral têm dificuldade para compreender que os

O Conselho privilegia a construção de processos de interlocução, ao mesmo tempo que é lugar de disputa de propostas.

Conselhos são compostos por representações da sociedade civil e do Governo. Para alguns, é como se a sociedade civil tivesse todo o poder de decisão e, quando "as coisas não dão certo", a representação da sociedade civil é considerada responsável pelo fracasso. É preciso entender que este é um espaço institucional, não é igual ao espaço dos movimentos sociais, que surgem e se qualificam independentes do governo.

É um espaço conquistado para interlocução, para negociação, e é para isso que os conselheiros são eleitos. É um espaço de fazer política, de disputar projetos, de correlação de forças, mas é essencialmente um espaço de interlocução e de negociação. É também um espaço institucional em que é preciso ter clareza dos seus limites. Caso os conselheiros não tenham esta compreensão, correm o risco de passar todo o tempo votando contra, firmando posição e tendo muita dificuldade de cumprir os seus objetivos.

As competências do CNAS são basicamente de normatização de decisões. As principais competências são de apreciação e acompanhamento do orçamento da área, a aprovação da política nacional, além da já citada particularidade da área de Assistência Social: a normatização e concessão de registros e certificados de fins filantrópicos para entidades assistenciais. Outra competência muito importante é a de exercer a vigilância ou zelar pela efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo

da Assistência Social, que é o sistema de gestão com o qual o conjunto dos Conselhos realiza o controle social das políticas públicas, conforme definido na lei.

Há dificuldade e resistências em permitir a publicização do Estado, a transparência e a socialização das informações. O serviço público tem uma cultura de garantia do sigilo, do confidencial. Tudo é sigiloso e muitos documentos são classificados como confidenciais. Os funcionários do governo estão tão acostumados com esta cultura do sigilo que até mesmo documentos publicados no Diário Oficial são carimbados como sigilosos.

Esta é uma amostra de como é difícil obter informações e, sem elas, é impossível exercer o controle social. Se através dos Conselhos é possível ter acesso a todas as informações necessárias, por outro lado, não é possível exercer qualquer controle quando o governo decide reter as informações para acumular poder ou fazer uso delas no momento que lhe seja mais adequado. Como algum conselheiro pode fiscalizar o orçamento se as informações são completamente contraditórias ou não estão acessíveis? É nas situações de embates, como nos momentos de apreciação do orçamento ou da partilha deste orçamento, que se explicita a necessidade de interlocução e de negociação.

A discussão da Política Nacional de Assistência e a organização das Conferências Nacionais também são momentos de conflito e embate. As duas Conferências Nacionais na área da Assistência Social aconteceram por causa de muita pressão e mobilização da sociedade civil, ainda que estivessem previstas em lei. O Presidente da República recém-empossado, Fernando Henrique Cardoso, havia criado em 1995 a Secretaria de Assistência Social e demorou cinco meses para dar posse ao Secretário. Com a alegação de que chegara recentemente ao governo, considerava não ser conveniente realizar a Conferência naquele momento. Foi preciso muita mobilização social nos Estados e Municípios para a Primeira Conferência Nacional acontecer.

Após ser adiada e depois suspensa através de medida provisória, a Segunda Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada em 1997. Isto é algo que divulgamos com muita satisfação, pois as representações da sociedade civil trabalharam de tal forma com os movimentos sociais (pois eles não estavam sujeitos à medida provisória nos Estados e Municípios) que realizaram as Conferências Municipais e Estaduais à revelia do governo federal e reverteram o processo. Diante de tantas Conferências realizadas e delegados eleitos, o governo teve que ceder. O país inteiro organizou suas Conferências cobrando a Conferência Nacional. Este é um exemplo de como o processo de correlação de forças acontece.

As informações são fundamentais para que os Conselhos exerçam controle social. É preciso romper com a cultura do sigilo praticada por órgãos governamentais.

Um outro momento de tensão no CNAS, além da convocação das Conferências, são as eleições para a presidência do Conselho Nacional e para a representação da sociedade civil. Estes são momentos de bastante discussão e disputa, especialmente porque o Governo tenta interferir no processo de representação da sociedade civil e esta interferência gera confrontos, pois não é aceita pela maioria das entidades não-governamentais.

A dinâmica de funcionamento do Conselho Nacional de Assistência se dá através de comissões e reuniões ampliadas, que são um importante espaço de discussão com os Conselhos Estaduais e Municipais. O CNAS tem também uma função cartorial, que é expedir Certificados de Filantropia para todas as entidades assistenciais do país, o que desvia sua ação das tarefas políticas para as tarefas executivas. Recentemente, a isenção fiscal das entidades filantrópicas desencadeou muitas discussões. Este seu papel cartorial torna a participação no Conselho muito desejada por aquelas entidades que têm interesse corporativo nestes Certificados. Com isto, se inscrevem como candidatas nas eleições de representantes da Sociedade civil entidades que não são do campo da Assistência Social, mas que estão no CNAS ou disputam as eleições em função desta competência em emitir Certificados de Filantropia. Um exemplo é a Federação das Misericórdias do Brasil. A entidade congrega hospitais e, portanto, o seu *locus* natural de participação seria o Conselho Nacional de Saúde. Como tem interesse no Certificado de Entidade Filantrópica, se mobiliza em torno do CNAS. Citei esta entidade como exemplo, mas existem outras.

O processo de construção dos Conselhos é um processo desigual, lento, descontínuo. Varia conforme a realidade de cada município, conforme a organização da sociedade local. Um balanço realizado na última Conferência Nacional apresenta como principais problemas dos Conselhos Estaduais e Municipais a dependência em relação ao Órgão Gestor, a ausência de representação dos usuários, a falta de infra-estrutura, a fraca representatividade e o despreparo técnico e político dos conselheiros. Vinte e cinco relatórios das Conferências Estaduais de 1997 apontavam este resultado.

Por fim, destaca-se a importância de fóruns como este para realizarmos um balanço, avaliarmos e fortalecermos nossa participação nos Conselhos, entendendo-os como espaços de possibilidades de luta pela publicização e democratização das políticas públicas, com a clareza dos seus limites.

A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência

Mario Volpi

Unicef

Talvez a essência desta discussão seja tentar verificar se a democracia funciona ou não. Se a formalização de instâncias de participação na gestão das políticas públicas melhorou os resultados dessas políticas. As respostas são sempre um pouco limitadas pois os fatores que incidem sobre a melhoria ou não das políticas públicas são diversificados e complexos.

Recentemente foi concluído um estudo pelo Instituto de Análises Socioeconômicas - Inesc/Brasília, sobre o desempenho do Ministério da Justiça nas ações relativas aos Direitos da Criança e do Adolescente no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Uma das conclusões, que causa perplexidade, foi de que, no Ministério da Justiça, ao qual está ligado o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Conanda), o investimento social vem piorando significativamente, seja do ponto de vista das políticas desenvolvidas, seja do ponto de vista dos recursos alocados para o desenvolvimento das ações. O orçamento do Departamento da Criança e do Adolescente caiu de R\$ 85 milhões em 1995, para R\$ 16 milhões em 1999. Este dado pode desafiar os conselheiros do Conanda e os militantes da área da infância a uma reflexão sobre a proposta de democracia participativa. A criação de espaços de participação onde a sociedade civil atua junto com o poder público para fazer a gestão das políticas resulta em políticas mais eficientes? No caso referido a resposta é complexa.

Obviamente esta queda no desempenho do Ministério da Justiça não pode ser atribuída exclusivamente à atuação do Conanda. Entretanto pode-se afirmar que a simples formalização de instâncias de participação da sociedade civil não é suficiente para obter políticas públicas de qualidade. Existe a necessidade de rever o conceito adotado no final da década de 80, quando, em função do contexto de fim de um governo de

exceção, de uma ditadura militar, apostou-se na institucionalização da democracia formalizando espaços de participação e construindo um conceito de Estado Democrático de Direito. Os Conselhos participativos, na área da infância, vieram desta tendência, que acreditava que o controle social sobre as ações do Estado seria melhor com a participação na gestão das políticas públicas e que seriam desenvolvidas políticas mais adequadas porque os conselheiros eleitos têm proximidade com o cotidiano das crianças e adolescentes enquanto os tecnocratas de plantão não conseguem dar respostas para as situações reais da população.

Estamos em falta com um debate mais profundo sobre as conseqüências desta estratégia. O amplo movimento que se constituiu em defesa dos direitos da criança e do adolescente ficou muito preso àquilo que foi chamado de "Alteração do Panorama Legal". Investiu-se muito no desenvolvimento de um novo paradigma jurídico para a proteção social dos Direitos da Criança e do Adolescente, e o que se seguiu foi uma diminuição da capacidade de mobilização social. O que deveria ser uma instância participativa virou uma instância representativa com um certo isolamento da base que elegeu o representante eleito. Em alguns casos o representante não discute necessariamente com sua entidade o que está defendendo nas plenárias ou nas reuniões deliberativas do Conselho, muito menos com o conjunto da sociedade que teoricamente representa.

A apresentação desta questão não tem a intenção de criticar o Conanda e sim de ilustrar que as iniciativas necessárias para fortalecer a democracia são mais amplas do que simplesmente formalizar alguns espaços de participação na Gestão das Políticas Públicas.

A criação do Conanda como conselho deliberativo e a formulação de políticas para a infância no Brasil resultou de um longo percurso, cheio de impasses e conquistas. É importante lembrar que a atenção à infância no país só recentemente constituiu-se numa preocupação do Poder Público. Ela sempre foi uma preocupação das pessoas de boa vontade, das igrejas, das irmandades, dos grupos comunitários, dos clubes etc.

Apenas em 1941 se inaugura o Instituto de Assistência ao Menor, o IAM. Até 1941 sempre se trabalhou com o paradigma assistencial caritativo no

Só recentemente a atenção à infância tornou-se preocupação do poder público, antes ela era apenas de pessoas de boa vontade.

Brasil. A necessidade das crianças deveria ser um apelo para as consciências de boa vontade da filantropia, nunca uma demanda ao poder público em relação aos Direitos da infância.

Até hoje a questão dos Direitos da Criança e do Adolescente é remetida de forma equivocada exclusivamente para a área da assistência social, ou então é remetida para o voluntariado, para a boa vontade de alguém que vai fazer alguma coisa pelas "pobres crianças".

Este modelo foi modificado em 1941 quando, importando alguns conceitos da Medicina, o Estado inaugura um serviço de assistência ao

menor que partia de uma visão funcionalista e identificava os meninos de rua, as crianças abandonadas, os adolescentes e os infratores a uma disfunção social ligada ao condicionamento da sua personalidade, ou seja, a criança nasce com uma tendência a fazer o mal, caracterizada pela expressão "índole má". Em síntese, existe uma disfunção do indivíduo em relação ao sistema. Se existe um "desvio" em sua conduta, deve ser produzida uma política de seqüestro social que retira o "desviado" do convívio com a sociedade, confina-o em uma instituição para recuperá-lo e devolvê-lo para a sociedade. A sociedade não é questionada. Inaugura-se aí aquilo que chamamos de modelo correcional repressivo. Grosso modo, a idéia é que a criança nasce com defeito de fabricação e é preciso corrigi-la para que ela volte a funcionar adequadamente dentro da sociedade.

Estas duas visões, tanto a assistencial caritativa, que via na criança um incapaz, um infeliz, um poço de necessidades, quanto esta outra, que via um potencial criminoso com tendência para praticar o mal, geraram um impasse nas políticas voltadas para a Infância. Nenhuma delas conseguiu dar uma resposta minimamente suficiente tanto do ponto de vista da garantia dos direitos da criança quanto do próprio ponto de vista funcionalista de manter a estabilidade ou a harmonia social.

A partir do início dos anos 60, quando o Brasil ensaiou algumas reformas de base, os movimentos em defesa do *menor*, como se dizia na época, começaram a gerar uma nova visão em relação a esses sujeitos políticos. Entretanto, todo este movimento é abortado a partir do golpe militar de 64, que sintetiza o modelo correcional repressivo com o assistencialismo, fazendo nascer o modelo *Febem*. Neste novo modelo, o monitor reprime com violência e o técnico aconselha o menino. Esta contradição é carregada para dentro do sistema e preserva duas visões básicas: a criança como objeto da prática social e a ação do Estado como uma forma de corrigir o seu comportamento para adequá-la socialmente. Somente no processo de mudança desta perspectiva autoritária, vivido pelo país principalmente a partir da segunda metade da década de 80, é que o chamado movimento em defesa do menor, começa a reconstituir as suas articulações e a refazer as denúncias.

Este movimento teve que reencontrar um sujeito para aquelas denúncias, que já vinham sendo feitas há muito tempo. Porque não é possível defender alguém que não existe dentro da sociedade, alguém que é o futuro, alguém que ainda vai ser, que está crescendo, que um dia vai ser alguém. Só é possível defender quem existe, quem atua, quem tem capacidade. Então, o primeiro grande embate foi denunciar este mito da incapacidade da infância. É um debate que vem sendo feito até hoje pela sociedade para produzir uma mudança de concepção sobre a infância. O antigo Código de Menores partia da idéia de uma infância dividida em

A partir da década de 80 o movimento em defesa ao menor se reconstituiu, alterando a concepção sobre a infância.

duas grandes categorias: nossos filhos, que são normais, e os menores com uma série de adjetivos: menor carente, abandonado, delinqüente, órfão etc.

O grande embate inicial foi tentar produzir na sociedade brasileira a idéia da Infância e da Adolescência com três características. A primeira, como sujeitos de direitos. Porque se eles vivem em um Estado Democrático de Direito eles são sujeitos. A outra característica é que a criança e o adolescente precisam ser considerados em sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e, como tal, precisam da terceira característica que é ser tratados como prioridade absoluta.

A primeira tentativa deste movimento de mudança da concepção de infância foi acabar com a divisão segregatória onde, por um lado, existem crianças e adolescentes e, por outro, os "menores".

Com esta tentativa, o movimento percebe que não dá para mudar o conceito da Infância apenas por um texto acadêmico bem fundamentado.

Este conceito tinha estreita relação com a metodologia de trabalho

realizada com essas crianças. Começa-se então a discutir uma nova metodologia que rompesse com o modelo correcional repressivo e com o modelo assistencialista. Não se trata de submeter a criança ao confinamento para

Inaugura-se uma metodologia socioeducativa, alternativa aos modelos correcional repressivo e assistencialista.

ressocializá-la posteriormente, mas fazer e proporcionar o desenvolvimento integral da criança no seu meio, produzindo um cidadão crítico, criativo, capaz de compreender as relações sociais e, dentro destas contradições, se constituir enquanto sujeito.

Esta mudança de metodologia fez com que os profissionais saíssem das instituições e fossem para as ruas. Neste processo é produzida a educação social de rua como um projeto pedagógico de inclusão social destes meninos. Foram produzidos os programas em meio aberto com crianças e atividades complementares à escola com uma perspectiva lúdica, recreativa e cultural. Enfim, um conjunto metodológico diferenciado, que trazia a necessidade de perceber esse sujeito político. Inaugura-se, assim, uma metodologia socioeducativa.

Uma terceira mudança muito importante foi a de conteúdo. Para mudar a concepção e a metodologia, era necessário sair da restrição punitiva que a legislação vigente, o antigo Código de Menores, continha. O Código de Menores falava uma única vez na palavra direito: "Os menores presos têm direito a receber assistência religiosa". Outro artigo dizia que todas as questões relativas a menores que estivessem em litígio seriam decididas pelo Juiz da Infância, levando em conta o melhor interesse da criança. Ou seja, o melhor interesse da criança seria sempre o melhor interesse do juiz. Temos então uma síndrome, uma obsessão pela internação do adolescente, por retirar, punir e tentar enquadrar essas crianças, sejam pobres, meninos de rua ou infratores.

O tratamento discricionário da infância, criminalizando a pobreza e a exclusão social, do antigo código de menores é substituído pela definição de um conteúdo claro e objetivo que separa as questões do âmbito jurídico, cuja responsabilidade é do Poder Judiciário, daquelas de âmbito social, cuja responsabilidade é do Poder Executivo através das políticas sociais.

O Estatuto da Criança e do Adolescente operou esta mudança de conteúdo dizendo que as crianças e adolescentes são iguais diante da lei.

A necessidade de trazer esta mudança para dentro das políticas públicas gerou uma quarta mudança. É o tema central do nosso debate: a mudança de gestão. As políticas operacionalizadas para essa parte da população não podem ser políticas construídas solitariamente por tecnocratas dentro de uma instituição. Elas precisam contemplar o debate da sociedade, precisam ter vínculo estreito e direto com a realidade social para perceber as necessidades da população. E essa necessidade de participar, presente nos discursos dos militantes, dos ativistas de movimentos e entidades de defesa e garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, foi formalizada em instâncias que se constituem a partir de 1990 e são o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais e Municipais de Direito da Criança e do Adolescente. Mas, para além destes Conselhos, foi criado mais um Conselho nos municípios: o Conselho Tutelar. Sabendo que a lei não vinga se não tiver fiscalização, criou-se um Conselho formado por cinco pessoas eleitas pela comunidade para fazer a vigilância permanente da violação dos direitos da infância no município.

O Conselheiro Tutelar é aquele profissional que faz diariamente o controle da ação do Estado e da sociedade para ver se os Direitos da Criança e do Adolescente são cumpridos. Esta perspectiva é construída a partir de dois grandes princípios: a indivisibilidade dos Direitos da Infância e a prevalência do interesse superior da criança sobre os demais interesses da sociedade.

Este é um grande consenso da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, assinada em 1999 por quase todos os países do mundo, menos os Estados Unidos e a Etiópia. O resultado desta mudança não acontece apenas no nosso país. É um consenso produzido internacionalmente em relação à Infância e à Adolescência.

O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente é um órgão que não tem apenas o papel de fazer a gestão das políticas públicas, mas de consolidar esta transição paradigmática de uma doutrina de "Situação Irregular", discriminatória, para uma doutrina de proteção integral e de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente tem o papel de fazer a transição de uma doutrina discriminatória para uma doutrina de proteção dos direitos.

A dimensão participativa de controle social dos Conselhos permite estabelecer uma relação entre os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os demais Conselhos de Políticas Públicas. Sobre este aspecto, podem ser levantadas duas questões. Uma, sobre os ganhos que tivemos com a democratização da gestão das políticas da Infância. Outra, sobre os dilemas a respeito do papel do Estado nesta democratização.

Houve um ganho ao se desmistificar a idéia de que o Estado era intocável, que as normas técnicas eram para ser cumpridas, que o menino podia ser preso porque o juiz mandava. Começou-se a perceber que o Estado se constitui como resultado de uma correlação de forças. Os Conselhos conseguiram chegar perto do responsável que assina a decisão e perceber que aquele indivíduo é tão falível quanto os demais cidadãos comuns, que é necessária uma vigilância da ação pública.

Outro ganho nesse processo é a responsabilização do Estado em relação ao seu papel para com as políticas da Infância. O Estado tentou diversas vezes passar esta responsabilidade para a sociedade civil.

Os Conselhos devem recusar a tentativa de transferir para a sociedade civil as responsabilidades do Estado.

Isto está presente na perspectiva do programa Comunidade Solidária, que promove o trabalho voluntário como se os problemas sociais pudessem ser resolvidos com o voluntariado. Uma perspectiva importante da ação dos Conselhos é negar esta tentativa de transferência de responsabilidade e identificar o que é responsabilidade do Estado.

Há alguns dilemas em relação a este novo paradigma na área da Infância e um deles é a perspectiva de diminuição do Estado e sua retirada de algumas funções que desempenha. Outro refere-se à crescente complexidade das políticas sociais básicas no-Brasil e à postura do Estado de cada vez mais focalizar sua ação ao invés de universalizá-la. Isto nos traz um grande desafio. Enquanto as organizações de defesa de direitos defendem a universalização dos serviços, o Estado tem focalizado os serviços para públicos prioritários, para o mais necessitado entre os necessitados.

O governo brasileiro, a partir de uma série de exigências do FMI sobre investimentos na área social, criou uma rede de proteção social que pode ser resumida a 22 rubricas no orçamento da União. O governo deve assegurar estas medidas, caso contrário corre o risco de não receber os empréstimos solicitados. Uma análise destas rubricas nos permite verificar que a sua maior característica é reproduzir um modelo europeu de proteção social, no qual existe uma rede de serviços que impede que o indivíduo seja excluído da sociedade. As pessoas estão mais ou menos ajustadas na sociedade européia. Existe um salário-desemprego para quem perder o emprego não ser excluído da sociedade. Se ele tem muitos

filhos, há um abono para melhorar a renda familiar. Enfim, um conjunto de benefícios para impedir a exclusão social, que são mais ou menos como a rede para o trapezista: se ele cair tem uma rede que o segura.

Acontece que, no nosso país, o excluído já está estatelado no chão e a maioria da população já está excluída das mínimas condições de sobrevivência. Portanto, não se trata de criar uma rede de proteção social, mas de organizar um conjunto de serviços públicos e uma rede de inclusão social que tragam o indivíduo excluído para participar da vida social.

A estrutura das políticas públicas não pode seguir os velhos modelos do Estado de Bem-Estar Social europeu. É necessário um novo tipo de política intersetorial, que integre serviços de diferentes áreas. Esta tendência de focalizar as políticas sociais nos deixa num dilema muito grande porque, ao mesmo tempo que defendemos a complexidade das políticas sociais, sentimos que o governo quer se comprometer cada vez menos com o atendimento a esta demanda.

Constatamos também que atualmente há uma diminuição da participação cidadã. Hoje é muito mais complicado mobilizar as pessoas. Um levantamento recente demonstrou que em alguns municípios existem dez Conselhos em que até cinco representantes são as mesmas pessoas que participam em outros dez Conselhos. Este é um problema sintomático.

As tarefas intersetoriais ampliam, por um lado, a função do Conselho, mas diminuem a sua governabilidade. O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente tem uma tarefa intersetorial. Ele não elabora a política de Assistência Social para a Infância, mas é responsável pela política de proteção integral da infância que tem um corte intersetorial e atravessa todas as áreas da política. Esta intersetorialidade, entretanto, ao mesmo tempo que amplia a tarefa do Conselho, diminui a sua governabilidade porque o Conselho acaba não tendo poder deliberativo exclusivo. O Conselho da Criança depende da sua inter-relação com o Conselho de Saúde, de Educação e o de Assistência Social, o que o torna extremamente complexo. Se quiser fugir do antigo paradigma, que fazia programas assistencialistas para a Infância, se quiser ser um Conselho de proteção integral, terá que ser essencialmente um articulador político, um articulador de serviços nas mais diferentes áreas. Construtor de uma rede de inclusão social que contribua para levar estas crianças e adolescentes a participar da vida cidadã do país, a usufruir dos serviços, programas e benefícios que são direitos dos cidadãos.

A tarefa do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é intersetorial, é a construção de uma rede de inclusão social.

Por toda esta complexidade e pelo desafio que representa a transição paradigmática da atenção à infância e adolescência em nosso país, a

democratização da gestão das políticas públicas é uma tarefa importante e fundamental mas não pode ser entendida como única e suficiente para melhorar a qualidade de vida da população infanto-juvenil.

Empreender o esforço para mudar a concepção, o conteúdo e a metodologia da atenção à infância são tarefas igualmente importantes para que o empenho de mobilização e participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas as torne mais eficientes e respondam às demandas da cidadania.

Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado

Maria da Glória Gohn

Faculdade de Educação
UNICAMP / CNPq.

Para podermos entender a situação dos Conselhos de Educação é necessário conhecer o contexto em que estão inseridos e fazer uma retrospectiva histórica tendo como ponto de partida o atual processo de Reforma do Estado, pois o acúmulo de experiências de participação na sociedade brasileira, particularmente a partir dos anos 80, tem refletido de diferentes formas em inúmeras áreas e não está dissociado da Reforma de Estado que está se operando no Brasil na atualidade.

Como ponto de partida para este resgate histórico, precisamos lembrar que a forma "conselho" não é nova. Este Seminário está levantando discussões sobre os Conselhos Gestores, mas existem também outras formas de conselhos. Há experiências internacionais desde o século passado, como o conselho da Comuna de Paris, ou do início deste século, como os conselhos dos *Soviets*, Conselhos dos Operários de Turim, conselhos Alemães, os antigos conselhos iugoslavos nos anos 50 ou os conselhos americanos do pós-guerra. No Brasil, houve experiências históricas como conselhos comunitários nos anos 60 e no final dos anos 70, ainda na fase do regime militar, ou os "conselhos de notáveis" que atuavam junto às instâncias governamentais. Nos anos 80 os conselhos populares foram a novidade no cenário político. Nos anos 90, foram criados os conselhos gestores interinstitucionais, previstos a partir da Constituição de 88.

O que a forma atual de Conselhos Gestores estaria inovando em relação às formas passadas? Estes Conselhos estão crescendo cada vez mais, são exigências legais. São novos instrumentos de expressão, representação e

participação, dotados de potencial de transformação política. Porém, isto depende de como vão ser implementados e operacionalizados. O Conselho em si, enquanto exigência da lei, não garante nada. Eles podem imprimir um novo formato às políticas públicas desde que implementados e operacionalizados com a efetiva participação cidadã. O processo de elaboração das políticas públicas e a tomada de decisões realizados a partir da interação entre agentes governamentais e agentes da sociedade civil organizada, são ações que exigem uma nova institucionalidade pública, eles estão criando uma nova esfera social pública não-estatal. Nesses processos deve-se destacar o papel e a relevância dos Conselhos Gestores enquanto espaços que realizam a mediação, a relação entre o governo e a população. Estes canais de participação propiciam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais. Possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas. Implicam em maior cobrança de prestação de contas do Executivo Municipal. Mas eles são incipientes e há ainda muitas lacunas nas suas estruturas e formas de funcionamento.

Na área da Educação, as formas colegiadas de participação existem tanto no sistema de administração do ensino quanto no interior das escolas. No sistema de ensino há o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação. Ao fazer uma recapitulação histórica

Na Educação há várias formas de Conselho, constituídos desde a década de 60.

de algumas formas de organização nas escolas encontramos as Caixas Escolares, as Associações de Pais e Mestre, os órgãos de cooperação escolar, Conselho Escolar, Grêmios Estudantis, Centro Cívico, Congregação, Conselho de Classe, Conselho de Escola, Conselho de Série, Conselho do Ciclo Básico, Conselho Deliberativo das APMs - Associações de Pais e Mestres etc. Observa-se que a forma Conselho não é novidade também na área da Educação.

O Conselho Federal de Educação tem sua origem ligada à primeira Lei de Diretrizes e Bases que oficialmente tivemos no país. Ele funcionou de 1961 a 1994. Em 1994, foi extinto pelo ex-presidente Itamar Franco e em seu lugar foi criado o Conselho Nacional de Educação, que funcionou por pouco tempo. Com a nova LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada em dezembro de 1996, foi recriado o Conselho Nacional de Educação.

Por que ocorreram estas mudanças? Havia um Conselho Federal, que passou a ser Conselho Nacional, foi extinto e, depois, voltou novamente como Conselho Nacional. A criação do Conselho Nacional de Educação foi orientada por uma trajetória de lutas que acompanhou a tramitação da nova LDB após a Constituição de 1988, trajetória em que se confron-

taram vários projetos no movimento nacional de luta e defesa da escola pública. A primeira proposta do Conselho Nacional, criado em 1994, dava poderes de participação não só à escola, mas à comunidade educativa, a todos os segmentos articulados na área da Educação. Logo que foi instalado, provocou receios de que teria poderes que extrapolariam o próprio Ministério da Educação e Cultura. Ele passou a ter um caráter eminentemente representativo, com propostas de participação que lhe davam uma grande perspectiva de autonomia. Por isso ele foi rapidamente desativado e o antigo Conselho Federal restaurado. É bom lembrarmos que neste período vivíamos o processo de eleições para um novo Presidente da República. Quando o Conselho Nacional foi recriado, em 1996, sob a égide da nova Lei de Diretrizes e Bases, seu caráter centralizador foi mantido.

Os Conselhos Estaduais de Educação, também criados em 1961, e os Conselhos Municipais de Educação, quase sempre reproduzem a forma dos Conselhos Nacionais. As leis têm quase o mesmo número de artigos e apenas fazem adaptações para os níveis estaduais e municipais de acordo com as redes de ensino que possuem. A Educação Infantil, que atende crianças de zero a seis anos de idade, é atribuição dos municípios e a tendência, após 1996, é a da municipalização de toda rede pública do Ensino Fundamental da 1ª a 8ª séries, que ainda se encontra sob a administração estadual. Em alguns estados, como o caso de São Paulo, grande parte da rede pública do Ensino Fundamental é estadual e o processo de municipalização deverá ser muito longo, pois a maioria dos municípios não tem como arcar com os custos da rede estadual já instalada e os profissionais da educação resistem à esta mudança.

É interessante observar que muitas coisas podem vir a ocorrer do ponto de vista da composição dos Conselhos quando se faz a adaptação das leis do nível nacional ao nível municipal. No Conselho Nacional de Educação, por exemplo, é prevista a participação de um grande número de representações: grupos parlamentares, setores de governo, assembleias regionais, Associação Nacional dos Municípios, universidades, Associações de Pais, de Estudantes, de Trabalhadores, sindicatos etc. No entanto, a lei não especifica o número e o caráter dessas entidades (se representam escolas públicas ou particulares). A lei que criou o Conselho Municipal de Educação da cidade de Campinas, por exemplo, também previa na sua composição sindicatos ligados aos trabalhadores da Educação. Inicialmente o SINPRO, Sindicato das escolas particulares, fez parte do Conselho. Seis meses depois, a partir de um processo de luta, um novo decreto foi promulgado incluindo no Conselho Municipal de Educação a APEOESP/Regional Campinas - Sindicato dos Professores das Escolas Públicas Oficiais do Estado

Durante o processo de tramitação da nova LDB, diferentes projetos se confrontaram no movimento em defesa da escola pública.

de São Paulo. Como a lei é genérica, os vários Sindicatos e Associações que representam setores públicos e particulares do ensino podem pleitear o assento nestes colegiados. O exemplo de Campinas demonstra a importância da organização de vários setores da sociedade para que se criem instâncias representativas, com participação social qualificada, nos novos espaços que os Conselhos, de uma forma geral, estão gerando.

As Comissões de Educação municipais, criadas em 1988, têm sido responsáveis pelos programas de municipalização do ensino e, no âmbito local, existem várias outras formas de organização que são extremamente importantes como o grupo local de diretores, vários órgãos e programas criados dentro da administração da Educação e os Conselhos de Escola.

Os Conselhos Gestores criados após a Constituição de 1988 foram inseridos na esfera pública por força de lei. Em 1996 uma lei geral estipulou

**Na área da educação,
a maioria dos Conselhos é
consultivo e seus
representantes são originários
da sociedade civil organizada**

que os recursos públicos para as áreas sociais devem ser recebidos através dos Conselhos Municipais. A criação da maior parte destes Conselhos data de 1996, como os da Educação, da Assistência Social e da Saúde. Na área da Educação, os Conselhos têm caráter consultivo

e, em alguns casos, deliberativo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e, porque têm assento na esfera pública, diferem dos "conselhos de notáveis" e, mais ainda, dos Conselhos Populares ou Comunitários dos anos 70.

Atualmente, nos municípios, além do Conselho Municipal de Educação há ainda o Conselho de Alimentação Escolar - COMAE, e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social - CACS - do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - Fundef. Juntos, os três Conselhos, a rede de escolas e a Secretaria Municipal de Educação constituem o Sistema Municipal de Ensino e devem elaborar um Plano Municipal de Ensino que estabeleça, progressivamente, metas para a autonomia das escolas à medida que elas forem capazes de elaborar e executar seu projeto pedagógico, garantindo a gestão democrática do ensino público.

O Fundef é um dos pontos crônicos de tensões entre as políticas no nível municipal, estadual e federal. Uma emenda constitucional de 1996 instituiu a obrigatoriedade de Estados e Municípios aplicarem 25% das suas receitas no Ensino Fundamental através do Fundef, cujo controle é de âmbito Federal. Esta emenda disciplina que 60% dos recursos arrecadados sejam destinados ao pagamento de salários dos professores e o restante a investimentos e manutenção. Há muitas críticas a esse "Fundão", como é comumente chamado, tanto na sua regulamentação como na sua operacionalização. As denúncias de desvios e mau uso da verba pública já se avolumam. Vários municípios estão deixando de aplicar no Ensino

Infantil porque a lei disciplina que os recursos do Fundef devem ser aplicados somente no Ensino Fundamental. Por tudo isto é que se reafirma a importância da participação qualificada de representantes da sociedade civil nos Conselhos, como o do Fundef, de forma a exercer vigilância e controle social sobre o uso da verba pública.

Afirmar no início que não é possível entender os Conselhos se não entendermos a reforma do Estado e, para isso, é preciso entender o que são as Organizações Sociais, as chamadas "OSs". As Organizações Sociais foram criadas por lei em maio de 1998 para reestruturarem o aparelho do Estado em todos os níveis. No nível Federal, parcelas do próprio Estado poderão deixar de fazer parte do aparelho estatal e se tornar entidades prestadoras de serviços públicos, parte das atividades do Estado passarão a ser realizadas através de parcerias com entidades do chamado Terceiro Setor - leia-se ONGs, alguns tipos de movimentos sociais, associações comunitárias ou filantrópicas e outras entidades sem fins lucrativos. Não é toda e qualquer ONG que pode ser considerada como parte do Terceiro Setor, mas sim aquelas com o perfil do novo assistencialismo dos anos 90. Um perfil diferente das antigas ONGs dos anos 80, que tinham fortes características reivindicativas, participativas e militantes. O novo perfil desenha um tipo de entidade mais voltada para a prestação de serviços, atuando segundo projetos, dentro de planejamentos estratégicos, buscando parcerias com o Estado e empresas da sociedade civil.

As OSs são parte de um modelo político e de uma orientação filosófica onde o Estado é responsável apenas pelo gerenciamento e controle das políticas públicas e não pela execução das mesmas. Quem vai executar estas políticas serão justamente as OSs, que se constituem e se qualificam como tal - através de um contrato de gestão firmado entre o Terceiro Setor e o poder público ou através de um desmembramento de parte do próprio poder público.

A médio prazo, a atual proposta governamental federal é que as políticas públicas para as áreas de Cultura, Educação, Lazer, Esporte, Ciência e Tecnologia sejam apenas gerenciadas e não mais executadas pelo Estado. As OSs seriam

As Organizações Sociais são parte de um modelo político onde o Estado não é responsável pela execução das políticas públicas, mas apenas por seu gerenciamento.

o novo modelo de gestão pública e, a longo prazo, toda a área social entraria nesta lógica. Há um grande debate que identifica este processo como uma privatização ou terceirização do Estado, como parte das reformas neoliberais e ele tem seus defensores e críticos.

Mas, por que deixamos a discussão dos Conselhos e enveredamos pelo tema das Organizações Sociais? Porque, a médio prazo, os serviços na área social que saírem da órbita de execução direta pelo Estado deverão ser de responsabilidade das OSs e dos Conselhos de Gestão que estas precisam instalar. Os contratos de gestão firmados por um determinado

período também teriam um Conselho relacionado com o Conselho do Município, na área social correspondente. Uma nova modalidade de gestão do que é público surgirá desta articulação e desta rede de formas de representação e participação, que são muito mais complexas do que outras formas implantadas no passado. Conceitos novos estão sendo criados para expressarem as novas formas, tais como o de governança local, regional, nacional e global.

A discussão sobre estas articulações ainda está incipiente e precisa ser feita. Não é possível discutir o Fundef sem entender a reforma do Estado. A discussão sobre a exigência atual de um Conselho Municipal de Educação deve considerar os aspectos presentes nesta obrigatoriedade legal, pois o prefeito que não constituir tal Conselho poderá ser destituído do cargo e ter seus direitos cassados; se não criarem os conselhos de alimentação não receberão os repasses de verbas para a merenda escolar, etc.

Estas são algumas das questões relacionadas à dinâmica interna dos Conselhos e às dificuldades para operacionalizar a participação. Por trás de toda esta discussão está o acesso e a forma de distribuição dos recursos públicos. É importante destacar finalmente que os conselhos são instrumentos políticos de participação e como tal há lutas políticas ao seu redor.

Sistematização: Os Conselhos de Gestão no contexto internacional

Raquel Raichelis

PUC/SP

Este debate é extremamente importante na atual conjuntura de implantação dos Conselhos de Gestão, pois todos estamos envolvidos de alguma maneira ao acompanhar e experimentar esta forma de participar da gestão das políticas públicas.

A primeira questão a ser levantada é sobre o contexto histórico da criação destes Conselhos e a sintonia entre o momento em que foram implantados no Brasil e o movimento internacional mais amplo. Isto talvez mostre algumas dificuldades da atuação dos Conselhos de Gestão.

A proposta dos Conselhos no Brasil surge nos marcos da luta contra a ditadura e pela democratização do Estado e da sociedade nos anos 80. Desemboca na Constituinte com força suficiente para fazer com que a Constituição incorpore mecanismos democratizadores e descentralizadores nas políticas sociais. Contudo, no plano internacional desencadeia-se um contra-movimento. Enquanto no Brasil estávamos aprovando uma Constituição que incorpora mecanismos democratizadores e descentralizadores das políticas sociais, que amplia direitos sociais, fortalecendo a responsabilidade social do Estado, os modelos de Estado Social entram em crise no plano internacional, tanto os Estados de Bem-Estar Social quanto o Estado Socialista. E deste processo emerge uma crise mais ampla, que desemboca no chamado projeto neoliberal e nas propostas de redução do Estado e de seu papel social. Isto vai ter um impacto muito grande na nossa experiência de democratização das políticas sociais.

Nesse sentido, a experiência na área de Saúde é pioneira. É a partir de 1990 que ela começa a experimentar esta forma de participação e descentralização e eu diria que estávamos na contramão, na contracorrente do movimento histórico, o que criou dificuldades adicionais. As propostas que desembocaram na Constituição criaram canais efetivos de democratização e aperfeiçoamento das políticas estatais. Talvez não tão explicitamente, mas eram propostas de reforma do Estado com uma visão de seu papel muito diferente daquilo que começava a ser implantado mundialmente a partir dos anos 90 e, no Brasil, principalmente a partir de 1995.

Este processo desencadeia projetos reformadores vinculados a perspectivas políticas distintas e, muitas vezes, antagônicas. É importante perceber que, neste processo, os conceitos de descentralização e as práticas descentralizadoras têm significados diferentes para os distintos

Estávamos na contramão da história, porque nossos Conselhos foram pensados para fortalecer a sociedade civil e não para que substituíssem as responsabilidades estatais.

sujeitos e organizações que participam da implementação das políticas sociais públicas, nas áreas da Saúde, da Criança e do Adolescente, da Assistência Social e da Educação. Muitas vezes, sob a mesma denominação, estamos nos referindo a objetivos e processos muito distintos,

a visões opostas a respeito do papel do Estado e da sociedade e das relações entre essas duas esferas no campo das políticas sociais.

Na perspectiva de um projeto de reforma do Estado, a descentralização, última questão levantada na apresentação de Maria da Glória Gohn, é a questão fundamental. Da mesma forma que o projeto democratizador proposto na Constituição de 88 sofreu resistências, hoje há uma resistência ao tipo de reforma do Estado que propõe e implementa mecanismos de descentralização, que fala em fortalecimento da sociedade civil, mas com implicações que precisam ser mais debatidas, pois no discurso oficial confundem-se com desresponsabilização do Estado de suas funções sociais.

São fundamentais, portanto, as preocupações apresentadas por Mário Volpi com a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil, referindo-se ao que está acontecendo com a reforma implantada. Também falamos em fortalecimento da sociedade civil e os Conselhos foram pensados e estão sendo experimentados como um dos mecanismos favorecedores desse processo. No entanto, foram pensados sem substituir as funções e responsabilidades estatais na implementação das políticas sociais. Este entendimento não é consensual.

Os projetos políticos que informam as propostas de descentralização e participação têm estreita vinculação com os projetos de reforma do Estado e especificamente com este projeto que está sendo implementado no Brasil e em toda a América Latina. Esta conjuntura criou certas difi-

culdades, porque o próprio caráter dos movimentos populares mudou ao longo deste processo, durante os anos 80 e 90. As idéias que orientaram as propostas de descentralização e de participação partiam de uma certa leitura dos movimentos populares, identificados como fundamentalmente reivindicativos e de confronto com o Estado, e que no contexto de formulação da nova Constituição passaram a apostar na institucionalidade democrática. Neste sentido, como Mário Volpi apresentou, realmente não demos conta desse debate.

Em alguns setores, como na área de Assistência Social, houve até um certo equívoco. A luta pelos Conselhos foi e está sendo tão importante que, em determinado momento, foram desativados fóruns mais amplos de participação social, que lutaram pela aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social e pela implementação de políticas públicas nesta

A desativação dos fóruns mais amplos de participação social foi um equívoco.

área. Entendíamos que os fóruns de participação ampliada, autônomos, não formais, não institucionalizados, eram um estágio para a implantação do Conselho, que tinham este caráter legal e obrigatório. Não sei se esta generalização é possível para todos os setores, mas no âmbito da Assistência Social, à medida que os Conselhos foram sendo criados, desativaram-se os fóruns. Creio que isto é um equívoco que implica em uma perda política muito importante. Há uma diferença entre o papel dos Conselhos e o papel da participação social mais ampla. Este é o primeiro ponto a ser resgatado para o debate mais geral e de fundo.

A segunda questão é a natureza dos Conselhos e o seu caráter deliberativo. Na Saúde, na Assistência Social e na área da Criança e do Adolescente, o papel deliberativo é claro. Em relação à Educação, o papel dos Conselhos Municipais, Estaduais e do Conselho Nacional da Educação é consultivo e a indicação dos representantes não se dá através de eleições.

Deveríamos aprofundar mais este debate percebendo as particularidades e as convergências em relação ao caráter deliberativo dos conselhos, pois esta é a novidade em relação aos conselhos anteriores. Como apresentou muito bem a Maria da Glória Gohn, a forma conselho não é nova. O papel deliberativo sobre a política pública e a dimensão político-institucional que assumem é que representam a novidade nessa experiência conselheira atual. Hoje, o que incomoda os governos na questão dos Conselhos não é a sua existência, mas exatamente a natureza das suas atribuições, o fato de terem um caráter deliberativo garantido legalmente, pois os procedimentos muitas vezes são mais demorados e abertos ao debate e conflito de posições por terem que passar pela aprovação dos Conselhos. Os recursos do orçamento e os fundos de financiamento para as áreas da Assistência Social, da Saúde e da Criança e Adolescente são obrigatoriamente submetidos à aprovação dos Conselhos.

A questão da deliberação é fundamental e sabemos que, na prática, muitas leis criam Conselhos nos municípios desrespeitando o seu caráter deliberativo.

Outra questão sobre a natureza dos conselhos é a diferença de concepções sobre a paridade. Na Saúde, a paridade se faz entre o segmento dos usuários, de um lado, e os prestadores de serviços governamentais ou privados, de outro. No caso da Assistência Social, a paridade se faz entre o governo e a sociedade civil, tripartida entre representantes de usuários, dos trabalhadores e das instituições prestadoras de serviços. Precisamos caminhar um pouco mais nesta discussão para perceber o que funciona mais e o que se quer garantir com essa paridade. A apresentação da Ana Lígia Gomes analisa como, no caso da Assistência Social, o usuário é sub-representado, ainda que tenha três assentos no Conselho. De fato, na maior parte das vezes, os usuários não são representados diretamente, mas por meios das entidades prestadoras de serviços que se auto-intitulam seus representantes.

Paridade não se reduz a uma questão numérica, de metade-metade. Paridade implica correlação de forças, luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos Conselhos.

Uma outra questão interessante nessa discussão é sobre o espaço de representação ou de participação no Conselho. Em uma das apresentações afirmou-se que os Conselhos se transformaram em espaço de representação ao invés de espaço de participação. Na verdade estamos diante de uma dificuldade de legitimar a representatividade dos segmentos que estão no Conselho, quando se constata que os conselheiros não retornam as informações do debate para as entidades representadas. Como garantir a sintonia entre o Conselho e a sociedade pela mediação dos segmentos que estão lá representados?

Com isto entramos na discussão sobre a participação popular, pois os Conselhos são espaços importantes de democratização e, mesmo com todos os problemas apontados, são conquistas da sociedade civil.

A sociedade civil precisa recuperar seus canais autônomos de participação para exercer o controle social, inclusive sobre os Conselhos.

No entanto, não podemos considerar os Conselhos como o único espaço de participação da sociedade civil, ou como uma forma modelar de participação, como tem sido afirmado em alguns casos. A sociedade civil precisa recuperar seus canais autônomos de participação, até para submeter os Conselhos ao controle social, porque os Conselhos também precisam ser submetidos ao controle social. Pela experiência que estamos vivendo, se os Conselhos continuarem atuando como uma instância fechada, com fraca capilaridade social e sem sintonia com fóruns sociais mais amplos, a tendência é se burocratizarem, caírem na rotina institucional.

Parece-me ser fundamental, e esse é um grande desafio, submeter os Conselhos a instâncias de controle social e fazer com que estes fóruns mais amplos atuem a representação, cobrem tarefas dos conselheiros e que estes tenham de prestar contas não só aos gestores, mas à sociedade civil organizada.

É interessante também retomar o debate sobre o papel de gestão de políticas públicas assumido pelos Conselhos, ao qual agregaram-se outras funções que foram aparecendo a partir da experiência. Deveríamos discutir um pouco mais sobre o próprio conceito de gestão. Precisamos ter claro o que é gestão social de políticas públicas. Sabemos que é uma questão polêmica, mas, se a gestão está sendo entendida como uma forma de garantir maior eficácia às ações governamentais e à destinação dos recursos públicos, então a principal tarefa do conselho de gestão não pode se reduzir aos papéis de controle e fiscalização.

Evidentemente, é importante melhorarmos a efetividade e a eficiência dos programas e dos serviços. Conhecemos os meandros da corrupção e dos desvios de recursos públicos, por isso é fundamental garantir a transparência da informação e fiscalizar a gestão das políticas públicas. No entanto, se o Conselho se reduzir a este papel, não estará colocando em questão a própria política. O Conselho só melhora a eficácia da política que está sendo implementada se colocar em discussão o seu conteúdo, os seus objetivos, as suas estratégias e prioridades e, principalmente, o público ao qual se destina.

E, neste sentido, a última questão é se, afinal, os Conselhos são instrumentos de aperfeiçoamento da democracia. Pelo debate realizado podemos afirmar que nem sempre. Com todos os problemas que estamos observando, não é algo automático e mecânico conseguirmos que a sociedade civil participe da gestão ou da definição das políticas públicas ou que mude o impacto que estas têm sobre a qualidade de vida da população.

A Saúde tem cerca de 4.000 Conselhos. A Assistência Social tem mais de 3.100. Com isto, nós vivenciamos uma certa revolução cultural. Um pequeno município de repente se mobiliza e reúne diferentes interlocutores para discutir as políticas públicas.

Isso tem um significado cultural e político muito importante. Mas temos também dificuldades operacionais: conselheiros que participam de vários conselhos, espaços que não conseguem

ser preenchidos e, principalmente, o fenômeno da extrema setorialização da política social. Estamos diante de um grande desafio que é criar estratégias para recompor a totalidade da política social. Os conselhos deveriam ter essa tarefa, que transcende a política específica e setorial. O maior exemplo é a área da Criança e do Adolescente, que por si mesma é uma

É preciso pensar em estratégias de integração entre os Conselhos, através de agendas comuns e fóruns mais amplos.

área transversal a diversos setores. Ela não pode se reduzir à discussão no interior de um ou outro Conselho.

Uma grande tarefa, é pensar estratégias de articulação e de integração entre os conselhos, criar agendas comuns e fóruns mais amplos. Já existem algumas tentativas de definir mecanismos de integração e articulação no Conselho da Criança e do Adolescente e no Conselho de Assistência Social. Estratégias que caminhem para a consolidação de fóruns mais amplos, como o Fórum de Políticas Públicas ou de Políticas Sociais, e que contribuam para superar a segmentação das políticas sociais.



**Participação da sociedade
civil nos Conselhos:
dificuldades e avanços,
desafios de qualificação
técnica e política**



Os portadores de deficiência no Conselho de Saúde

Ana Maria Lima Barbosa

Representante da Onedef
no Conselho Nacional de
Saúde.

A Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos – Onedef – é uma entidade nacional que congrega 72 entidades filiadas, além de outras que participam sem filiação. Desde sua formação, a Onedef participa de diversos conselhos. Teve assento no Conselho Nacional de Assistência Social, de Saúde, dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, que era um conselho consultivo e hoje é deliberativo, e acompanhou, durante algum tempo, o Conselho da Mulher.

Atualmente represento a Onedef no Conselho Nacional de Saúde. Juntamente com outras organizações, somamos 16 membros representantes da sociedade civil no segmento dos usuários. O Conselho Nacional de Saúde utiliza um conceito muito amplo para definir quem são usuários do Sistema de Saúde. Temos alguns questionamentos sobre esta amplitude do conceito, porque acreditamos que ela favorece a participação de entidades que não atuam exatamente na defesa dos direitos dos usuários, como as Confederações da Indústria, do Comércio e da Agricultura. Elaboramos uma proposta de alteração do Regimento Interno que foi aprovada pelo Conselho, mas não foi homologada pelo Ministro da Saúde. Ao manter-se o atual conceito de usuário, consideramos que a sua representação continua prejudicada no Conselho.

A participação dos usuários no Conselho de Saúde tem características diferentes da participação da sociedade civil nos demais Conselhos de políticas públicas. Geralmente, quando se fala em sociedade civil se fala em organizações sindicais como CUT (Central Única dos Trabalhadores),

CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores), CNTSS (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Segurança Social). No Sistema de Saúde são seis as entidades nacionais que são consideradas como suas usuárias permanentes: três são entidades de Portadores de Deficiências - a Onedef, a Sociedade Pestalozzi e a União Brasileira de Cegos - e três são entidades de Portadores de Patologia - o grupo das ONGs-Aids, Movimento dos Doentes Renais e Movimento de Reintegração do Hanseniano (MORHAN).

É como se a legitimidade da representação envolvendo os usuários estivesse na participação destas seis organizações. Estas entidades são eleitas no Fórum Nacional dos Portadores de Deficiência e Patologias para as vagas de usuários existentes no Conselho Nacional de Saúde. As outras entidades, como a CNBB e a CONAM, têm permanência garantida no Conselho e constam nominalmente no Regimento Interno. Apenas as entidades dos Portadores de Deficiência e Patologia e os Profissionais da Saúde, que compõem 25% do conselho, têm Fórum próprio para eleger suas representações.

A Lei 8.142 significou um incentivo muito grande para a representação da sociedade civil, pois regulamentou de fato a participação da comunidade na gestão do SUS e, principalmente, nos Conselhos de Saúde em nível municipal, estadual e nacional.

Outro espaço de deliberação muito importante são as Conferências de Saúde de nível municipal, estadual e nacional. Nelas são apresentadas todas as reivindicações para a área da Saúde e há uma ênfase muito grande na participação das organizações dos usuários e de outros representantes da sociedade civil, que apresentam as suas reivindicações em todas as fases das Conferências.

Um problema para o funcionamento dos Conselhos de Saúde é a dinâmica de corporação, pois muitas vezes as entidades defendem reivindicações particularistas nas reuniões do Conselho. Não é esta a concepção

Ainda há a tendência dos conselheiros voltarem-se apenas para a defesa dos interesses do seu segmento.

da Onedef, que participa do Conselho de forma articulada com outros movimentos, mas ainda há uma tendência muito forte de pensar que a nossa atuação deve se voltar apenas para os interesses de nosso segmento. Isso vem mudando à medida que ampliamos as discussões com as diversas organizações.

Nos últimos anos, o desempenho dos conselheiros foi gradativamente favorecido pelas experiências acumuladas nas duas atribuições dos Conselhos de Saúde: formar estratégias de operacionalização das políticas públicas e controlar sua execução.

O desenvolvimento social do SUS através dos Conselhos e Conferências começa a ter maior ênfase a partir 1993, com a Norma de Operação Básica número três, a NOB 03. Ainda nos baseamos em diversas ações daquela NOB para habilitar os Estados e Municípios para a Gestão Plena, mesmo

já existindo uma NOB mais recente, de 1996, que sistematiza melhor os processos de descentralização. Esses são pontos importantes para os quais os representantes da sociedade civil nos Conselhos devem estar bem atentos.

Um dos grandes desafios para a participação da sociedade civil nos Conselhos é a capacitação dos conselheiros. Em todos os eventos, em todas as atividades, em todas as reuniões, qualquer que seja a atividade que envolva a participação no Conselho, a capacitação dos conselheiros é o grande desafio. Os representantes dos Prestadores de Serviços Privados e até mesmo dos Prestadores de Serviços Públicos têm melhores assessorias técnicas, o que facilita a sua atuação.

Quanto à formação técnica, os conselheiros da sociedade civil estão bem aquém do necessário para participar. A intervenção política de cada conselheiro depende do suporte oferecido pela entidade ou organização que representa. Para o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais e Municipais, a capacitação dos conselheiros é considerada como prioridade e a próxima Conferência aponta para isso, ou seja, para que haja a efetivação do controle social.

Foram realizadas algumas iniciativas para qualificar os conselheiros quanto à definição de seu papel e de suas competências. No Conselho Nacional de Saúde, além das reuniões ordinárias e extraordinárias, são realizadas Plenárias Nacionais nas quais podem participar regularmente quatro membros dos outros Conselhos de Saúde, sendo dois representantes dos gestores e dois da sociedade civil. Estas plenárias acontecem também no nível Regional e Estadual e, em alguns casos, no Municipal.

Foram realizados também o Primeiro e o Segundo Encontro Nacional de Conselheiros. Para se ter uma idéia da demanda de capacitação por parte dos conselheiros, em algumas Plenárias que foram planejadas para 300 pessoas compareceram 600 conselheiros.

Foi necessário mudar o local. Para o Segundo Encontro Nacional de Conselheiros havia uma previsão de 800 conselheiros e participaram

A capacitação dos conselheiros é um grande desafio para a participação efetiva da sociedade civil.

2.000. Muitos conselheiros compareceram mesmo sem apoio de seu Conselho. Neste Encontro, voltado para os conselheiros de saúde em geral, aproximadamente 70% dos participantes eram da sociedade civil. O Encontro teve um número de inscritos maior do que os participantes da última Conferência. Era a sociedade civil em busca da capacitação.

Uma equipe formada no Conselho Nacional, da qual participam várias entidades da sociedade civil está elaborando diretrizes para a capacitação dos conselheiros da saúde, recomendando que ela seja realizada de forma descentralizada e respeitando a diversidade dos Conselhos.

Conseguimos avançar bastante na participação, apesar das várias armadilhas que alguns gestores colocam para evitar o bom funcionamento dos Conselhos. As armadilhas podem ser traduzidas na condução

autoritária dos trabalhos, muitas vezes de forma a cooptar a participação da sociedade civil. Também temos dificuldades para articular os Conselhos Municipais com os Estaduais e o Nacional. Esta relação é distante e deixa muito a desejar. As Plenárias e Encontros na Saúde e as reuniões ampliadas na Assistência Social tentam amenizar este problema.

Existem hoje no Brasil mais de 3.000 Conselhos, sendo que em pleno funcionamento, com Fundo e regulamentação própria são aproximadamente 2.500. Nestes últimos anos tivemos grandes avanços na participação da sociedade, a ponto de, no Conselho Nacional, ser escolhida uma comissão para pensar na programação da próxima Conferência, cujo tema sugerido é o aprofundamento do controle social. Isto mostra que hoje a discussão com relação ao controle social é prioritária, tornando efetiva na prática a verdadeira função dos Conselhos.

Quando defendo as propostas da Onedef, digo que nós, portadores de deficiências e patologias, somos usuários permanentes do SUS, porque utilizamos diariamente os serviços de saúde. Os outros usuários são eventuais. Todos os dias estamos à mercê da Saúde Pública e por isto defendemos a Saúde enquanto Política Pública, enquanto Seguridade Social. Portanto, nós estamos representados nestes espaços com a responsabilidade de defender as reivindicações da sociedade civil como um todo, mas também para estar muito atentos às questões específicas do nosso segmento.

Podemos concluir afirmando que o controle social é o poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar a ação dos governantes, indicar caminhos e aprovar planos e políticas de saúde que recuperam para todos a dignidade de uma vida com saúde e com cidadania plena.

Crianças e adolescentes: novos sujeitos de Direitos

Charles Pranke

Abong, Representante da Amencar no Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente.

Atuo na área da Criança e do Adolescente já faz bastante tempo. Comecei na Amencar, entidade que represento no Conanda, desde 1983. Houve uma transformação radical na concepção e organização nesta área e isto influenciou diretamente a participação e a intervenção da sociedade civil organizada. Primeiro, porque havia historicamente uma visão de criança e adolescente como "seres incompletos" e sua situação como um problema para "os outros" resolverem. A materialização desta concepção e visão se deu na PNBEM – Política Nacional de Bem Estar do Menor e pelos órgãos criados por ela, ou seja, a Funabem – Fundação Nacional de Bem Estar do Menor e as Febems – Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor. A Funabem era o órgão responsável pela normatização da referida política, enquanto as Febems eram os órgãos estaduais de execução e atendimento dos "clientes" da mesma. É preciso entender que o atendimento era coercitivo e centralizado sem envolvimento de atores comunitários e ou municipais.

A PNBEM e seus órgãos foram criados em 1964, junto com a ditadura militar. As Febems atendiam meninos e meninas, então denominados de menores, encaminhados pelos Juizes de Menores, que se baseavam no Código de Menores. Normalmente as unidades das Febems eram grandes e localizavam-se distante de conglomerados habitacionais. Em meados dos anos 70, teve início um pequeno movimento que rompe com a concepção das Febems. Uma participação importante neste movimento é a das Comunidades Eclesiais de Base, que tinham como princípio debater

a fé a partir da realidade. A Igreja que ia para as favelas, para os núcleos mais empobrecidos, a partir da reflexão sobre a realidade local, começou a perceber que haviam problemas nessa realidade. E ali precisava encontrar soluções. Um dos problemas era o fato de que muitas crianças não tinham onde ficar durante o dia. Quero lembrar também que nessa época se deu a expansão ou o ingresso mais intenso da mulher no mercado de trabalho. As mulheres tinham que trabalhar e não tinham com quem deixar seus filhos. Começam a se organizar pequenos núcleos, onde uma mãe ficava com as crianças das outras, pequenos núcleos de atendimento dentro da própria comunidade. As crianças permaneciam por ali até uma certa idade, normalmente até o ingresso na escola. Todavia, começaram a ir para a rua e, como havia poucas possibilidades de atendimento para esta faixa etária, muitos permaneceram lá, aumentando o número de meninos e meninas na rua.

A Febem tirava as crianças e adolescentes, então chamados de menores, da rua e internava nas Unidades de Atendimento. O modelo da Febem não é exclusivo desta instituição. Parte da própria Igreja também adotava esse modelo nos famosos internatos, sempre em locais distantes da cidade. Retiravam as crianças de onde estavam incomodando para mantê-las confinadas fora do seu meio porque partiam do pressuposto que ali formariam um "novo cidadão", mais "ajustado" e "útil" à sociedade.

O processo de questionamento ao modelo das Febems iniciado na década de 70 se intensifica na década de 80, quando a mobilização se fortificou com a ampliação de alternativas de atendimento a meninos(as)

Na década de 80, intensifica-se o questionamento do modelo Febem com a ampliação de alternativas de atendimento a meninos(as) de rua.

de rua, voltados a resgatar a dignidade da população de rua. Em 1983, acontece o Primeiro Encontro Latino-Americano de Atendimento Alternativo a Meninos e Meninas de Rua. Deste Encontro saíram duas correntes. A primeira, coordenada pela Funabem, propunha implantar programas alternativos de atendimento a meninos e meninas de rua em todas as capitais do Brasil e depois difundi-los para outras cidades. Os programas alternativos estavam baseados na figura do Educador Social de rua.

A segunda corrente queria ir além dos programas alternativos e defendia a alteração do contexto e da realidade das crianças, incluindo a situação jurídica. É importante destacar que a corrente alternativa não visava a alteração das estruturas, enquanto que a segunda corrente pretendia esta alteração das estruturas. Em 1985, surge o Movimento Nacional de Meninos de Rua. Em 1986, inicia-se a articulação do Fórum Nacional Permanente dos Direitos da Criança e do Adolescente, que mobilizou uma grande parte das organizações não-governamentais. Este

foi o início de todo o processo mobilizador para intervir no campo legal. Deste movimento surgiram os artigos 227 e 228 da Constituição Federal, que diz que: "é dever da família, da sociedade e do Estado garantir com absoluta prioridade..." e elenca todos os direitos da criança e do adolescente. Um deles é o direito à convivência familiar e comunitária, que na verdade rompe com o modelo de atendimento institucionalizado e de confinamento. Com este direito assegurado em lei, as diretrizes do atendimento a crianças e adolescentes devem se nortear no contexto onde este público vive para, a partir dele, construir estratégias e meios adequados à sua realidade.

Quando este direito é instituído, inicia-se concretamente o processo de intervir na visão da política de atendimento e na visão da sociedade. É dever da família, da sociedade e do Estado garantir com absoluta prioridade todos os direitos da criança e do adolescente. O processo mobilizador da sociedade foi grande para que estes artigos entrassem na Constituição de 88.

Acho importante destacar que a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi aprovada pela ONU em 1989. Os artigos 227 e 228 da Constituição Brasileira são a tradução do que preconiza a Convenção Internacional. O Brasil se antecipou por causa do processo mobilizador da sociedade, pois os artigos 227 e 228 foram aprovados em 1988.

A partir desta aprovação o processo mobilizador continuou intenso para regulamentar os dois artigos. Isto ocorreu com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – lei federal 8.069, de 13 de julho de 1990, que entrou em vigor no dia 12 de outubro de 1990, exatamente no Dia da Criança.

O Estatuto foi o projeto de lei com a segunda maior mobilização popular. Recebeu um abaixo-assinado de apoio com mais de 1 milhão de assinaturas e muitos fax e telegramas foram enviados ao Congresso Nacional. A partir da aprovação, a sociedade se mobilizou para o processo de reordenamento na área da criança e do adolescente, em especial, na criação das novas instâncias que o Estatuto estabeleceu, ou seja, os Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares e os Fundos geridos pelo Conselho.

Com a aprovação do ECA, a sociedade se mobiliza para o processo de reordenamento na área da criança e do adolescente voltando-se especialmente para a criação dos Conselhos.

Na criação dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares, a sociedade começou a centrar esforços na composição dos mesmos. O Conselho é obrigatório por lei, é uma nova instituição pública com a missão de gerir a política de atendimento e a participação direta da sociedade, uma vez que são instâncias paritárias. As lideranças envolvidas

até então com a mobilização em torno dos direitos da criança e do adolescente começaram a se debruçar muito mais sobre a implementação dos Conselhos do que sobre o processo mobilizador mais amplo. Em nossa avaliação, houve um hiato ainda maior quando os Conselhos entraram em funcionamento. Esse hiato começa a partir do momento em que a ampliação da mobilização é estagnada para fortalecer a participação dentro dos Conselhos e para fazer funcionar os Conselhos. A grande maioria das lideranças entra para a composição dos Conselhos.

Entre 1993 e 1994 ocorreu uma grande divisão no movimento na área da criança e do adolescente, quando não é mais discutida a criação de Conselhos, mas o tipo de gestão pública desejada. Uma das correntes do movimento vê a participação nos Conselhos como uma forma da sociedade ter acesso a recursos públicos, pois os Conselhos são responsáveis pela aprovação dos recursos dos Fundos para a política da criança e do adolescente. Grande parte da sociedade vislumbrou esta possibilidade. É preciso entender que a crise financeira e a redução de gastos públicos na área social também se intensificaram. Os recursos ficaram escassos e as lideranças começaram a perceber que estar no Conselho, que gerenciava o Fundo, seria uma forma de captação de recursos para suas entidades. Uma outra corrente assumiu uma linha de pensamento mais ampla e defendia que era preciso construir a política de Infância como um todo.

Esta divisão foi, no plano nacional, um problema muito difícil de ser resolvido. O próprio Fórum Nacional ficou meio paralisado no período entre 95 e 96, quase fechando as portas. Conseguimos recuperá-lo depois de 96, porque surge outra corrente de entidades que não está tão vinculada à divisão histórica ocorrida para construir o Fórum Nacional. Hoje ele começa a se reerguer. Continuamos num processo mobilizador, atuando principalmente para subsidiar a intervenção nos Conselhos.

As lideranças entraram e acabaram se embrenhando de tal forma dentro dos Conselhos que chegamos a um período em que é necessário recuperar e entender qual é o papel mobilizador da sociedade. Os Fóruns começaram a se reorganizar a partir de 97 e 98, nesta linha de monitorar a participação da sociedade civil dentro dos Conselhos e recuperar o processo mobilizador.

Não é possível implementar políticas públicas sem discutir o aspecto orçamentário, por isso é preciso capacitar para a compreensão do funcionamento do orçamento público.

O grande desafio que temos é investir fortemente na capacitação em Orçamento Público, pois acreditamos que não é possível implementar políticas públicas sem discutir o aspecto orçamentário. No Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente introduzimos este tema como um dos eixos de discussão em 1997, ano da realização da

II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Os Conselhos têm que se debruçar sobre este tema para não fazer política no vazio. É claro e é explícito que o Estado Mínimo está aí. Acompanhamos o Orçamento da União e ano após ano verificamos a redução de investimentos nos gastos sociais. Só este ano, 1999, a União vai gastar em torno de 130 bilhões de reais com a dívida interna e externa. É lógico que, ao aumentar o pagamento das dívidas, diminuí os gastos em outras áreas.

A sociedade tem que começar a participar com mais intensidade. Felizmente já temos alguns exemplos. No meu estado acontece o processo de Orçamento Participativo, que começou em Porto Alegre e agora é realizado em todo o Rio Grande do Sul. Os Conselhos não podem ficar alheios a este processo ou não adianta dizer que estão implementando Políticas Públicas.

Outro grande desafio é definir com que ótica vamos implementar as políticas públicas. Para concretizarmos a necessária mudança cultural é preciso ampliar o debate sobre as concepções do Estatuto da Criança e do Adolescente. Este é um processo que deve ser intensificado na área da criança e do adolescente. Para realizá-lo temos que percorrer o Brasil ouvindo os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares, diagnosticar a situação das crianças e dos adolescentes e apontar as soluções para cada caso.

Para intensificar este processo é preciso interferir na concepção de Estado Mínimo em vigor no Brasil e no mundo e, ao mesmo tempo, capacitar aqueles que ainda estão pensando que o Conselho é um espaço para arrecadar dinheiro para sua entidade. Podemos dizer que queremos sim captar dinheiro, mas para a criança e o adolescente e não para uma entidade específica. Precisamos ter uma visão mais ampla. Ao partir das necessidades da sua própria entidade, a ação se individualiza. Só quando pensamos a política como um todo é possível coletivizá-la.

Neste ano, 1999, será realizada a III Conferência Nacional. As Conferências Nacionais são precedidas por conferências municipais, regionais, estaduais e distritais, para que possam novamente recuperar o processo mobilizador de avaliação e construção de políticas públicas. Os participantes da Conferência Nacional têm que passar pelos processos municipais e estaduais, pois seus delegados são eleitos nas Conferências Estaduais. Para a Conferência deste ano está prevista a participação de aproximadamente 1.200 pessoas. Precisamos recuperar a nossa vontade de lutar, mas precisamos ter mais direcionamento, mais qualificação na nossa ação, com uma concepção voltada à implementação de fato dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A representação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social

Rosangela Paz

Representante da Abong
no Conselho Nacional
de Assistência Social.

A Abong, Associação Brasileira de ONGs, não é uma entidade de prestação de serviço de Assistência Social e as organizações que ela agrupa também não têm este perfil. A Abong entra no debate da Assistência Social e no Fórum mais amplo de luta pela Lei Orgânica da Assistência Social com outro enfoque. Esta é uma diferença importante. Pretendo, nesta apresentação, explicitar o desenho institucional e as dificuldades e os desafios que a Abong deve enfrentar coletivamente em relação ao Conselho Nacional de Assistência Social.

A Abong começa a participar do debate da Assistência Social no início do processo de aprovação da LOAS, a Lei Orgânica da Assistência Social. Identificamos três pontos importantes neste processo.

O primeiro é a mudança de concepção de Política de Assistência Social que está presente na LOAS. Para nós, o artigo 3º da LOAS foi uma conquista importante à medida que ampliou o conceito de Assistência Social para além da prestação de serviços assistenciais e a definiu como um direito do cidadão e um dever do Estado inserido na política de Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social. Desta forma, as entidades de defesa de direitos são também consideradas entidades de Assistência Social. Esta mudança de concepção permitiu a participação da Abong no Conselho Nacional de Assistência Social, o CNAS.

Uma segunda questão importante é a posição da Abong em demarcar o Conselho como espaço de interlocução política e de negociação. O Conselho não é um espaço de luta dos movimentos, de mobilização. Ele é

um espaço de disputa de projetos, um espaço mais limitado de negociação e interlocução com outros setores da sociedade civil e com o governo. Esta posição traz alguns desafios importantes.

O terceiro ponto é a prioridade da Abong em ter objetivos para além do Conselho e que passam pelo fortalecimento da sociedade civil em fóruns específicos e autônomos. O Conselho não pode substituir a articulação e a organização da sociedade civil. Se isso está acontecendo, alguma coisa está errada.

Avaliando os avanços e retrocessos do CNAS observamos um movimento de construção e desconstrução, presente nestes anos todos na relação entre as entidades da sociedade civil e o governo. O caráter deliberativo do CNAS significa um incômodo para o governo e, se o Conselho fosse apenas consultivo, muitos dos problemas e enfrentamentos atuais não existiriam.

A visão de que os Conselhos devem ser consultivos é defendida desde a campanha eleitoral da primeira gestão FHC e no programa de governo atual "Avança Brasil". Isto significa que o governo tentará aprovar as matérias do seu interesse sem passar pela discussão dos Conselhos e o movimento que realizamos no Conselho é de resistência, de tentar garantir conquistas.

A tramitação do Orçamento Federal, no ano de 1999, é um exemplo. O Executivo encaminhou para o Congresso a sua proposta de orçamento e o Projeto Plurianual, com perdas para nós, que vínhamos discutindo um novo patamar para o orçamento da Assistência Social, que não foi aumentado nem um centavo desde 1995. A cada ano o governo tenta retirar recursos da Assistência Social e os representantes da sociedade civil no Conselho tentam ao menos manter o patamar que vem sendo realizado ano a ano. Além de dar diretrizes, é competência do CNAS a aprovação do orçamento para a Assistência Social. Também é competência do Conselho aprovar os critérios de partilha dos recursos federais entre os Estados. Antes de enviar para o Congresso a sua proposta de orçamento, o governo tem que apresentá-la para deliberação do Conselho. Para discutir este problema no CNAS temos grupos e comissões de trabalho que envolvem representantes governamentais e da sociedade civil.

A Secretaria Nacional de Assistência Social encomendou um estudo ao IPEA com o objetivo de repensar os critérios de partilha dos recursos entre os estados. Isto porque os recursos são distribuídos segundo uma série histórica que vem do modelo da LBA - Legião Brasileira de Assistência. Há convênios federais na área de Assistência e esses repasses são feitos ano a ano respeitando o que chamamos de série histórica, que orienta o

O caráter deliberativo do CNAS é um incômodo para o Governo, que defende que os Conselhos sejam apenas consultivos.

repassa de recursos para os estados a partir da avaliação de convênios realizados nos anos anteriores.

O estudo realizado pelo IPEA, em 1999, mostra a desigualdade da distribuição dos recursos. Os estados mais ricos e com maior estrutura administrativa recebem mais recursos do que os estados mais pobres. O estudo mostra também que a lógica desta série histórica foi construída no país de forma a excluir uma série de setores do repasse de recursos da Assistência Social. No entanto, a proposta apresentada em seguida não questiona esta forma de definir o orçamento, uma vez que não amplia os recursos para a Assistência Social. Assim, o novo critério de partilha é retirar recursos de alguns estados e repassar para outros através de uma lista que começa pelos estados mais pobres e distribui os recursos de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) até que se esgote a lista. Os estados no fim da lista ficam sem receber recursos. Este corte é feito a partir do cruzamento da distribuição de recursos com uma política focalista.

Esta proposta gerou um grande conflito no Conselho, nos estados, entre as entidades e na reunião ampliada realizada pelo CNAS, em agosto de 1999, com mais de 1.200 presentes representando 23 Conselhos. Esta proposta não foi aprovada pelo CNAS. Entretanto, o governo encaminhou sua proposta de orçamento para o Congresso Nacional segundo estes critérios de partilha e a partir de 2000 os recursos da Assistência Social serão repassados para os estados sem o controle do Conselho.

O que está em jogo neste caso é o caráter deliberativo dos conselhos. O que interessa para a política neoliberal é a política focalista e administrar os recursos existentes de forma a não comprometer os compromissos assumidos pelo governo federal.

O CNAS vai apresentar propostas com outras alternativas, que provavelmente criarão um impasse. O Conselho não vai aprovar esse critério de partilha e irá determinar o retorno aos critérios anteriores. Ainda que a série histórica seja ruim, não poderão ser definidos novos critérios de partilha até que haja uma discussão e um acordo entre representantes

governamentais e da sociedade civil no CNAS. O governo ameaça paralisar o processo e não distribuir os recursos se não for aprovada a sua proposta. Impasses como esse são o dia-a-dia do Conselho.

Isto dá a vocês um quadro de como estamos neste movimento de construção e desconstrução. Por um lado, avançamos, ganhamos a LOAS, a Assistência Social está incluída na política de Seguridade e um sistema de gestão descentralizada está sendo montado. São avanços consideráveis se pensarmos que esta trajetória é curta. Os 3.950 Conselhos de Assistência Social criados nos estados e municípios não têm ainda dez anos.

Avançamos com a LOAS, mas, por outro lado, não temos efetivamente uma rede de assistência social implementada.

Por outro lado, não temos efetivamente um sistema, uma rede de Assistência Social implantada. Não há um patamar de recursos garantido, o que é grave se pensarmos no momento de desemprego e de pobreza em que vivemos. O que temos são políticas focalistas e critérios de partilha que não contemplam todos os estados. É uma situação tensa do ponto de vista da política e, ao mesmo tempo, do ponto de vista da participação. O caráter deliberativo do Conselho conflita com o ponto de vista do Executivo, que faz constantes pedidos de suspensão ou adiamento da Conferência Nacional. Ela já foi adiada e passou de bianual para quadrianual porque sua realização não interessa ao governo, que tenta todo o tempo interferir no poder de deliberação da sociedade civil anunciando medidas provisórias e assumindo atitudes de ingerência na escolha dos próprios representantes da sociedade civil.

O CNAS se reúne uma vez por mês e estamos organizados em comissões de trabalho sobre financiamento, normas do certificado de filantropia e questões da política de Assistência Social. São as três áreas com as quais estamos atuando diretamente e realizamos basicamente uma reunião de trabalho por mês.

Na gestão anterior, na véspera da reunião mensal do CNAS os representantes da sociedade civil, mesmo com suas diferenças internas, reuniam-se, discutiam a pauta, atuavam coletivamente dentro das comissões e no plenário. Neste aspecto houve uma desconstrução. Desde o ano passado conseguimos realizar apenas uma reunião dos representantes da sociedade civil no CNAS. Estavam presentes a Abong, duas representações de trabalhadores e uma de prestadores de serviços. Isto é muito pouco se considerarmos que são dezoito conselheiros, nove da sociedade civil e nove do governo.

Os conselheiros do governo têm a máquina estatal na mão, têm estrutura, vários dos seus representantes são liberados para atuar exclusivamente no CNAS, chegam na reunião com uma pauta montada e propostas previamente definidas. Se a sociedade civil não atuar organizadamente, terá sempre uma posição fragilizada. Este é um primeiro problema identificado.

Os conselheiros do Governo têm estrutura, se a sociedade civil não atuar organizadamente terá sempre uma posição fragilizada.

A representação da sociedade civil no CNAS é bastante heterogênea e diversificada. Além da representação por três segmentos – entidades de assistência social, representação de usuários e representação de trabalhadores, é possível identificar perfis diferenciados entre as organizações que configuram campos de atuação com projetos e interesses próprios. Por exemplo, temos as entidades filantrópicas, de diversos tamanhos, algumas muito conservadoras e outras com propostas progressistas. Há as entidades filantrópicas ligadas à Saúde e Educação, com poder de influência no parlamento. Há também um campo de entidades com

características de militância, em que é necessário dar destaque ao Conselho Federal de Serviço Social, que tem uma capilaridade grande em todo o país, através dos Conselhos Regionais de Serviço Social e que nas gestões anteriores do CNAS teve um papel importante. Temos ainda no campo da militância as entidades que representam os usuários da Assistência Social, mas que têm apresentado muitas fragilidades. Na minha opinião, a representação e o assento no Conselho da categoria de usuários da Assistência Social mereceriam ser repensados. Por último, e minoritariamente, temos o campo das ONGs como Abong, Inesc, Fase, Ibase, Amencar etc.

A riqueza do CNAS é o diálogo entre estes campos. Para exemplificar, falo do processo de eleição dos representantes da sociedade civil no CNAS. Os nove titulares são aquelas entidades com o maior número de votos recebidos na Assembléia e os suplentes são os outros nove mais votados. Estas relações impõem a necessidade do diálogo para poder viabilizar alianças.

Mesmo entre as grandes entidades existem posições muito diferenciadas. A Federação das APAEs, por exemplo, é imensa, mas é também uma interlocutora das entidades do campo da militância profissional e temos que considerar que a sociedade civil não é representada apenas pelas ONGs e pelas entidades dos usuários da Assistência Social.

Consideramos, na Abong, que repensar a participação da sociedade civil nos Conselhos de políticas públicas é o primeiro desafio. É preciso que existam espaços autônomos para fortalecer esta participação e, para isso, os fóruns são fundamentais. Não podemos chegar nos Conselhos sem esta organização da sociedade civil, mesmo com as diferenças existentes entre as diversas entidades. A partir de uma articulação realizada no CNAS, está em processo de constituição o Fórum Nacional de Assistência Social.

O segundo desafio é criar uma postura de vigilância em relação às políticas públicas. Outro desafio é criar canais de informação. Não estamos conseguindo transmitir o que ocorre no âmbito federal para os estados, municípios e organizações.

E, por fim, há o desafio da formação dos conselheiros. Existe um despreparo muito grande nas representações da sociedade civil e o Conselho não é capaz de alterar este quadro. As organizações e movimentos sociais têm a tarefa de construir os canais de participação popular e devem tomar a iniciativa de estabelecer um processo de formação que ajude a atuação dos conselheiros.

Sistematização 1

A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas

Raimundo Bonfim

Central de Movimentos Populares.

Sou militante do Movimento Popular desde 1985 e, ao longo destes anos, contribuí para a eleição de vários conselheiros, principalmente nas áreas da Criança e Adolescente e da Saúde, mas, felizmente ou infelizmente, nunca participei de nenhum Conselho.

Chega a ser angustiante perceber a falta de preparo dos conselheiros para o desempenho de seu papel quando acompanhamos os relatos sobre o cotidiano das suas tarefas de representação. Se este problema existe no nível Federal, como foi dito neste Seminário, ele é muito mais complicado no âmbito dos estados e municípios. Nos Conselhos Municipais muitos dos conselheiros eleitos nunca tiveram oportunidade de qualificação técnica, profissional ou política e não têm o mínimo de informação sobre o que é ser conselheiro. Existe a vontade e a experiência política da militância, mas, quando nos referimos aos Conselhos Institucionais, estamos falando de uma série de normas e de procedimentos que precisam ser conhecidos. Concluimos que, para ser conselheiro, a vivência política não é suficiente, é preciso conhecer como funciona o Conselho e a máquina pública.

Como resultado desta situação percebemos que os conselheiros fazem um grande esforço para acompanhar as reuniões, mas as entidades de bairro nem sempre têm condições de dar apoio, realizar cursos de formação, capacitar ou dar sustentação para seu representante participar do Conselho. Acabam ocorrendo fatos como brigas entre pessoas que fazem o mesmo trabalho e têm a mesma concepção. Também é comum as

comunidades e movimentos populares elegerem seus representantes para os Conselhos e, depois de algum tempo, estes conselheiros desistirem da participação. Não querem mais participar do Conselho porque avaliam que a experiência é muito ruim. Sem realizar uma reflexão mais profunda, a Comunidade, a Associação de Moradores ou o grupo que o elegeu escolhe outro representante e assim vai tocando para frente.

Ficamos preocupados porque, com esta situação, se perde aos poucos a noção da importância da participação popular nos Conselhos Institucionais e os grupos vão se cansando, pois avaliam que não têm conquistas. Temos que lembrar que os próprios Conselhos já são uma con-

Os Conselhos são uma conquista, mas se não repensarmos nosso papel podemos cair em descrédito.

quista, mas, se não repensarmos qual é o papel, quais os avanços que temos, quais as dificuldades a superar, podemos cair no descrédito.

Vou citar como exemplo o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente no município de São Paulo, que deve ser também o retrato de outros municípios. Temos a mobilização de 40 a 50 mil pessoas votando a cada dois anos e dezenas de pessoas que se candidatam e se elegem. Quando o governo municipal é democrático, comprometido com este instrumento, as coisas caminham bem, mas quando o governo, além de não ter compromisso, não leva em consideração a existência destes conselheiros, a dificuldade é terrível. Várias Conferências Municipais de Saúde são realizadas apenas para cumprir a lei porque os governantes não levam em consideração nenhuma das suas resoluções. E este é apenas um dentre muitos outros exemplos.

Apesar de não termos uma pesquisa para afirmar exatamente quantas pessoas participam dos diversos Conselhos no país, estimamos que são mais de 100 mil apenas nos Conselhos da Criança e Adolescente e nos Conselhos de Saúde. Estes dois setores são os que mais têm Conselhos nos níveis federal, estadual e municipal. Porém temos também os Conselhos de Cultura, de Transporte, de Habitação e outros que ainda não estão consolidados como estas duas áreas, mas representam um número enorme de pessoas espalhadas por esse país, atuando nestes espaços.

Lutamos pelo direito de participar, para que as políticas sejam definidas com a participação da população. Esta é uma conquista de anos de luta e nem sempre damos importância para a qualidade da nossa participação. Outros setores, que não tiveram papel tão fundamental como o nosso na conquista destes espaços, hoje se apropriam deles de forma muito mais competente e qualificada. Considero que esta é uma falha dos setores democráticos. Por um lado, é até compreensível, porque sabemos das nossas dificuldades, da falta de recursos e de vários instrumentos, mas, se uníssemos nossos esforços, certamente estaríamos em outro patamar de organização. Hoje, em vários espaços percebemos a preocupação de

avaliar com mais profundidade os avanços e desafios da participação popular nos Conselhos, assim como nas experiências de Orçamento Participativo.

Outro desafio para a participação nos Conselhos é a vinculação do conselheiro à comunidade que o elegeu. Na cidade de São Paulo, vários companheiros que eram lideranças de Movimento Popular e atuavam na mobilização, quando foram eleitos Conselheiros, passaram a ir da sua casa para o Conselho e não tinham mais nenhuma relação com a organização da sociedade para fortalecer a atuação deste movimento. Muitas pessoas colocam o Conselho como fim e não como meio para alcançar determinada Política. Este é o exemplo da cidade de São Paulo, mas temos informação de que em vários locais a mobilização dos envolvidos no Movimento, diminuiu muito quando foi criado o Conselho.

Não vamos falar aqui da falta de mobilização da sociedade como um todo porque este é outro debate, mas percebemos esta situação já na época em que a mobilização era ainda muito forte. Considero que o nosso espaço de participação nos Conselhos Institucionais deve ser um instrumento de participação e conquista na definição de recursos para as Políticas Públicas, não um fim em si mesmo como muitos companheiros acabam considerando depois de serem eleitos.

Outro aspecto para se refletir sobre a participação nos Conselhos é o financiamento das Políticas. Nos deparamos cotidianamente com disputas por recursos nos vários Fundos destes Conselhos. É comum vermos, principalmente nos Conselhos Municipais, disputas de espaço entre pessoas de uma mesma Associação de Moradores, de uma mesma região, pois elas entendem que ali é um espaço para crescer politicamente ou onde um companheiro pode ser liberado mesmo ganhando muito pouco, como é o caso do conselheiro tutelar. Sobre o acesso aos recursos, é comum vermos no dia-a-dia algumas associações e grupos trabalharem para ter uma representação no Conselho, seja Regional ou Municipal, com a intenção de aprovar projetos e recursos para o seu movimento.

De um modo geral, o nosso maior desafio para os Conselhos é a conquista de políticas públicas que ainda não estão construídas em nosso país. Temos Conselhos deliberativos, criados por legislação, que deliberam até sobre o montante de recursos e o tipo de programa a ser executado, porém o governo não executa estas deliberações. Nestes casos, é comum nossos conselheiros entrarem com uma ação na Justiça, mas a Justiça é omissa. No município de São Paulo, no ano passado, foram destinados 49 milhões de reais para medidas socioeducativas, programa de Liberdade Assistida e uma série de programas da Criança e do Adolescente. Passou

Os Conselhos não são um fim em si mesmos, eles são um instrumento de participação e conquista na definição de políticas públicas.

o ano e a prefeitura gastou três milhões de reais. Os conselheiros entraram com ação na Justiça porque os programas foram deliberados, mas não estavam sendo cumpridos. Não deu em nada.

Precisamos discutir também o papel e a ação do Poder Judiciário quando o Executivo não cumpre as políticas deliberadas com a participação da sociedade.

A nossa participação nos Conselhos, além da tarefa de fazer "pegar" as leis e desenvolvê-las como políticas públicas, tem o desafio, já falado aqui, que são os recursos. Os orçamentos governamentais a que temos acesso são maquiados. Os prefeitos fazem um megaorçamento para dar a impressão à sociedade de que vão gastar muito. Colocam milhões de reais em determinada área e, quando chega o final do ano, é executado em torno de 10% a 15% do previsto, os demais recursos são remanejados de acordo com os interesses do governante. O orçamento é outra questão difícil para trabalhar, pois parece ser uma peça de ficção.

Falo isto de uma forma geral. Sabemos que existem governos que elaboram os orçamentos com a participação da sociedade e executam de fato o que foi decidido. Mas, de um modo geral, o grande problema da nossa luta pela construção de políticas públicas permanentes é que acabamos construindo apenas políticas de governo. A política de governo depende do governo que está em exercício, seja ele municipal, estadual ou federal. Quando muda o governo, tudo muda, por mais força que a gente faça. Recentemente, em 1993, vivemos esta situação na mudança de governo da Prefeitura de São Paulo. Por mais que a sociedade tenha se mobilizado, todas as políticas construídas por um governo democrático foram desmontadas. As mobilizações nem sequer eram para ampliar os serviços, mas para manter o que havia sido implantado pelo governo que saiu, porque eram políticas constituídas a partir de lutas de anos e anos dos movimentos populares. Portanto, se não criarmos uma cultura de políticas públicas permanentes, as políticas acabam sendo apenas de governo.

A Central de Movimentos Populares elegeu como um dos seus eixos de trabalho a construção de políticas públicas com participação popular.

Um dos eixos de atuação da Central de Movimentos Populares aprovado no seu último Congresso é a construção de políticas públicas com participação popular. Estamos todos discutindo a questão das políticas públicas no projeto neoliberal, debatendo as origens, como se constrói políticas públicas, qual a importância da participação da sociedade nesta construção como, por exemplo, através do instrumento do Orçamento Participativo.

Na nossa concepção, a participação popular deveria ser uma vontade política, um compromisso dos governantes. Infelizmente o Orçamento Participativo depende muito do governo que está em exercício. Nossa idéia é ter um Orçamento Participativo através de lei aprovada e, se o

governo se negar a discutir o orçamento com a população, nós vamos entrar com ação na Justiça. Vamos fazer o embate pelo menos para expressar nossa vontade, pois sabemos que não é a lei que vai garantir isto, a exemplo das inúmeras leis no Brasil que não são cumpridas. Mas se ficarmos esperando a vida inteira para eleger um Governador, um Prefeito, um Presidente que seja comprometido com a Participação Popular, vamos ficar a vida inteira esperando e não teremos a implementação do Orçamento Participativo. Estamos tentando começar no Estado de São Paulo. Buscamos refletir sobre a experiência do primeiro ano do Orçamento Participativo Estadual no Rio Grande do Sul e no Mato Grosso do Sul: como foi a implementação, a divisão das regiões, as várias comissões etc. Nossa idéia é coletar 130 mil assinaturas até o final do ano e, no primeiro semestre do ano que vem, entrar com um projeto de lei de iniciativa popular na Assembléia Legislativa, obrigando o Executivo Estadual de São Paulo a discutir o orçamento. Atualmente o governo estadual realiza uma série de Audiências Públicas nas diversas regiões, sendo que em uma delas reuniu apenas cinco pessoas, ou seja, não há participação de verdade.

Para finalizar, além da construção das políticas públicas e dos recursos, o nosso maior desafio é o da formação. Num futuro breve, o nosso objetivo é avançar com os seminários de reflexão e organizar um curso de formação para os conselheiros. Creio que a própria Central de Movimentos Populares pode fazer um *pool* de entidades para montar um programa para começarmos a fazer cursos por esse país afora. Nosso grande desafio está na formação dos milhares de conselheiros espalhados por esse Brasil.

Sistematização 2

Os Conselhos como instrumentos da sociedade civil

Silvio Caccia Bava

Instituto Pólis e Abong

Os Conselhos surgiram por pressão da sociedade, no contexto da Constituição de 88. Podemos dizer que eles apareceram como espaços de co-gestão de políticas sociais por pressão da sociedade, assim como as políticas sociais na Europa surgiram de amplas mobilizações de massa. Elas não foram iniciativas do Estado. Com esta idéia estou apresentando a primeira questão que considero problemática. O Estado não se auto-reforma. Nós não podemos esperar do Estado que ele resolva abrir mão de uma parcela de seu poder. Não existe referência na história universal de que isto tenha acontecido. O Estado só se modifica por pressão da sociedade.

A partir dessa idéia eu quero apresentar uma segunda questão que precisamos enfrentar. Nós estamos vivendo uma reestruturação de como acontece o controle social. Nem de longe eu estou defendendo que abandonemos os Conselhos, ou que a gente deixe de considerá-los importantes. Os Conselhos são essenciais para a construção de um espaço público onde os distintos atores sociais negociam a partilha de recursos, de riquezas e as políticas. Se não houver uma representação popular forte nos conselhos esta partilha vai se dar de forma tradicional. As elites ficam com tudo e dão um pouquinho para o povo. Por outro lado, se esses espaços forem valorizados como espaços de decisão política, de formulação de política, de partilha de orçamento e os setores organizados da sociedade civil souberem defender uma redistribuição desses recursos geridos por esses Conselhos, então nós teremos uma melhoria de qualidade de vida da maioria.

Precisamos também avaliar que resultados a participação obtém. Temos que aprender a medir resultados, como o Charles Pranke apontava. Se você quer fazer coisas, você precisa de recursos. Se não tem esses recursos, por mais que o discurso seja bonito, as coisas não acontecem. Não é importante apenas a entrada de receitas no orçamento, é importante também observar quando e como elas estão sendo gastas.

Por fim, gostaria de explorar um último ponto. Os Conselhos são, no nosso entender, uma representação da sociedade civil. Os delegados são sempre chamados a desenvolver uma capacitação técnica. Há uma expectativa de que eles entendam de orçamento e de todas as políticas. Nós damos uma importância menor para a relação destes representantes com os seus representados.

Há um conjunto importante de representantes da população eleitos como delegados, como membros de comunidade cuja escolaridade é baixa e que nunca tiveram uma vivência muito grande em movimentos sociais. Essas pessoas têm dificuldade de obter recursos para pagar uma passagem de ônibus para ir até uma reunião. Essas pessoas começam a ser cobradas depois de eleitas em seus bairros. Estas pessoas se distanciam da comunidade porque não têm como dar muitas satisfações. Isto faz com que os representantes comecem a gravitar muito mais em torno dos espaços do poder municipal, onde eles são bem acolhidos, do que junto à comunidade, que os critica porque não vê suas expectativas realizadas.

O que me parece central pensar hoje em dia é que as políticas sociais dependem da mobilização. Não adianta pensar que o representante faz sozinho um belo papel. O canal do Conselho é importante enquanto o Conselho operar. Se o conselho estiver fragilizado do ponto de vista da defesa dos interesses coletivos, é responsabilidade das entidades da sociedade civil se manifestarem, cobrando que o conselho readquira seu caráter decisório.

Estou plenamente de acordo sobre a necessidade de conhecimento técnico, mas estou convencido de que a política e o orçamento só mudam com mobilização social. Não podemos nunca abandonar o representante sozinho no Conselho.

Concordando com Raimundo Bonfim, o Conselho é um instrumento. Ele não é em si virtuoso. Ele se torna virtuoso se ele for um espaço de poder, de decisão. Este espaço de decisão é construído pela capacidade efetiva de atuação da representação popular da coletividade. Se esta representação ficar quieta, este espaço se esvazia. Se o representante ficar falando sozinho, os demais não vão ouvi-lo. É necessário que haja por trás deste representante um movimento organizado, uma associação, uma confederação, uma articulação social que dê peso político à sua participação.

As políticas sociais dependem de mobilização. Se o conselho estiver fragilizado, é responsabilidade da sociedade civil se manifestar.

**Eficácia dos Conselhos:
funcionamento,
intersectorialidade,
articulação entre
as três esferas de poder
e resultados**

Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos

Maria do Carmo Meirelles Cruz

Cepam, Faculdade Sudoeste Paulistano e Faculdade Tibirigá.

A Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam trabalha com os Conselhos e seus conselheiros desde a década de 1980. Com a descentralização e a municipalização das políticas sociais, na década de 1990, vem atendendo às demandas de Conselhos, assessorando os conselheiros representantes do governo e da sociedade civil. Os Conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social, Conselhos de Acompanhamento do Fundef, Alimentação Escolar, Direitos das Crianças e dos Adolescentes, Tutelar, Meio Ambiente, Emprego e Renda e Turismo são os que mais buscam o Cepam para obter algum tipo de assessoria ou orientação sobre as suas ações cotidianas. Essa prática tem possibilitado algumas reflexões sobre esses canais de participação.

Há vários estudos de casos específicos sobre Conselhos em determinados municípios ou setores (Saúde, Educação, Fundef etc.). Entretanto, há poucos estudos com relação à sua eficácia, à articulação entre os diversos Conselhos e ao impacto que tiveram na qualidade de vida da população ou mesmo na implementação das políticas sociais.

Por isso, serão tratados aqui alguns aspectos referentes ao funcionamento dos Conselhos que influenciam sua eficácia. Serão abordados os instrumentos legais de sua criação, composição e forma de indicação dos conselheiros, infra-estrutura, iniciativas de capacitação dos Conselhos, intersectorialidade e outros temas.

Nos trabalhos realizados no Cepam em parceria com municípios, Conselhos, faculdades e outras instituições, observa-se que alguns problemas surgem no processo de criação dos Conselhos, especialmente os da Saúde, da Educação, da Alimentação Escolar, do Fundef, da Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Tutelares. Este é o primeiro ponto que será apresentado para discussão.

1 Órgão da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo.

O instrumento jurídico adequado para a criação dos Conselhos é a lei. Essa orientação não é apenas do Cepam. Várias entidades e órgãos da administração federada como o Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde - Conasems, a Frente Paulista da Assistência Social, os Ministérios e Secretarias de Estado da Saúde, Educação, Assistência Social e seus respectivos Conselhos Estaduais e Nacionais têm produzido recomendações no mesmo sentido. De modo geral, orienta-se para que os Conselhos sejam criados por iniciativa do Executivo, através de projeto de lei, que deve ser aprovado pela Câmara Municipal. Esse processo possibilita a participação de diversos atores em diversos momentos. Em 1998, o Cepam realizou um levantamento sobre a situação dos Conselhos Municipais do Estado de São Paulo, em parceria com a Coordenadoria de Ação Regional -CAR¹, - e verificou que 84% dos Conselhos nas áreas sociais (Saúde, Educação, Fundef, Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente, Tutelares, de Alimentação Escolar) foram criados por lei. Os demais foram criados por decreto ou portaria. A partir dessa constatação, foi avaliado que o Cepam deveria ampliar a orientação aos municípios sobre a forma de criação dos Conselhos e sobre as implicações de serem criados através de decretos e/ou portarias. É mais difícil produzir alterações nos Conselhos criados por força de lei, pois foram constituídos a partir de uma ampla discussão, envolvendo a sociedade e inclusive o Legislativo local. Esse é um dado importante, apesar de perceber-se que diversas instituições e especialistas das áreas sociais consideram esse debate muito "institucionalizado" e avaliam que o mesmo não deve ser orientado a partir do aspecto legal e sim do resultado da política social.

O segundo ponto que influi no funcionamento dos Conselhos refere-se à sua composição e representação. Muitos não seguem a composição prevista nas leis que regulamentam a descentralização das políticas. Em vários casos analisados, observa-se que vagas a serem preenchidas por representação da sociedade são ocupadas por prestadores de serviço. Por exemplo, ao ser analisada a representação dos usuários nos Conselhos de Saúde, onde metade dos conselheiros, por força da Lei Orgânica da Saúde, deve ser composta de usuários e a outra metade de prestadores de serviços (representantes do governo, prestadores de serviço e profissionais de saúde), verifica-se que vários conselheiros são funcionários da rede pública ou privada da saúde e estão representando a comunidade. Neste momento, é necessário registrar que há aqui interesses distintos que, em certas oportunidades, são conflitantes. Quando a paridade dos Conselhos foi pensada e discutida, estava por trás a criação de um espaço "plural" onde diversas representações e interesses poderiam se fazer presentes para discutir, propor diretrizes e avaliar as políticas sociais.

Identificar quem são as pessoas que fazem parte da composição dos Conselhos e a quem representam é outro desafio colocado aos pesqui-

sadores. Em trabalho realizado pelo Cepam, em parceria com a Divisão Regional da Saúde - DIR² de Osasco, verificou-se que dos 15 municípios sob sua jurisdição, 70% apresentavam problemas legais quanto à composição e à representatividade dos conselheiros de saúde. Dentre outras irregularidades, pode ser citada a presença de vereadores na composição dos Conselhos. Apesar de diversas entidades orientarem os municípios para que os vereadores não participem de Conselhos, não é raro encontrar situações semelhantes à da região de Osasco. A análise das leis permitiu uma ação da DIR com os municípios. A equipe da regional assessorou as equipes dos municípios possibilitando a alteração do quadro. Esse é um processo que ainda está em construção pois, para entender, avaliar e/ou desenhar qualquer tipo de colaboração visando ampliar a eficácia dos Conselhos é necessário antes entender e dominar as questões legais que envolvem a composição dos mesmos.

2 Órgão regional da Secretaria de Estado da Saúde.

O terceiro aspecto a ser observado é a obrigatoriedade de criação de Conselhos para o recebimento de recursos de outras esferas. No levantamento realizado pelo Cepam, foi observada uma correlação entre a data de criação dos Conselhos Municipais e a promulgação das leis que regulamentam as políticas sociais. Um exemplo é que apenas 2% dos Conselhos Municipais de Assistência Social foram criados antes da Lei Orgânica da Assistência Social e da Norma Operacional Básica - NOB de janeiro de 1994. Por mais que tenha sido defendido que os Conselhos são instrumentos de participação, de compromisso popular, percebe-se que muitos foram criados apenas para cumprir uma exigência legal, em função do recebimento de recursos. Há uma vinculação direta entre a data de criação dos Conselhos e a promulgação de leis estaduais e federais que normatizam o repasse de verbas para os municípios.

Outro aspecto importante a ser analisado é a formação de seus membros. Quanto maior o acesso às informações; a formação cultural, educacional e política e a consciência de seu papel, melhor será o desempenho dos conselheiros. As experiências que alcançam melhores resultados têm conselheiros com esse perfil. Isso possibilita a participação efetiva nas reuniões e questionamentos consistentes tendo em vista as informações transmitidas pelos gestores. Essa observação pode parecer óbvia, porém chama a atenção para a necessidade de se conhecer o seu perfil e repensar as estratégias de capacitação para facilitar o crescimento político e cultural dos participantes bem como trabalhar os instrumentos de avaliação de resultados das políticas.

Outro ponto a ser comentado é que alguns Conselhos têm obtido resultados interessantes ao eleger seus conselheiros entre pessoas da própria comunidade, sem que necessariamente sejam representantes de alguma entidade. O conselheiro é usuário de uma unidade de serviço e pode participar das discussões dessa comunidade. O conselheiro pode não ter vínculo formal com nenhuma organização, mas é vinculado à

realidade do seu bairro e é um elo com a comunidade. Ele deve representar um movimento, uma entidade ou uma parcela da comunidade e garantir o retorno das discussões do Conselho à sua base. Deve levantar as necessidades de sua comunidade, levá-las ao Conselho, discuti-las e garantir o retorno das informações. O resultado para a legitimidade desse Conselho se amplia quanto maior for o vínculo do conselheiro com a sua população "eleitora". Não há nenhuma pesquisa que mensure o quanto isso tem acontecido mas observa-se que acontece mais em função do perfil da pessoa do que por ela pertencer a um determinado segmento organizado. Alguns conselheiros provenientes das plenárias de saúde são exemplos que têm permitido verificar essa afirmação.

Outro ponto a ser abordado refere-se à infra-estrutura. Quase nenhum dos municípios paulistas tem qualquer porcentagem do seu orçamento prevista para a infra-estrutura dos Conselhos. Pouquíssimos têm verba destinada à capacitação de seus conselheiros. É necessário começar a trabalhar para que o Conselho também tenha recursos para a sua própria infra-estrutura; para que seja autônoma em relação ao órgão gestor. Em algumas situações, para um conselheiro da sociedade civil poder viajar e participar de atividades fora do município, é necessário pedir o pagamento das despesas em nome de algum conselheiro governamental, porque ele é o único com direito a esse recurso no orçamento. Deve-se institucionalizar as garantias de infra-estrutura, tomando cuidado para que não se burocratizem.

Outro exemplo com relação a esse tema, é a falta de uma sala para que os conselheiros possam se reunir. Não é necessário que cada Conselho tenha a sua própria sala; ela pode ser compartilhada por todos os conselhos. Várias experiências mostram que um espaço único tem possibilitado o desenvolvimento de trabalhos conjuntos bem como facilitado a integração entre os diversos Conselhos.

Outro ponto que influi no funcionamento dos Conselhos é a existência de Regimento Interno. Identifica-se que somente 64% dos Conselhos nas áreas sociais do Estado de São Paulo têm Regimento Interno estruturado. Apesar de muitos especialistas o considerarem uma burocratização, esse instrumento facilita a organização do Conselho ao definir regras para o seu funcionamento. Quando não existem essas regras, são maiores as dificuldades no cotidiano do trabalho conjunto dos conselheiros. Por isso é importante existir uma normatização que trate da estrutura, da prestação de contas, da contratação de assessorias externas, da forma das reuniões, sua periodicidade, da definição da pauta, das deliberações por maioria simples ou absoluta etc. Essas definições são importantes e, quando não estão regulamentadas, dificultam a operacionalização do Conselho com mudanças constantes de procedimentos.

A ausência de uma estratégia planejada pelos Ministérios ou Secretarias de Estado também dificulta o funcionamento dos Conselhos e precisa

ser revista. Muitas vezes, o conselheiro chega à reunião e depara-se com um projeto ou um plano para ser aprovado imediatamente, pois se não ocorrer a manifestação naquela data, os recursos não serão liberados para o município. A área da Assistência Social em São Paulo viveu essa situação em 1998: os Conselhos municipais tiveram o prazo de uma semana para deliberar sobre o plano e enviá-lo à Secretaria Estadual. Assim, é importante que as responsabilidades sejam claras e os prazos para executá-las também.

Outro ponto a ser focado é o mandato dos conselheiros. Segundo todas as recomendações expressas por várias organizações, o mandato não deve coincidir com o dos prefeitos. No levantamento que foi realizado pelo Cepam e pela CAR, a maioria dos mandatos terminava três a seis meses antes ou depois do mandato Executivo. Alguns municípios vêm superando essa questão com a definição de regras para a renovação parcial dos Conselhos ou alterando a lei de criação e estabelecendo que o mandato não deve coincidir com o do prefeito. Essa recomendação deve assegurar a continuidade das políticas públicas, independentemente da renovação dos mandatos dos Executivos.

Para enfrentar as questões levantadas até aqui, é necessário dar um destaque aos processos de capacitação. Essa é uma iniciativa necessária para diferenciar o papel do Conselho e o do Executivo. As atividades de formação devem ser voltadas para o interesse público, reforçando a responsabilidade do conselheiro em retornar as informações aos movimentos sociais que ele representa. Porém, não deve ser uma capacitação exclusiva para conselheiros, mas para todos os interessados, incluindo o contador que não sabe como fazer a prestação de contas dos Fundos e o secretário de Assistência Social que não sabe como controlar os recursos e elaborar um Plano Municipal. A capacitação tem que ser ampla. Tem que considerar a questão dos Fundos e contribuir para que os Conselhos possam monitorar a execução das Políticas Sociais. Muitos Conselhos têm discutido a política social e indicado instrumentos para a sua execução, mas não têm conseguido garantir o monitoramento das prioridades definidas. É necessário realizar atividades de capacitação com visão global, discutindo o papel dos diversos atores, bem como as questões técnicas e operacionais dos Conselhos.

As capacitações devem focar uma abordagem intersetorial das políticas sociais, evitando a fragmentação. Não há como pensar a questão da criança desnutrida, sem pensar uma estratégia de geração de renda que envolve a Saúde, Educação, Assistência Social e outras áreas que têm programas voltados para esse segmento. As diversas secretarias ou departamentos da prefeitura e seus respectivos Conselhos devem pensar todas as necessidades do cidadão pois o grande desafio é a articulação das políticas públicas para a obtenção de resultados efetivos na vida de todos.

O mandato do conselheiro não deve coincidir com o do prefeito, para evitar a descontinuidade das políticas públicas.

Este texto foi revisado por
Eva C. Barbosa.

O Ministério Público como garantia da efetividade dos Conselhos

Luiza Cristina Frischeisen

Procuradora Regional da
República - Núcleo da
Tutela Coletiva - Ofício da
Cidadania.

No que se refere às Políticas Públicas, o papel do Ministério Público (MP) surge basicamente a partir da Constituição de 1988. Até 1985, o MP praticamente atuava só através da ação penal, que é o papel tradicional da persecução penal, das denúncias de crimes e como fiscal da Lei, em alguns processos como nos que havia a presença de "incapazes". O MP era considerado, dentro da própria estrutura da Constituição, como parte do poder Executivo. Isto mudou completamente a partir da Constituição de 1988. O MP passa a fazer parte de um capítulo próprio, que é o "Das Funções Essenciais à Justiça", onde entra o MP, a Defensoria Pública e os advogados. A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 129, inciso III, prevê expressamente que a promoção do Inquérito Civil Público é uma das atribuições do Ministério Público. O Inquérito Civil Público surgiu em 1985, três anos antes da Constituição. O Inquérito Civil Público permite ao MP fiscalizar também as questões pertinentes ao patrimônio público, ao Meio Ambiente e ao Direito do Consumidor. A legislação sobre o Inquérito Civil Público e Ação Civil Pública são muito recentes.

É importante entender que o MP não é um Poder, não é parte do Executivo, do Judiciário ou do Legislativo. Isto não significa que ele não tenha poder, mas sim que ele não é parte de nenhum dos três poderes. Na Constituição de 1988, o papel do MP é de órgão fiscalizador destes três poderes, uma instituição que intermedia de forma autônoma as demandas da sociedade civil perante o Judiciário, o Executivo e o Legislativo. Deste modo, o MP pode enfrentar em igualdade de condições o Poder Executivo, que muitas vezes não cumpre o previsto nas políticas

públicas. Nos países escandinavos, estas instituições aparecem na forma do *Ombudsman*. Em países da América Latina, na forma do *Defensor del Pueblo*, *Defensor del Niño*, que cumprem funções que são praticadas pelo MP no Brasil.

A atuação do MP no que se refere às políticas públicas é algo bastante recente no Brasil. Este histórico é importante para ressaltar que o MP também precisa se capacitar, como os próprios conselheiros, para a defesa das políticas sociais. Considero a capacitação extremamente importante e, no caso do MP, não é uma capacitação jurídica, mas a respeito da interação da sociedade com os aspectos jurídicos, que são o nosso instrumento básico.

Nós gostamos muito das leis e considero que elas são instrumentos importantíssimos. Como foi dito aqui, muitos dos municípios só criaram os Conselhos por uma exigência legal, caso contrário não seriam criados e estaríamos discutindo até hoje a questão legal. A Constituição de 88 está quase completamente regulamentada na parte dos Direitos Sociais. Temos o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente, a LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social, a Lei do SUS - Sistema Único de Saúde, o Código de Defesa do Consumidor, as questões ambientais e a matéria indígena. Com isto não falamos mais de ausência de normas, mas da implementação das Políticas Públicas especificadas nestas normas que apenas explicitam a Constituição. Portanto, o nosso norte é a Constituição e as leis que vieram a partir dela. Sendo assim, "capacitação" para o MP não é apenas entender esta nova atividade e conhecer as leis, mas interagir com a sociedade civil no sentido de saber quais são as suas reais demandas e quais são as prioritárias, porque são muitas demandas ao mesmo tempo.

Todas estas leis determinam que cabe ao MP fiscalizar os direitos que elas asseguram. Sempre tem um artigo com esta ênfase na lei do SUS, na LOAS etc. É muito importante entender que, quando falamos de justiça, estamos falando do Ministério Público, do Poder Judiciário, dos advogados e, em alguns estados, de Defensoria Pública. No Estado de São Paulo tem a Procuradoria de Assistência Judiciária Gratuita, que é diferente. A Justiça comporta tudo isto.

Muitos dos problemas levantados neste Seminário são questões que não devem ser levadas necessariamente ao Judiciário. Elas devem ser tratadas extra-judicialmente, ou seja, não através do Judiciário, mas através da interação entre o MP e a sociedade civil com o Poder Legislativo e o Poder Executivo. O Judiciário deve ser procurado num último momento, quando tudo der errado. Isto é importante porque muitas vezes o Poder Judiciário não tem capacidade, pela sua própria dinâmica, de trabalhar com determinadas questões de políticas públicas.

Boa parte dos problemas levantados neste seminário devem ser tratados na interação entre Ministério Público e a sociedade civil. O Judiciário deve ser procurado somente em última instância.

O MP Federal, no Estado de São Paulo, está hoje em 13 locais, que chamamos de Procuradorias da República nos Municípios, cada uma responsável por uma região do Estado de São Paulo. Não estamos em todas as cidades, como os Promotores de Justiça. No entanto, temos uma experiência bastante interessante no Estado de São Paulo de monitoramento dos Conselhos municipais de Assistência Social, de Saúde e da Criança e Adolescente.

Iniciamos há três anos um levantamento para verificar junto às Prefeituras e às Câmaras de Vereadores onde havia leis instituidoras de Conselhos. O que mobilizou o MP Federal a realizar esta pesquisa foi verificar como acontecia o repasse de verbas federais, pois só podem receber verba federal os municípios que têm seus Conselhos e Fundos instituídos. Como órgão de fiscalização, tínhamos que saber se estes Conselhos existiam e se os Fundos estavam instituídos.

O nosso instrumento de trabalho é o famoso Inquérito Civil Público. Foram abertos inquéritos em todo o Estado para saber como estava o repasse das verbas federais nas áreas da Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente. Chegamos à mesma conclusão do Cepam: a maior parte dos municípios têm seus Conselhos constituídos e os Fundos existem legalmente. Agora, num segundo momento, entramos no mérito de como estão funcionando estes Conselhos. Em 1998 participei de um debate sobre a implantação dos Conselhos no então Escritório Regional de Assistência Social. Estávamos ainda discutindo a implementação dos Conselhos e hoje estamos discutindo como funcionam, o que significa um avanço.

E o qual é o papel do MP? Ele tem que verificar se efetivamente os Conselhos estão funcionando na forma legal. O MP é o órgão para o qual podem ser levadas as reivindicações para verificar, por exemplo, se as eleições de indicação das entidades de fato foram realizadas em conformi-

O papel do Ministério Público é verificar se os Conselhos estão funcionando na forma legal.

dade com a lei. Em havendo problemas nos Conselhos municipais, a comunidade e a sociedade civil organizada devem apresentar a demanda para os promotores locais.

Sabemos que muitas vezes os membros do Ministério Público têm posturas e posições distintas, mas é necessário que a sociedade civil vá ao MP e faça a sua reclamação. O MP Estadual tem centros de apoio de cada área e o MP Federal Câmaras de Coordenação e Revisão. No caso de São Paulo, o caminho é acionar o MP na Capital, perguntar qual é o centro de apoio relativo à matéria em questão para apresentar a demanda ao Promotor ou ainda ao Ministério Público Federal, se for o caso. Esta é uma atribuição legal e o membro do Ministério Público pode concluir que não há caso de ilegalidade ou que não é o caso dele agir, mas não pode simplesmente dizer que não vai investigar ou não vai instaurar procedimento administrativo.

Este é o caminho: acionar sempre o membro do Ministério Público. Se a questão é federal, como um desvio de verbas federais, será acionada a Procuradoria da República. Em cidades como São Paulo, é possível apresentar a demanda diretamente à Procuradoria da República. Deve ser feita uma representação por escrito, com documentos para dinamizar os procedimentos, senão o Promotor vai ter que pedir a documentação, o que às vezes é demorado e dificulta o processo.

Também é importante entender que algumas vezes o membro do Ministério Público acabou de chegar na cidade e não está entendendo nada daquilo, ou seja, às vezes é preciso ter paciência com o membro do Ministério Público e explicar a situação.

A implementação de uma política pública tem que observar a questão orçamentária. Quando o Conselho quer instituir uma política pública que não está prevista no orçamento, o Prefeito vai alegar que não pode atender a demanda por não ter sido incluída na previsão orçamentária. Se de fato ele não alocou recursos para esta política, é necessário fazer gestões para que ela seja incluída no orçamento do ano seguinte e, para isto, pode ser feita uma Ação Civil Pública. Existe um instrumento chamado "Compromisso de Ajuste", que é um acordo que o MP intermedia e elabora descrevendo o que deve ser implementado e o prazo. Se não for implementado, o Conselho deve procurar o Judiciário e discutir se a autoridade competente deve ou não realizar a política pública, porque ela já estava prevista para ser executada.

Existem muitos mecanismos para se antecipar ao Judiciário. Até porque o Judiciário funciona com a lógica de "procedente" e "improcedente" e a administração governamental trabalha com várias demandas e tem que definir qual é a prioritária. Portanto a cobrança deve ser feita através do Inquérito Civil Público, com o MP em parceria com a sociedade civil, e não através de ação judicial, porque na ação é necessário definir o que deve ser implementado e em que prazo. O Judiciário deve ser procurado depois de vencidas estas etapas, senão pode haver um indeferimento que, ao invés de facilitar, dificulta toda a mobilização. Esta é também uma questão de oportunidade e conveniência.

As entidades civis também podem ir ao Judiciário e não apenas o MP. Elas não podem fazer Inquérito Civil Público pois isto é monopólio do MP, mas podem propor Ações Civas Públicas. Para isso é preciso que as entidades tenham um corpo de advogados e, se não tiverem, existem os advogados populares que trabalham em cooperativas justamente para auxiliar as entidades. Um dos pontos fracos das entidades civis no Brasil é que elas são muito capacitadas do ponto de vista da mobilização e na identificação

As entidades civis também podem ir ao judiciário. Devem ter uma assessoria jurídica voltada aos direitos coletivos.

de demandas, mas não juridicamente. É importante trabalhar também este aspecto, ter advogados que entendam os processos coletivos, que são completamente diferentes de uma ação de despejo ou de execução.

Como exemplo posso citar o MST - Movimento dos Sem-Terra -, que tem um corpo de advogados voltado para questões penais, pois se algum integrante do MST for processado é preciso alguém que o defenda e bem. O Movimento dos Sem-Teto também tem advogados para defendê-lo nas ações de Reintegração de Posse. Portanto é importante que as entidades que trabalham com direitos coletivos desenvolvam também a capacitação jurídica e tenham advogados integrados na sua causa.

Avaliação comparativa dos Conselhos Municipais

Rudolf de Noronha

Instituto Brasileiro de
Administração Municipal
- Ibam.

O Ibam, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, é uma entidade privada fundada em 1952 por técnicos da Fundação Getúlio Vargas, particularmente interessados na causa municipalista. São 47 anos de experiência em consultoria a governos municipais e a outras esferas de governo, no Brasil e no exterior. O Ibam trabalha nas linhas de Estudos e Pesquisas, Assistência Técnica e Capacitação, sempre em contato com Conselhos e outros colegiados populares, principalmente na esfera municipal.

Na área de Estudos e Pesquisas temos desenvolvido diversos trabalhos sobre os Conselhos municipais nos últimos quatro anos. Trabalhos contratados principalmente pelo Governo Federal, nas áreas de Criança e Adolescente, Saúde, Mulheres, Pessoas Portadoras de Deficiência e também para desenvolver estudos sobre o Programa Comunidade Solidária, programa este estreitamente vinculado aos colegiados populares.

No momento, acabamos de executar uma avaliação da Comunidade Solidária, que é um somatório de 15 ou 16 programas de vários órgãos do Governo Federal que se concretizam na esfera municipal. A Comunidade Solidária dá um selo, um aval a estes programas (de distribuição de alimentos e merenda escolar, por exemplo). Este trabalho ainda é inédito e tem alguns dados muito interessantes sobre a forma de participação dos beneficiários, entendidos como conselheiros representantes da sociedade.

Um dado preliminar é que 27% dos conselheiros destes programas participam acompanhando regularmente as ações, 17% participam no planejamento e programação das ações, 20% participam de formas

diversas e 40% não participam de forma alguma no acompanhamento das ações. Estes são Conselhos operativos, não são gestores e formuladores de políticas como os Conselhos de Saúde e Educação, mas é interessante que 46% das pessoas que estão dentro de Conselhos de distribuição de alimentos, de merenda escolar, de programas de aleitamento, não participam de forma alguma do planejamento destas ações. Esta pesquisa foi feita em municípios incluídos no Mapa da Fome, que são justamente os municípios mais pobres e carentes do país, localizados basicamente na Região Nordeste.

Outro dado interessante diz respeito às dificuldades apontadas pelos conselheiros na operacionalização do programa, sempre relacionadas a recursos financeiros. 53% deles apresentam a insuficiência de recursos financeiros como a principal dificuldade; 29%, a falta de assessoria técnica; 22%, a dificuldade de acesso aos beneficiários; 20%, a irregularidade no repasse de recursos financeiros e 16%, a dificuldade de articulação entre as três esferas de governo.

Freqüentemente pensamos nos grandes municípios, que é o nosso mundo mais próximo, São Paulo, Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre, mas a dificuldade maior da implementação desta forma de participação está justamente nos pequenos municípios. Dos 5.506 municípios do Brasil,

Nos municípios pequenos é mais difícil encontrarmos pessoas preparadas para debater sobre políticas sociais e participar ativamente dos Conselhos.

uma grande parcela tem menos de 10 mil habitantes. Só em Minas Gerais encontramos 400 municípios com menos de 5.000 habitantes, um número muito expressivo. No município de São Paulo é fácil encontrarmos pessoas que discutem e estão informadas sobre as políticas de Saúde, Assistência Social e Educação, mas esta não é a realidade dos municípios de 5.000 habitantes. Esta preocupação é muito presente para o Ibam, pois são estes municípios os que mais nos procuram em busca de assistência técnica.

Desenvolvemos no ano de 1997 um projeto denominado "Conselhos Municipais e Políticas Sociais", para o IPEA e o Programa Comunidade Solidária, do qual resultou um livro homônimo, publicado pelo IPEA. Este projeto foi realizado basicamente a partir de *workshops* com a participação de especialistas como Ladislau Dowbor, Augusto de Franco, Sônia Fleury, Graça Neves e Vicente Loureiro. Nos encontros realizados com estes especialistas surgiram idéias, textos e artigos que embasaram o trabalho de campo executado em três municípios escolhidos por apresentarem características bem diferentes. Um bem pequeno, no interior de Santa Catarina, Dionísio Cerqueira, na fronteira com a Argentina, um município de porte médio no Nordeste, Itabuna, e um município metropolitano, Niterói, no Rio de Janeiro.

• A idéia foi estudar municípios onde houvesse maior participação popular na gestão governamental, com a ocorrência de muitos Conselhos,

em torno de dez a onze. Em Dionísio Cerqueira acompanhamos as reuniões dos 11 Conselhos em funcionamento na cidade e encontramos as mesmas pessoas em vários deles. Os Secretários de Saúde e as primeiras damas participam de praticamente todos os Conselhos. O diagnóstico elaborado a partir da observação dos 33 Conselhos permite apontar cinco pontos relevantes:

• *A descentralização e as novas relações entre as esferas de governo.* Existe uma nova divisão de papéis no país, um novo desenho institucional, que é a própria emergência e institucionalização da democracia participativa.

• *A dicotomia entre as políticas universais e os programas focais.* À medida que os direitos são universalizados, os programas são cada vez mais focalizados em clientela específicas, o que se reflete nesta pulverização da formulação das políticas públicas pelos Conselhos na esfera municipal.

• *A fragmentação das políticas versus a globalização dos problemas.* Temos uma multiplicidade de colegiados, cada qual com sua área temática, seu escopo, suas prioridades e seus grupos de interesses específicos, setorializando os problemas por trás de cada uma das questões.

• *O estatal, o privado e o público nas políticas sociais.* Encontramos um quadro onde cada vez mais o estatal deixa de ser monopólio do público, com o surgimento de um público não-estatal e de um privado não-mercantil, que é aproximadamente o papel de muitos representantes de ONGs em estruturas governamentais.

• *A participação social, participação política, democracia e cidadania.* A conjugação entre a participação nos organismos colegiados e a participação propriamente política nos momentos eleitorais não é baixa. Cabe ressaltar o dado apresentado neste seminário: no Brasil, 15% da população está organizada em algum tipo de associação.

O tema desta mesa, a eficácia dos conselhos, sempre nos intriga. No Ibam estamos sempre fazendo estudos e, finalmente, queremos chegar a uma avaliação metodologicamente estruturada. Não encontramos ainda o parceiro que queira investir na construção de uma metodologia de avaliação dos Conselhos. Temos recursos humanos para isto e não encontramos instituição que tenha um efetivo interesse em investir nesta avaliação, para podermos mensurar a verdadeira eficácia dos Conselhos municipais.

A capacitação, como muitos já disseram, é muito importante e deve voltar-se tanto aos conteúdos específicos de cada setor como também às questões do funcionamento do governo. Principalmente nos pequenos municípios, temos encontrado conselheiros em setores como Saúde e Assistência Social que não têm vínculo específico com a área, mas são

A capacitação dos conselheiros deve estar voltada tanto para os conteúdos específicos de cada área quanto para o funcionamento da coisa pública.

peças com tempo disponível para participar das atividades de um colegiado. Muitas vezes o conselheiro tem conhecimento específico do seu setor, mas não tem conhecimento do funcionamento da coisa pública, o que também impede o seu bom desempenho.

O aspecto deliberativo dos Conselhos também merece reflexão e me parece uma área muito nebulosa e polêmica. Encontramos interpretações sobre o caráter deliberativo do Conselho que indicam que este caráter seria apenas interno, ou seja, o Conselho tem o poder de deliberar o que lhe parece conveniente de dentro para fora, mas o Executivo não teria a obrigação de acatar esta deliberação. Muitas vezes fico pensando se não ficamos angustiados e aflitos com esta situação sem saber que, na verdade, não temos a estrutura legal para impor esta interpretação do caráter deliberativo do Conselho. Seria muito mais produtivo direcionarmos esforços para alterarmos a legislação no que for necessário para que as formulações dos Conselhos tenham realmente impacto positivo no governo municipal e na melhoria da qualidade de vida da população, no entendimento de que a sociedade brasileira estaria propensa a aderir a um modelo de democracia participativa, em substituição ao modelo representativo vigente.

A relação do Legislativo com os Conselhos também é um tema relevante, à medida em que alguns Conselhos estão se tornando pequenas Câmaras de Vereadores setorializadas e entram em conflito com o Poder Legislativo na esfera municipal.

Temos verificado muitas vezes que a eficácia dos Conselhos é fruto da sua gênese, da sua origem. Geralmente os Conselhos que são criados apenas para atender a uma legislação superior ou para ter acesso a recursos financeiros permanecem num grau de institucionalização baixo e não alcançam resultados concretos, enquanto os Conselhos que nascem de um verdadeiro anseio da sociedade são os que tendem a ter maior sucesso e participação nas políticas públicas no nível municipal.

Análise dos Conselhos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos de Assistência Social

Valdete de Barros Martins

Assistente Social Presidente da Promosul, (Fundação de Promoção Social do Mato Grosso do Sul), ex-conselheira do Conanda, conselheira do CNAS.

A eficácia, a eficiência e a intersetorialidade dos conselhos tornam-se temas importantes quando, decorridos alguns anos do processo de implantação desses instrumentos vitais à consolidação democrática, avaliar experiências vivenciadas em instâncias públicas institucionais significa reconhecer a legitimidade adquirida nessa luta. Por outro lado, com base nas análises realizadas, é preciso considerar os aspectos positivos desse movimento social para o fortalecimento da luta por uma esfera pública verdadeiramente democrática.

Quero socializar a minha experiência como representante da sociedade civil no Conselho da Criança e do Adolescente. Vivendo uma nova realidade, como gestora pública, considero importante avaliar a relação entre gestor e Conselho, na perspectiva de contribuir para o fortalecimento e a implementação de Conselhos de Políticas Públicas.

Estes Conselhos não estão apenas dividindo o papel de gestão e/ou definindo políticas e aprovando recursos. Após a Constituição Federal de 1988, eles estão de fato dentro de uma nova relação Estado/sociedade civil, uma mudança cultural onde os Conselhos passam a ser uma instância de poder, sujeitos coletivos de um processo de gestão participativa no que se refere às políticas públicas. Os Conselhos são elementos e instrumentos importantes na consolidação da democracia no país. Este é o ponto de partida para uma série de avaliações com relação a este período.

Certamente temos que fazer uma avaliação da eficácia dos Conselhos na implementação das políticas públicas no Brasil. Refiro-me especifica-

mente aos Conselhos de Direitos e ao Conselho Nacional da Criança e do Adolescente, criado e instalado logo após a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 91. Era um momento de muita expectativa e muito crédito da sociedade civil para com a função que ele poderia desempenhar nas políticas públicas voltadas para a Criança e o Adolescente. A sociedade civil que compunha este Conselho, e aqui destaco a participação do Conselho Federal de Serviço Social foi protagonista de uma nova proposta de atenção à Criança e Adolescente.

Porém convivemos neste período com um governo que tinha sua representação no Conselho muito voltada para si, orientada pela prática centralizadora segundo a qual o governo faz o melhor e não há necessidade de uma instância como o Conselho para deliberar. Foram muitos embates e a sociedade civil sempre teve o papel do protagonista que buscava redimensionar as ações dos vários Ministérios e órgãos Públicos, direcionando as ações voltadas para a Criança e o Adolescente na perspectiva do que preceitua o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Como sabemos, não existe uma relação de hierarquia entre os Conselhos nos três níveis de governo, porém a articulação dessas instâncias de poder torna-se fundamental para alcançarmos a efetiva implementação do ECA. Nesse sentido, as entidades da sociedade civil que eram membros

Não há uma hierarquia entre os Conselhos nos três níveis de Governo, porém, articular essas instâncias é fundamental para a implantação do ECA.

do Conselho propuseram como estratégia a realização de Encontros Nacionais entre os Conselhos Estaduais e Municipais de Capital, além de levantar as prioridades necessárias a serem discutidas. Esta iniciativa foi e tem sido difícil porque cada instância, a municipal, a

estadual e a federal, vive realidades muito diferentes. No Conselho Nacional, a sociedade civil teve como suporte para esta articulação o Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente, que reunia a maioria das entidades de representantes da sociedade civil no Conanda.

Nos estados, a realidade era outra. Em um levantamento realizado sobre os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente pudemos observar que desde a criação dos Conselhos até a sua instalação decorria um período de dois a três anos devido à pouca vontade política dos poderes Executivos para com a participação dos conselhos na gestão da política, além de outros problemas enfrentados. Por outro lado, os Conselhos só foram constituídos pelos governos a partir da existência de solicitação legal ou da pressão política dos movimentos e, após serem criados, ainda era necessário um longo processo para garantir o seu funcionamento.

Os movimentos da sociedade civil organizada também têm realidades muito diferentes em cada Estado. Observamos em alguns estados que os

movimentos da sociedade civil se interessam pelo Conselho para fazer uma representação personalizada da sua instituição ou ainda sem compreender o significado do novo paradigma das políticas públicas voltadas para a Criança e o Adolescente e qual o significado da participação da sua entidade naquele Conselho.

Com os Conselhos municipais a realidade não é muito diferente. Podemos afirmar que depende de uma série de fatores superar a prática da representação personalizada, fatores que vão desde a organização da sociedade civil até a articulação entre si das entidades representadas no Conselho.

Muitos Conselhos criados não foram instalados nos municípios pela ausência de infra-estrutura a ser fornecida pelo poder público. Existem vários Conselhos "nômades", pois cada reunião é realizada em um lugar diferente, sem equipamentos ou funcionários até para funções administrativas.

Também há aspectos semelhantes nas realidades dos Conselhos. Para promover a articulação entre a esfera estadual e municipal, o Conselho Nacional promoveu Encontros, a partir dos quais foi elaborada uma agenda de ações políticas e das competências para os Conselhos. Mesmo com os Encontros e as deliberações decorrentes deles, não conseguimos avançar muito.

Com os Conselhos da Assistência Social, hoje na condição de gestora estadual, vejo que a realidade é similar. A conjuntura socioeconômica e política é adversa aos processos de democratização e de justiça e a um sistema de proteção social na perspectiva da universalidade. Temos experimentado projetos implementados pelo Governo Federal nestes últimos anos que caminhem na focalização da pobreza e na redução dos gastos sociais.

A conjuntura é adversa aos processos de democratização e ao sistema universal de proteção social.

Acredito que houve um grande descompasso na própria sociedade civil, principalmente a partir da terceira gestão do Conselho Nacional de Assistência Social. É possível atribuir esse fato a diversos fatores, que vão desde a desarticulação da sociedade civil até a articulação do governo, que criou estratégias para atrair as entidades da sociedade civil que somam com ele. Muitas entidades estão interessadas na busca de recursos para manter os seus programas, diferentemente das entidades representantes dos movimentos populares, de trabalhadores e outras que estão mais avançadas no entendimento da concepção política da Assistência Social, e trabalham na perspectiva da construção de uma sociedade igualitária e justa.

Nesse breve balanço podemos registrar que tanto o CNAS como o Conanda tiveram momentos importantes e contribuíram para o avanço

das políticas de Assistência Social e da Criança e Adolescente, contaram com a sociedade civil articulada, organizada, combativa, sabendo o seu papel, forçando o governo a também desempenhar sua função nos Conselhos.

A avaliação que faço hoje do CNAS é a de uma situação similar a do Conanda. O governo tem conseguido impor suas decisões levando a uma representação da sociedade civil fragilizada, que não sabe se avança ou se recua. Acredito ser urgente e necessária a rearticulação da sociedade civil para que essas instâncias legítimas no processo de gestão das políticas públicas recuperem seu papel e sua função no processo democrático.

Com base no Sistema descentralizado e participativo previsto na Lei Orgânica de Assistência Social, novos instrumentos intermediários que contribuem para os Conselhos desempenharem seu papel estão sendo instalados. São as comissões intergestoras Tripartite e Bipartite, que também estão previstas no Sistema Único de Saúde. Com isso não quero dizer que os Conselhos devam ser somente legalistas, ao contrário, é preciso haver uma articulação inter-conselhos e destes com as Comissões para que se concretize a efetiva descentralização e municipalização das políticas públicas de assistência social com uma perspectiva participativa.

Como gestora estadual, estou tendo oportunidade de acompanhar de perto como estão organizados os Conselhos municipais nos 77 municípios do Mato Grosso do Sul. Temos observado uma série de dificuldades no

Por um lado, a sociedade civil valoriza a existência do Conselho, por outro lado, há um certo desânimo com a situação.

funcionamento destes Conselhos que passam, por exemplo, por Conselhos contribuindo apenas para o gestor obter o repasse de recursos para o Fundo Municipal, muitas vezes com o aval da própria sociedade civil para esta situação.

Por um lado, percebo em alguns momentos a sociedade civil valorizando a existência do Conselho e contribuindo para o seu fortalecimento e, por outro lado, um certo desânimo com a situação dos Conselhos nos dias de hoje. Um conflito vivido principalmente pela sociedade civil, que é a grande protagonista deste processo.

Quanto à intersetorialidade, considero que é importante realizarmos esta discussão para não cairmos na fragmentação das políticas, no discurso do "este é o meu canto e não avanço porque a partir daí é o seu território". Ainda vivemos um momento de instalação de muitos Conselhos e discutir a intersetorialidade é fundamental, além de ser um grande desafio.

No Mato Grosso do Sul, o governo Popular tem realizado uma série de iniciativas e criado instrumentos para garantir um modelo de gestão que se diferencia do conservador, tradicional, onde funciona o "cada um por si e Deus por todos". Além dos projetos já defendidos pelo PT, como o Orçamento Participativo, temos discutido como fazer funcionar um modelo de gestão que envolva de fato a integração, a intersetorialidade

das diversas políticas públicas. Não poderíamos debater com profundidade essa experiência, mas reconhecemos a necessidade de trazê-la para o debate.

A Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul, representando o Governo, em parceria com o Unicef lançou a idéia de implantar um programa para trabalhar as políticas intersetoriais que envolvem a temática da criança e do adolescente. O resultado tem sido interessante, temos conseguido trazer a participação dos gestores das diversas políticas para debater, propor e definir ações que envolvem a política. Porém é oportuno salientar que o desafio de reunir gestores de políticas públicas para discutir ações voltadas à política de Criança e do Adolescente que perpassam por várias áreas é um desafio constante. É um tema que suscita muito debate e necessidade de produção. O registro do Programa Criança em Movimento, na atual gestão da Fundação de Promoção Social tem desenhado outra realidade para a sociedade, para as equipes técnicas, os Conselhos e os fóruns que têm acompanhado o trabalho. O desafio está colocado, vamos à luta!

Sistematização Efetividade e eficácia dos Conselhos

Elenaldo Celso Teixeira

Universidade Federal da
Bahia.

Refletindo sobre a mesa atual, quero destacar alguns pontos que dizem respeito à eficácia dos Conselhos. Qualquer avaliação sobre os resultados dos Conselhos deve levar em conta, em primeiro lugar, o seu processo de criação. Temos experiências demonstrando que a eficácia de um Conselho é bem maior, ele se torna efetivo e produz resultados, quando é criado a partir de um processo de discussão ou de mobilização social.

Outro aspecto importante é a vinculação com a sociedade, com a comunidade, o bairro, o setor social de que trata o Conselho, o que nos remete à discussão sobre a territorialidade. No caso da Saúde, por exemplo, a existência de Conselhos em Centros de Saúde dá uma substância e uma fortaleza maior ao seu funcionamento, mas que ainda assim necessita de recursos, de um mínimo de infra-estrutura que permita seu funcionamento regular.

Dentre outros elementos importantes, quero ressaltar a participação do Ministério Público neste processo. Temos experiências na Bahia onde, apesar da maioria dos promotores ser desvinculada deste tipo de ação, o promotor tem desempenhado uma atividade fundamental para o fortalecimento dos Conselhos. A compreensão deste processo é difícil pois é algo novo e devemos valorizar e provocar a participação do MP, que pode agir por si mesmo em determinados casos, mas na maioria das vezes depende de ser demandado. Estamos acostumados com uma cultura de distanciamento do cidadão em relação à Justiça. A maioria dos cidadãos tem um certo receio, até medo de se colocar de frente ao Promotor

porque ele sempre foi o acusador e não o defensor da sociedade civil. No entanto, a participação do promotor é fundamental na fiscalização das políticas públicas e dos gastos das prefeituras. O Decreto 201/67, que teve origem na ditadura militar, tem sido extremamente útil para quem atua junto aos municípios, pois estabelece todas as formas do que constitui "crime de responsabilidade". Na Educação, por exemplo, a não oferta de vagas permite a qualquer cidadão fazer uma representação contra o Prefeito e até acioná-lo diretamente por uma ação de rito sumário. Portanto, a participação do Ministério Público é realmente fundamental.

Não foi possível nas diversas apresentações discutir a eficácia, no que se refere a resultados, e nossa discussão voltou-se mais à efetividade. Para os Conselhos alcançarem a eficácia é preciso que tenham efetividade. Ou seja, é preciso que os Conselhos sejam um fato, que o seu funcionamento seja regular, que possam fiscalizar, capacitar e propor. Para falarmos em eficácia teríamos que fazer uma avaliação, inclusive quantitativa, de resultados e de recursos. Sabemos que os recursos foram reduzidos. Apesar da implantação de mais de 30 programas sociais em cumprimento das exigências do Banco Mundial, os jornais têm mostrado que os recursos estão cada vez mais reduzidos por conjunturas e necessidades do ajuste fiscal federal.

Portanto, para falar da eficácia é preciso que falemos primeiro da efetividade, que pode ser analisada em três aspectos. Primeiro, em relação à paridade, entendida na condição de igualdade e não apenas no aspecto numérico. Igualdade nas condições de acesso a informações, na possibilidade de formação e na disponibilidade de tempo dos conselheiros. Temos uma paridade legal onde percebemos, de fato, uma total assimetria entre os representantes

Para o Conselho ter efetividade é preciso paridade, representatividade e pressão social para que a deliberação se concretize.

do governo, de um lado, com tempo disponível, assessoria, equipamentos e informações, e os representantes da sociedade, de outro lado, sem nenhuma destas condições. Sobretudo no segmento dos usuários, além de trabalhar na entidade que representa, o militante participa de quatro ou cinco Conselhos. Isto é uma total assimetria, que não permite a efetiva paridade entre os conselheiros.

Em segundo lugar, também podemos observar que a representatividade não é efetiva nos dois segmentos. Do lado do governo, porque seus representantes não têm autoridade para decidir, o que chega a ser um descrédito por parte do governo em relação ao Conselho, pois indica pessoas que não têm um mínimo de autoridade, que vão ao Conselho falar em nome pessoal, às vezes até para discordar da política oficial. Isto não vale nada, porque ele não representa a vontade do órgão que participa do Conselho.

Do lado da sociedade civil, é preciso ser bastante claro e rigoroso quanto à representatividade das entidades. Há entidades que, além das filantrópicas, são adeptas do conservadorismo e de uma cultura tradicional, paternalista e assistencialista. As próprias entidades do campo progressista nem sempre dão garantias da sua representatividade. Não temos informações sobre entidades que tenham provocado esta discussão com seus militantes, com suas bases, ou que tenham procedido uma discussão sobre a pauta do Conselho em assembleias. Como foi afirmado em outro momento, toda a responsabilidade pela representação é delegada para o representante e não há vínculo deste com a entidade. Portanto, também não temos efetividade na representação.

Em terceiro lugar, não podemos encarar a deliberação como uma questão formal. Ela depende de um conjunto de forças e, se não temos a pressão social, obviamente o caráter deliberativo não tem força e não se realiza. A mesma lógica pode ser aplicada para entender a falta de efetivação das decisões do Conselho. Muitas vezes o Conselho define normas, diretrizes ou decisões compatíveis com os interesses da comunidade, mas, como contrariam os interesses do poder dominante, estas deliberações não são executadas.

Quanto à publicização do Conselho, é preciso identificar em que medida os Conselhos têm promovido a divulgação das suas ações, a discussão pública da sua pauta, o aproveitamento de fóruns como a Câmara de Vereadores para tratar das questões de Saúde, de Educação, da Criança e do Adolescente. O Legislativo também tem um papel importante na fiscalização do Executivo mas geralmente não acontece a articulação entre as esferas de governo. A iniciativa na área da Assistência Social de se criar uma frente parlamentar é um exemplo a ser seguido. Mesmo entre as ONGs há pouca aproximação com este debate, o Inesc faz um trabalho com muito esforço para obter informações e disponibilizá-las às entidades. Esta desarticulação leva os Conselhos à falta de efetividade e, conseqüentemente, de eficácia.

A eficácia de um Conselho é medida pelo conhecimento da máquina administrativa, a regularidade das reuniões, a participação no orçamento e a formulação de propostas.

Para falar especificamente de eficácia, temos que pensar o funcionamento dos Conselhos: o conhecimento que eles têm da máquina administrativa, a regularidade das reuniões, a participação no orçamento, o seu acompanhamento e formulação de propostas. Não é necessário esperar a implantação do Orçamento Participativo, porque precisaríamos esperar alguns anos para que os partidos progressistas assumissem o poder. Temos que aproveitar os mecanismos legais existentes e que são muitos. Pode-se conseguir uma Audiência Pública para discutir uma determinada temática através da pressão ou do contato

com um vereador. Desta forma podemos publicizar estas questões sem necessidade de criar grandes fóruns. Temos que utilizar os instrumentos que estão próximos de nós, que já estão na lei, e torná-los efetivos.

Não sabemos se a aplicação dos recursos na área social foi expandida com a ação dos Conselhos. Pelos dados apresentados neste Seminário, tudo indica que não. Isto não é culpa dos Conselhos, é uma política deliberada de redução dos gastos sociais. E ficamos frustrados com o desempenho dos Conselhos porque atribuímos a eles uma perspectiva extremamente idealista, a de que são o grande instrumento da democratização.

Falou-se de um modelo de democracia que funciona através de Conselhos. Temos que ter uma visão realista quanto a isto. O Conselho é um instrumento de democracia como vários outros e talvez não seja o mais eficaz. Ele é fruto de uma luta, de uma conquista, e pode ter a sua efetividade e seu desempenho melhorados. Ainda que não se possa avaliar com precisão, sabemos que os Conselhos têm algum resultado do ponto de vista da cultura, da informação: hoje discutimos questões da Saúde, da Educação, em diversos fóruns e reuniões. Na mídia também há uma discussão bastante intensa, sobretudo na área da Criança e Adolescente. Este é um dado que precisa ser valorizado, mas não é suficiente.

Não temos informações de que os recursos públicos tenham tido melhor aplicação, em parte porque os próprios Conselhos não têm exercido este processo de acompanhamento e avaliação dos orçamentos. Do ponto de vista dos resultados, realmente não temos informações e dados seguros para dizer que os Conselhos são eficazes. No entanto, mesmo com todas as falhas, do ponto de vista do processo tivemos um avanço significativo e não é sem razão que a questão da Criança e do Adolescente está na pauta, nas agendas de vários setores. Na área da Educação, o Tribunal de Contas da Bahia informa que grande parte das denúncias de má aplicação e desvio de recursos do Fundef veio dos Conselhos. Isto demonstra que, do ponto de vista do envolvimento da sociedade na gestão das políticas públicas, há um avanço significativo que não pode ser minimizado.

As Plenárias que preparam reuniões de Conselhos têm contribuído para a articulação das três esferas de poder, como por exemplo a reunião ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social, em Salvador, que mobilizou mais de 2.000 pessoas para discutir a distribuição de recursos, critérios de partilha etc. Mesmo com estes fatos significativos, nota-se um processo de desoneração do Estado. A política neoliberal quer passar para o município, e deste para a sociedade, certos encargos sociais,

Do ponto de vista dos resultados, não temos informações seguras para dizer se os Conselhos são eficazes. Mas há avanços do ponto de vista do envolvimento da sociedade na gestão das políticas.

atribuições e competências que são de responsabilidade do Estado. Este problema não será solucionado apenas com a atuação nos Conselhos mas sim com a mobilização da sociedade civil.

Precisamos também dar maior importância aos processos eleitorais, porque a atuação dos Conselhos não depende somente das representações da sociedade civil, mas depende também da composição do poder político.

Esta foi uma tentativa de recuperar algumas questões sobre a eficácia dos Conselhos, apresentadas neste Seminário, ainda que não tenhamos conseguido aprofundar o tema devido à falta de dados. Pois, para discutir a eficácia, temos que discutir a efetividade dos Conselhos.



Artigo

Conselhos de
Políticas Públicas:
Efetivamente uma nova
institucionalidade
participativa?

Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa?¹

Elenaldo Celso Teixeira

Professor adjunto da Universidade Federal da Bahia – Departamento de Ciência Política.

Referências Históricas

A origem dos conselhos situa-se em três direções distintas. A primeira é resultante de movimentos insurreccionais, como meio de organização revolucionária que é, ao mesmo tempo, aparato de poder e sistema alternativo de representação. Algumas experiências históricas denotam este sentido, como a primeira fase da Revolução Francesa (1789), os Conselhos da Comuna de Paris (1871) e os *soviets*² de Petrogrado (1905) e da Revolução Russa de 1917. A abrangência de ação era ampla e eles se colocavam como organização alternativa de poder - "todo poder aos *soviets*".

Assim, o sistema de conselhos passa a ser elemento politicamente importante nas tentativas revolucionárias e na constituição do novo poder, como na Rússia, onde não se desenvolveu plenamente devido à prevalência da linha centralizadora estatal, justificada pelas condições conjunturais de total cerco pelas forças capitalistas no exterior e pela guerra civil interna.

A outra direção na origem dos conselhos é a de instância de poder nos lugares de trabalho, que se organiza em assembleias operárias e sistemas de representação por meio de delegados de seção de fábrica, superando a exigência de filiação sindical e expressando um poder efetivo dos operários enquanto "produtores" com ação econômica e política. Dessa vertente decorre a denominação "conselhos operários", ampliada posteriormente para "conselhos de fábrica" e "conselhos populares"

1 Texto elaborado a partir da exposição feita no Seminário "Conselhos de Gestão democrática e popular: balanço crítico de uma experiência", promovido pelo Regional Nordeste - 1 da ABONG (Associação Brasileira de ONGs), em Recife 9/7/99, e reformulado posteriormente, com as contribuições de Maria do Carmo Carvalho e Ana Claudia Teixeira, do Instituto Pólis a quem agradeço.

2 Ver uma excelente síntese das experiências históricas na URSS e nos demais países do Leste Europeu em GOHN (1989); e o texto introdutório do livro "Controle Operário, Conselhos Operários e Autogestão", publicado no México em 1974 (MANDEL, 1988).

conforme outras circunstâncias históricas e a mudança de papel e de base de classe.

Na Itália, os Conselhos constituem-se em 1906 a partir de comissões de fábrica de caráter espontâneo e reivindicatório de direitos. Transformam-se em 1919 em "Conselhos de Fábrica", não apenas como instrumento de defesa dos interesses operários, mas como germe de um novo tipo de Estado. Sofrem, porém, a grande derrota da greve de Turim, em 1920, devido a seu isolamento em relação ao resto do país e à falta de articulação com outras organizações, incluindo o Partido Comunista ³.

Na Espanha, formas embrionárias de comissões operárias surgiram no final do século XIX. Durante a Guerra Civil associaram-se ao anarcosindicalismo e se inseriram na luta revolucionária até o movimento operário ser reprimido e dizimado na ditadura franquista. As "*Comisiones Obreras*" voltam a partir de 1955 estruturadas nos níveis provincial e nacional. Atuam em paralelo aos sindicatos oficiais. Organizam greves e participam ativamente da luta antifranquista.

Durante o regime soviético, o sistema de Conselhos passa a ser uma alternativa apresentada por grupos dissidentes contra a planificação centralizada e é objeto de levantes de operários em Berlim, em 1953, na Hungria e Polônia, em 1956 (GOHN, 1989). Em termos mais duradouros, vale destacar a reação ao centralismo burocrático do Estado nos países do Leste Europeu, que foram além da organização da fábrica (distritos, municípios e províncias) e constituíram um novo tipo de poder.

Na Iugoslávia, os Conselhos de autogestão surgiram dos comitês de libertação. Criaram um sistema institucional complexo, em que a administração dos meios de produção, atribuída a comitês, distinguia-se dos Conselhos, que tinham caráter deliberativo e faziam a mediação entre a fábrica, o governo e outras unidades sociais. Além dos conselhos de empresa, funcionava, com maior poder, o Conselho Popular da Comuna. Com a deterioração do sistema, o Estado, que era o coordenador geral das instâncias de autogestão, passa a controlar de forma autoritária o planejamento e reduz as iniciativas autogestionárias ⁴.

Na Polônia, os "Conselhos de Fábrica" surgem a partir das greves de 1956 como alternativas à direção burocrática do Partido. A ampliação de suas funções sofria restrições do governo quando, em 1980, constituem o sindicato "Solidariedade", ator importante e contraditório nas mudanças políticas que o país sofreu (GOHN, 1989).

Na terceira direção, os conselhos surgem nos países de capitalismo avançado como arranjos neo-corporativistas com objetivo de negociar demandas de trabalhadores, usuários e outros grupos de interesse e reduzir conflitos distributivos. Surgem também como grupos de pressão em demandas relacionadas ao consumo e uso de bens coletivos ⁵.

3 Ver a análise de Gramsci sobre a evolução dos *Soviets* aos "Conselhos de Fábrica" em GRISONI e MAGGIORI (1973) e também o livro *Democracia Operária*, de GRAMSCI (1976), no qual o autor analisa as experiências de Turim e Milão e a relação dos Conselhos com os Sindicatos e o Partido.

4 A experiência iugoslava com todos os desdobramentos na estrutura de poder é analisada por QUEIROZ (1982).

5 Ver CARVALHO (1983).

Com formatos diferentes, em muitos países os conselhos são instrumentos de descentralização e de participação. Instituem-se alguns arranjos de caráter informal visando a concertação de interesses em conflito com as políticas econômicas. Envolvem representantes de sindicatos, governo e outras organizações.

Neste resgate histórico, devemos considerar que as circunstâncias em que surgem os conselhos são momentos de crise institucional e revolucionária, de insuficiência de legitimidade dos sindicatos e de crise do Estado. Os conselhos assumem então o papel ora de organismo de luta pelo poder e de organização econômica, ora de mecanismo de gestão, substituindo o aparato administrativo anterior e construindo novas relações de poder (GOHN, 1989).

Apesar das diferenças de contextos históricos e estruturas construídas, alguns elementos importantes podem ser definidos como essenciais à organização dos conselhos: uma base social concreta; representantes desta base com mandato vinculado e revogável; exercício de funções legislativas e executivas. Trata-se de uma organização dotada de flexibilidade, com possibilidades de articulação no plano territorial e funcional. Facilita a transparência dos atos e decisões e, ao mesmo tempo, constitui-se como espaço de disputa de posições políticas e ideológicas.

No Brasil, os conselhos têm origem ou em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, no formato de "conselho popular" (como no Movimento de Saúde da zona leste de São Paulo, com membros eleitos diretamente pela população e posteriormente reconhecidos pela Secretaria Estadual de Saúde)⁶ ou como estratégias de luta operária na fábrica, alternativas à inércia e ao comprometimento dos sindicatos oficiais, na forma de "Comissões de Fábrica"⁷. Estas experiências e outras desenvolvidas na década 70 e 80 (Osasco, Campinas e Piracicaba - SP, Boa Esperança - ES, Porto Alegre do Norte - MT)⁸ são absorvidas pelo debate da Constituinte, que incorpora na Constituição o princípio da participação comunitária, e geram posteriormente várias leis que institucionalizam os Conselhos de Políticas Públicas (TEIXEIRA, 1998; GEP/URPLAN/PUC, 1988).

Na atualidade, os Conselhos se apresentam de forma bastante diferenciada, de acordo com cada país, e com limites bem mais demarcados nos seus papéis e poderes. Geralmente têm funções consultivas ou deliberativas, de controle social, têm base territorial local (distritos, bairros), seus membros são escolhidos diretamente ou indicados por partidos com participação na gestão (BORJA, 1987; TEIXEIRA, 1998).

Os formatos dos Conselhos brasileiros variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de Conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação

6 Com a ascensão do PT a algumas prefeituras, houve intensa discussão interna e na imprensa, sobre o papel e a natureza dos chamados "Conselhos Populares". Ver GADOTI e PEREIRA (1989); *Folha de São Paulo*, dias 9, 10 e 18/12/1988; e debates entre militantes de movimentos sociais e de partidos no jornal *E Agora?*, publicado pela Fase, CPV, Pólis e SOF, em julho de 1989. Ver também, DOIMO (1995).

7 Ver ANTUNES e NOGUEIRA (1981) sobre experiências internacionais e as Comissões de Fábricas no Brasil desde a década de 50.

8 São experiências pioneiras, desenvolvidas a partir dos movimentos sociais, muitas delas incorporadas pelos governos locais, na época dirigidos pelo MDB e até a Arena (na cidade de Boa Esperança - ES). Ver CASCAO (1992) e SOUZA (1982).

escolar, ensino fundamental, crédito), ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de Conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (Saúde, Educação, Cultura). Há também os Conselhos temáticos, envolvidos não apenas com políticas públicas, ou ações governamentais mas com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade (Direitos Humanos, violência, discriminação contra a mulher, o negro etc.). Também começam a surgir em alguns municípios, organismos mais gerais, de participação mais ampla, envolvendo vários temas transversais, como o Conselho de Desenvolvimento Municipal e o Conselho de Desenvolvimento Urbano.

Como há no Brasil uma tradição de defasagem entre o país legal e o país real, vamos tentar discutir neste texto alguns aspectos deste novo mecanismo de participação, com destaque para os Conselhos Gestores de políticas públicas setoriais. O enfoque se dará não só em termos da realidade vivida. Visualiza-se algumas possibilidades e perspectivas, extraídas de experiências em desenvolvimento em vários campos das políticas públicas, de aperfeiçoamento dos Conselhos como instrumentos de democratização do Estado e da sociedade. Alguns eixos de indagação nortearão nossa discussão, a saber: qual o papel político dos Conselhos de Gestão e que tarefas são delineadas para tentar desempenhá-lo? Qual a natureza de sua representação social, de sua configuração dentro da esfera pública e de seu tipo de mandato? Qual a efetividade do Conselho em termos da sua composição, criação e funcionamento? Obviamente não temos respostas para estas indagações. Mas elas servirão, no mínimo, como provocação para reflexão.

Conselhos de políticas públicas: uma institucionalidade pública democrática?

É importante levantar esta questão para desfazer algumas ilusões, como a de considerar os Conselhos o principal instrumento de participação cidadã, nos quais é preciso jogar todas as fichas e concentrar todos os esforços. Não se trata pois de uma questão acadêmica, mas de uma questão política que envolve os limites do campo da ação e da lógica que pode presidir seu funcionamento.

Trata-se de um aparato estatal? O Conselho é um espaço de representação e participação, de decisão e partilha de poder ou é um mero canal de comunicação e informação?

Há uma diversidade de Conselhos em vários níveis de governo. A própria denominação é confusa: são chamados de Conselhos Setoriais, Conselhos de Gestão, Conselhos de Políticas Públicas. As denominações legais geralmente referem-se ao nível de governo – municipal, estadual,

nacional, seguido do setor de atividades ou do programa a que se refere: Conselho Municipal de Saúde, Conselho do PRONAF etc. No entanto, a natureza definida em lei parece dar aos Conselhos uma forma geral. As especificidades dependem apenas do setor de atividades e da forma como são criados.

Trata-se efetivamente de órgãos públicos de natureza *sui generis*: são criados por lei, regidos por um regulamento que é aprovado por seu plenário mas referendado pelo Executivo, têm caráter obrigatório para todo o país, como condição para repasse de recursos. O que lhes dá especificidade é talvez sua composição. Embora definida em lei, ela é constituída geralmente numa conferência ou fórum em que estão representados a sociedade civil e o governo. No caso dos Conselhos de Saúde e de Assistência Social, as representações dos usuários, prestadores de serviços e profissionais da área estão definidas em lei, com exigência de paridade entre a representação do governo e da sociedade civil.⁹

Abstraindo a questão legal, cremos importante conceber os Conselhos como estruturas de uma nova institucionalidade no país. São resultantes em grande parte de um processo de discussão pública que ocorre a partir dos anos 80 e que se consolida no final desta década, sobretudo em relação às grandes áreas das políticas públicas: Saúde, Educação, Assistência Social, Criança e Adolescente. Sua criação legal é produto de um processo de longa duração, conflituoso e contraditório, em que os principais atores vinculados à questão estiveram presentes e ativos defendendo suas posições, fazendo proposições, interagindo com outros atores coletivos, até mesmo governamentais, e obtendo algumas conquistas, mas também enfrentando revezes. Como alguns chamam, os Conselhos são "instituições híbridas". Uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre representações estatais e entidades da sociedade civil (PEREIRA, 2000).

Todo esse processo se insere num movimento maior de constituição de uma esfera pública que poderia ser melhor caracterizada como esfera pública ampliada, uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical. Estamos entendendo esfera pública como espaço de interação entre Estado e sociedade inserido nas instituições estatais. Diferenciado, portanto, de espaços públicos como entende HABERMAS (1997), no sentido de encontros simples, episódicos, fundados no agir comunicativo. Estes são espaços autônomos que captam os ecos dos problemas sociais nas esferas privadas, os condensam e transmitem para a cena pública. Não se pode considerar estas esferas públicas como não-estatais, pois há uma vinculação institucional dos Conselhos ao aparelho de Estado. A vinculação estatal

9 Veja a Lei Orgânica de Saúde – Lei 8.080 de 19/9/90, Lei 8.142 de 28/12/90 e Lei Orgânica de Assistência Social – Lei 8.742, de 7/12/1993.

10 Ver Lei no. 8.142 de 28/12/1990, art. 1º, par. 2º e Decreto. no. 99.438, 7/8/1990.

se evidencia também em alguns Conselhos (como os de Saúde) na exigência legal de homologação das decisões pelo chefe do Executivo, inclusive o regimento interno¹⁰. No entanto, os Conselhos admitem na sua composição outros atores do campo social sobre os quais não há uma relação hierárquica e de autoridade. Trata-se de um aparato misto, pelo qual a sociedade penetra no Estado e busca introduzir uma lógica de persuasão sobre as questões mais sentidas pela sociedade, criando assim novas agendas e novos parâmetros para as ações governamentais.

Estas vinculações com o Estado fazem com que seja restrita a autonomia dos Conselhos em relação à elaboração e controle da execução de políticas públicas setoriais, incluindo o aspecto econômico-financeiro. Os Conselhos são um campo de disputas e negociação e seu grau de autonomia poderá ser ou não ampliado a depender do grau de unidade das forças da sociedade civil nele presentes e da natureza das forças políticas dominantes. Trata-se, pois, de uma nova institucionalidade que não decorre meramente da lei ou da discussão no parlamento, mas do debate público nos espaços sociais, da interlocução de diferentes atores, até a constituição de um conjunto de proposições que serve de balizamento para as esferas de decisão formal. É *"uma institucionalidade que vai se construindo entre regras formais e informais de convivência pública, sob formas codificadas ou não, permanentes ou descontínuas, mas que, de alguma forma, projetam os direitos como parâmetros públicos, que balizam o debate sobre o justo e o injusto, o legítimo e o ilegítimo, nas circunstâncias e acontecimentos que afetam a vida de indivíduos, grupos, classes e mesmo de uma população inteira. Uma institucionalidade que exige a quebra de monopólio de velhos atores: governo, parlamento, judiciário, grupos de pressão"* (TELLES, 1994: 49).

Esta nova institucionalidade não se reduz a formalidades: são regras e procedimentos que traduzem determinados conteúdos, frutos de um processo de interlocução e negociação entre diferentes atores. Incorpora, assim, novos agentes ao processo político e amplia a representação na arena de definição de políticas com a participação de usuários e prestadores de serviços. Através da identificação das necessidades, modifica a natureza dos filtros pelos quais o sistema tradicional processa as demandas da população, sistema que está voltado principalmente para interesses particularistas ou corporativos. Constrói, assim, uma forma de processamento das demandas balizada no interesse público e constituída não apenas pelas representações sociais que fazem parte do Conselho, mas pelo processo de discussão pública, de explicitação de interesses, de negociação.

Esse caráter híbrido dos Conselhos traz uma série de dificuldades para seu funcionamento e poderá levar a equívocos nas posições das organizações que superestimarem seu papel, ignorando o tipo de estrutura de poder em que os Conselhos se inserem e os limites das atuais políticas

neoliberais em execução. Para que se possa evitar os equívocos, é importante manter a atitude crítica em relação a seu funcionamento e resgatar o legado histórico dos Conselhos, acentuando dimensões que neles estavam presentes, embora noutras circunstâncias históricas. Listaremos a seguir uma série de condições que podem fazer dos Conselhos uma nova institucionalidade pública e democrática.

A autonomia é uma delas, lembrando que, além dos eventuais mecanismos judiciais que podem ser utilizados para assegurar o respeito pelas deliberações dos Conselhos, é necessário uma mobilização constante de outros espaços públicos e de organizações da sociedade civil para garantir e ampliar a sua autonomia.

A revogabilidade dos mandatos dos conselheiros é outra condição a ser enfatizada. Em relação às representações da sociedade civil, o critério para a revogabilidade é o da legitimidade da escolha pelas bases das organizações, que tem de ser reafirmada por avaliações constantes da prática do representante. No caso da representação governamental, isto torna-se inaplicável porque o critério é o da confiança da autoridade governamental, o que não impede que haja regras regimentais para a substituição (Decreto 99.438 de 7/8/1990).

A imperatividade do mandato¹¹ exige que as posições tomadas pelos representantes sejam objeto de deliberação anterior pela organização ou órgão representados e, sobretudo, que haja uma constante prestação de contas e publicização das decisões e atos do Conselho.

Quanto ao caráter deliberativo dos Conselhos, devemos considerar dois aspectos. A rigor, somente os organismos eleitos por sufrágio universal ou que recebem delegação explícita teriam o poder decisório num regime democrático, em que a regra da maioria é princípio basilar que se traduz na eleição por voto universal. Devemos considerar, porém, que o nosso regime representativo sofre uma grave crise de legitimidade decorrente do uso de mecanismos ilícitos no processo eleitoral e das distorções do sistema que descaracterizam a vontade do eleitorado. Por outro lado, estamos diante de um processo de mudanças das relações entre Estado e sociedade em que vários espaços de interlocução e de negociação começam a surgir. Estes passam a ter uma legitimidade que denominamos de substantiva, embora não se pautem pelas regras de uma legitimidade "procedimental" provinda de eleições ou decisão de maiorias. Embora não sejam eleitos como representantes da maioria da população, a legitimidade dos membros do Conselho decorre da sua estreita vinculação à sociedade através das entidades representadas e do processo de interlocução que estas desenvolvem ou podem desenvolver com a população. Ademais, a simples manifestação periódica da vontade em torno de candidatos construídos pela mídia não torna os cidadãos influentes nas políticas ou nas decisões específicas que não são publicamente explicitadas.

11 O mandato é imperativo quando o representante se vincula aos representados e deles recebe instruções de como agir. Este mandato exige que seja feita prestação de contas constante por parte do representado. Ele contrapõe-se ao mandato livre no qual não há esta vinculação. Ver BOBBIO (1986).

É preciso ter em conta que os Conselhos deliberam sobre políticas que devem ter o caráter de universalidade e sua composição, ainda que representativa, é restrita a setores específicos da sociedade. Geralmente estão de alguma forma interessados nos resultados dessas políticas e podem resvalar para o corporativismo e o particularismo. Sabe-se que muitas das organizações representadas nos Conselhos têm postura patrimonialista. Estão acostumadas a obter recursos através da política clientelista e a buscar apoio para seus projetos particulares em conluio com o poder. Sabe-se também que as relações de poder não são exclusivas do Estado, estão presentes também na sociedade.

A legitimidade do caráter deliberativo dos Conselhos enfatiza a necessidade de publicizar o debate que ocorre no seu interior e a importância do funcionamento de espaços mais abertos e plurais, que possam servir de instâncias críticas em relação a estas deliberações. Esta abertura dos Conselhos à sociedade é uma opção estratégica que exige dos agentes governamentais qualificações específicas e responsabilidades públicas. Com os Conselhos não se quer substituir o Estado nem retirar-lhe as responsabilidades básicas, mas torná-lo mais permeável e sensível à lógica da sociedade e da cidadania.

Por outro lado, não se pretende despolitizar a ação cidadã imiscuindo-a nos meandros da burocracia dos Conselhos. Entretanto, o envolvimento permanente dos Conselheiros em decisões pontuais e de caráter administrativo pode postergar o exercício de funções mais importantes do Conselho, como a formulação da agenda que deve ser tematizada pelo governo e pela sociedade, o estabelecimento de parâmetros para as decisões que preservem o interesse público ou o exercício do controle social sobre os atos e decisões públicas.

Para que os Conselhos venham a se constituir realmente em elementos de uma nova institucionalidade pública e democrática, é necessário ainda que a sociedade civil e os seus representantes políticos e sociais constituam um projeto político global e estratégico que seja referencial para as deliberações de políticas setoriais, sem o que torna-se impossível impedir a fragmentação destas políticas posta em vigor pelo governo.

Tratar da natureza dos Conselhos de políticas públicas exige também que se indague como inserir nestes mecanismos de representação social o cidadão comum, não organizado, excluído de qualquer participação. Até agora, apenas alguns segmentos sociais mais organizados tiveram acesso a estes mecanismos. Este é o grande desafio na construção da nova institucionalidade democrática: criar canais de comunicação permanentes e interativos entre os cidadãos, o governo e as próprias entidades representativas. Neste sentido, o uso de novas tecnologias de comunicação poderá facilitar o acesso à representação social (*internet*, conferências eletrônicas simultâneas etc.). As experiências do Orçamento

Participativo dão algumas pistas à medida que os delegados não são apenas representantes de entidades mas também cidadãos eleitos em assembleias populares. Outras iniciativas, como a "Ouvidoria do Cidadão", direito de petição e direito à informação e certidões (artigo V da Constituição Federal) são utilizadas pouco e de forma atomizada. Não têm, portanto, maior força política. Alguns teóricos da Ciência Política, partidários de uma democracia efetiva, têm se debruçado sobre a questão e formularam mecanismos que asseguram a expressão e a defesa de interesses sociais normalmente excluídos do sistema político: júris de cidadãos, *minipopulus*; painéis de cidadãos e conferências de consenso ¹² (CUNILL, 1998).

O papel político dos Conselhos

Novos atores e novos espaços públicos

Fruto de uma longa transição de regime político, os Conselhos refletem a entrada em cena de novos atores sociais: movimentos sociais, associações, entidades profissionais. Resultantes de uma prática social anterior, fortalecem a sociedade civil, que não apenas passa a ter acesso a informações sobre os diversos setores que são objeto das políticas públicas como também influencia e participa de sua formulação.

Esse fortalecimento se dá pelo reconhecimento oficial destas entidades tanto como representantes de segmentos organizados da sociedade, quanto como expressão de demandas que podem ter caráter geral à medida que são questões cruciais de setores excluídos e não têm o caráter de exclusividade e de monopólio das questões do sistema corporativista. Estas demandas tornam-se gerais porque são percebidas nestes setores que não possuem canais de expressão e porque são orientadas por valores como solidariedade, equidade, respeito a diferenças, sustentabilidade. Não se quer dizer com isso que todos os componentes dos Conselhos são orientados por estes valores, até porque alguns deles são, de alguma forma, beneficiários deste processo de exclusão. Entre estes há sim interesses privatistas e mercantis, mas que podem ser explicitados na discussão pública e confrontados com demandas mais gerais, de interesse público.

Essa heterogeneidade na composição dos Conselhos aponta para a necessidade de criar uma retaguarda mais ampla na sociedade civil onde se possa construir consensos para balizar as posições das entidades que neles têm assento e que são os fóruns, frentes, redes de cidadãos, entidades e movimentos sociais. Com isso se demarcam fronteiras, mas, ao mesmo tempo, se reconhece que outros interesses podem ser legitimamente expressos como objetos de disputa. Desta forma, a coesão social

12 Vários pensadores como Norberto Bobbio, Alain Touraine, Robert Dahl, Javier Tusell vem discutindo esta questão, com algumas propostas no sentido de ampliar a participação do cidadão de forma mais permanente e eficaz.

se fortalece, identidades coletivas são criadas e se enfatizam valores mais universais. O fortalecimento da sociedade civil, portanto, ocorre quando suas demandas, processadas pelos Conselhos e outros mecanismos e espaços, tornam-se políticas públicas que orientam as ações governamentais e quando a regulação que cabe ao Estado não mais se faz sem que a representação social a discuta e formule proposições.

Democratização do Estado e da sociedade

Outro papel importante a ser desempenhado pelos Conselhos é o de democratizar o poder, pois as decisões, pelo menos em campos como o da política social, passam pelo crivo da interlocução entre atores diferenciados e podem ser aprimoradas por suas proposições antes de passar para os canais tradicionais de decisões políticas: partidos e parlamento. Os Conselhos são órgãos de participação cidadã se são pensados como espaços de partilha dos diferentes interesses dos segmentos da sociedade. Desde que os mandatos da representação social possam ser revogados e tenham vinculação com sua base e com a sociedade como um todo, tornam-se responsáveis política e eticamente.

A democratização pode ser então realizada em dois níveis. Por um lado, a democratização do Estado ampliando a esfera de decisões até os segmentos organizados da sociedade, dando uma maior transparência às informações e prestações de contas, incluindo o aspecto financeiro-orçamentário; possibilitando o acesso a documentos comprobatórios de despesas e atos contratuais, o que permite o questionamento da legitimidade e oportunidade de gastos através de mecanismos judiciais (representação junto ao Ministério Público, Ação Civil Pública, Ação Popular, Mandado de Segurança Coletivo) ou político-administrativos (denúncia junto ao Tribunal de Contas, aos meios de comunicação, disque-denúncia etc.).

Por outro lado, a própria sociedade precisa ser democratizada e assumir uma cultura de participação e também uma ética de responsabilidade pública. Os Conselhos poderão contribuir para isso exigindo que os representantes sejam eleitos em assembleias das entidades ou de fóruns mais amplos e que haja espaços de interlocução em que o cidadão não-organizado possa participar. Finalmente, é preciso que as próprias organizações que estão cobrando transparência dos governos também prestem informações e contas aos seus associados e ao público em geral.

Ainda no sentido da democratização, um papel político crucial dos Conselhos é o controle social e público sobre as políticas públicas, ou seja, o controle e o monitoramento do uso dos recursos públicos. O papel do Conselho não se restringe à fiscalização ou ao mero acompanhamento das atividades do poder público, referendando decisões já tomadas, mas envolve uma avaliação dos seus atos e decisões em

comparação com parâmetros estabelecidos. A função de controle não implica numa postura reativa. Exige uma posição pró-ativa, no sentido de promover ações propositivas com os instrumentos legais para o exercício do controle ou outros que podem ser criados (inspeções às obras, entrevistas com usuários, levantamento e análise de impactos). O importante é que esta função não se restrinja ao âmbito do Conselho, mas que se amplie para a sociedade, tornando transparentes os atos e decisões do governo. É necessário também que não se limite à constatação das situações, mas que induza a postura do governo a mudanças e responsabilize os agentes governamentais. A recente Lei de Responsabilidade Fiscal ¹³, apesar de polêmica quanto a sua constitucionalidade, explicita algumas normas pelas quais o Movimento Social vem lutando há bastante tempo: a) ampla divulgação dos planos e programas governamentais em formas simplificadas; b) incentivo à participação popular e à realização de Audiências Públicas durante a elaboração e discussão de planos e orçamentos; c) disponibilidade das contas durante todo o exercício orçamentário para consulta e apreciação por parte dos cidadãos e das instituições da sociedade; d) audiências públicas das Comissões da Câmara para avaliar o cumprimento de metas fiscais; e) limite de despesas com pessoal e operações de crédito.

O outro nível de democratização refere-se à partilha das decisões entre governo e sociedade à medida que as agendas podem ser previamente discutidas com as bases das organizações representadas e proposições podem ser elaboradas a partir de um processo de discussão. Neste caso é preciso ter cuidado para definir os campos de decisões para evitar a dualidade de poderes e, portanto, a ingovernabilidade. Num quadro mais amplo de reforma do Estado, há também a necessidade de reformar o nosso sistema representativo de forma não só a garantir-lhe maior legitimidade e eficácia, como também submetê-lo ao controle social através de alguns mecanismos de participação cidadã. O exercício de um mandato com as características aqui definidas exige permanente prestação de contas e avaliação das posições apresentadas nos Conselhos pelos representantes sociais. Não obstante, é necessário também aprofundar a democratização da sociedade através de mecanismos mais abrangentes que permitam a participação do cidadão comum, excluído da maioria dos benefícios e mesmo dos atuais processos de participação. O funcionamento mais regular de fóruns, assembleias populares e outros mecanismos discursivos mais amplos, além das mobilizações massivas de caráter expressivo e simbólico, pode superar o "elitismo popular" ou mesmo "ilustrado" da hegemonia das ONGs ou das entidades profissionais, sem com isso desmerecer ou desqualificar a grande contribuição destas organizações.

13 Lei Complementar n. 101 de 4/5/2000, cujos artigos mais importantes para esta questão são: art. 9º, p.4º, art. 19, 20, 48 e 49.

A Reforma democrática do Estado

Sem querer superdimensionar o papel dos Conselhos, é preciso enxergá-los como uma etapa para a reforma do Estado não apenas em termos institucionais e administrativos, como já vimos, mas também no sentido de introduzir uma nova cultura, uma nova racionalidade que leve o sentido de público para além das regras e procedimentos formais e rompa com a tradição patrimonialista e clientelista de nossa administração. Isso não quer dizer que os Conselhos já promoveram estas mudanças, mas sim que podem constituir um passo importante para disseminar esta cultura de tratamento de demandas e de alocação de recursos através do debate e da interlocução e negociação entre os atores relevantes. Neste sentido, os Conselhos podem exercer um papel modernizante, como afirma Ivo de Carvalho (1997), ao instituir novas relações entre Estado e sociedade e recuperar o caráter público do Estado. No entanto, os Conselhos por si só não podem conduzir a estas mudanças. O funcionamento de Conselhos como o Fundef tem mostrado que muitos deles incorporaram a prática tradicional de referendar e acobertar desvios ou má aplicação de recursos. Por outro lado, a reforma democrática do Estado não se reduz a criar instâncias deliberativas, ainda que participativas, mas compreende mudanças na cultura política e no próprio Sistema Judiciário e de Representação Política (partidos, parlamento, eleições).

A participação na formulação e implementação das políticas públicas

Este também é um papel estratégico para os Conselhos, tendo em vista não apenas a sua atribuição legal como também a conjuntura política em que o país vive. Em primeiro lugar, porque não há, no Brasil, uma tradição de elaboração de políticas públicas, sobretudo no nível municipal, apesar do que prescrevem a Constituição e as Leis Orgânicas. As ações de governo são geralmente induzidas por programas federais e, por outro lado, os agentes governamentais têm uma prática particularista de resolver pontualmente as questões, ao sabor do interesse dos grupos privilegiados. As organizações da sociedade civil hoje buscam pressionar o Estado para elaborar políticas públicas que possam atender aos segmentos sociais mais necessitados e os Conselhos são um dos canais mais propícios para isso, porque lá se defrontam não só os atores da sociedade, mas também os representantes de diferentes setores governamentais.

Em segundo lugar, este papel se torna hoje ainda mais crucial quando há uma política deliberada de reduzir a intervenção do Estado e o volume dos gastos sociais. Dessa forma, o desempenho deste papel implica não apenas em traçar diretrizes, que são importantes diante do casuismo e do particularismo presentes na ação governamental, mas também propor

recursos orçamentários, ou seja, traduzir aquelas diretrizes em programas e projetos com a previsão dos recursos necessários para executá-las. Por outro lado, as experiências inovadoras e viáveis desenvolvidas por organizações da sociedade civil em vários campos, com ou sem apoio governamental, são um laboratório fundamental para ampliar a escala de atendimento, servindo como paradigmas na elaboração de políticas públicas sustentáveis e democráticas. Estas iniciativas podem ser referências para proposições a ser assumidas pelo poder público e os Conselhos são o fórum para discuti-las, sistematizá-las e formulá-las como políticas públicas.

Para a efetivação destes papéis: desafios

Múltiplas articulações

Muitos dos papéis acima definidos se concretizam a partir de atividades que cabem ao Conselho e aos seus componentes, mas dependem também do processo de sua formação e do caráter da representação que é exercitada.

Como são órgãos que deliberam sobre políticas setoriais, o cuidado maior deve ser não acentuar a fragmentação característica da atual estratégia neoliberal. Desta forma, torna-se imperiosa a articulação dos conselhos. Podemos conceber esta articulação em quatro níveis. Primeiro, dos diferentes Conselhos entre si, não só para troca de experiências como para formulação de propostas conjuntas e análise das interfaces existentes nas ações. Veremos que a pulverização dos Conselhos, principalmente nos municípios, traz sérias dificuldades para seu funcionamento. Como o município é autônomo, uma alternativa é a constituição de Conselhos mais gerais, que poderiam ser Conselhos de Desenvolvimento Municipal. Algumas experiências exitosas, como a de Afogados de Ingazeira (PE) e Araci (BA), apontam nesta direção¹⁴. Para isso é necessário todo um trabalho de preparação e discussão nas entidades que comporiam o Conselho de Desenvolvimento e uma regulamentação que envolva atribuições de várias políticas públicas. Quando isso não é possível, é preciso realizar encontros periódicos e manter um intercâmbio permanente de informações entre os Conselhos.

Um segundo nível de articulação se daria entre os conselheiros, principalmente entre os representantes das entidades da sociedade civil. Serviria para formar consensos sobre as posições a serem tomadas nos Conselhos e reforçar argumentos e alianças. Neste sentido, alguns Encontros têm sido realizados nos níveis municipal, estadual e nacional. É preciso ter consciência de que os Conselhos são centros de poder onde as posições são confrontadas em busca de hegemonia e, portanto, a construção de alianças é imprescindível.

¹⁴ Trata-se de Conselhos mais amplos que envolvem os Conselhos Setoriais, buscando integrar as diversas atividades numa perspectiva mais global. O Conselho de Araci-BA não tem propriamente este formato pois funciona paralelamente aos Conselhos Setoriais, embora voltado ao desenvolvimento do Município, gerindo recursos do PRONAF (CÉZAR, 2000).

Outro nível de articulação do Conselho seria com as entidades representadas, principalmente com as suas bases sociais, para definir pautas, coletar demandas, discutir propostas e prestar contas e informações.

Finalmente, haveria a articulação do Conselho com a sociedade como um todo, com os simples cidadãos, através de meios de comunicação de massa, ações coletivas de expressão e mobilização capazes de publicizar as decisões e agendas. Seria oportuno também o contato com entidades não representadas nos Conselhos. Não se deve omitir a articulação com os partidos e os representantes parlamentares não só para sensibilizá-los sobre determinadas temáticas como para obter apoio para políticas cuja definição última caberá a estas instâncias. Esta articulação deve ser estendida a setores da administração pública vinculados às temáticas do Conselho, lembrando que o Estado não é monolítico e que setores técnicos de determinadas agências podem se tornar excelente base de apoio para as ações do Conselho.

Modo de funcionamento e infra-estrutura

O funcionamento regular de um Conselho exige atividades de caráter permanente, a saber: definição de planos de trabalho e cronogramas de reunião; produção de diagnósticos e identificação de problemas; conhecimento de estruturas burocráticas e de mecanismos legais do setor; cadastramento de entidades governamentais e não-governamentais; discussão e análise de leis orçamentárias e elaboração de proposições; acompanhamento de ações governamentais através não apenas de relatórios como também de visitas de campo e entrevistas com os dirigentes e usuários dos serviços.

É preciso, portanto, que os Conselhos tenham uma infra-estrutura e suporte administrativo. A maioria deles não dispõe destes elementos. Para se ter uma idéia desta carência, em 1993, apenas 55% dos Conselhos Municipais de Saúde se reuniam com freqüência e só 26% dispunham de Secretaria Executiva (CARVALHO, 1995). É possível que esta situação tenha mudado, uma vez que os conselheiros começaram a se articular para reverter este quadro. Mas para isso foi necessário dotação orçamentária e repasse de verbas.

Para que suas funções sejam efetivas e sobretudo para que seu papel de mudar a cultura política seja garantido, é necessário que o Conselho ganhe respeitabilidade e seja reconhecido pela sociedade como órgão de defesa do interesse público e não seja visto pelo Poder Público como órgão da sociedade civil que serve para referendar iniciativas governamentais e cumprir uma mínima exigência legal no repasse de recursos federais.

Para isso, o Conselho não pode restringir suas ações a reuniões ou atividades burocráticas. Deve se tornar visível perante a comunidade.

Esta visibilidade ele adquire com a divulgação das suas ações e sobretudo com a presença junto aos segmentos que representa, na identificação dos problemas, na proposição de soluções, no acompanhamento e controle do poder público.

Obstáculos a enfrentar

O exercício destas atividades e papéis encontra obstáculos de várias espécies. Há obstáculos de natureza política e outros de natureza funcional, oriundos tanto do Estado como da sociedade civil.

Do ponto de vista político, apesar da estratégia de descentralização dos últimos governos inscrita como preceito constitucional, a prática dos Conselhos tem se mostrado desordenada e contraditória à medida que os encargos sociais do Estado foram transferidos mas manteve-se centralizada a distribuição dos recursos para os projetos sociais, que são fragmentários e muitas vezes dependem de convênios e de contrapartidas dos entes federados. Com a política de ajuste fiscal, os recursos dos municípios foram reduzidos por mecanismos centralizadores como o Fundo de Estabilização Fiscal, situação que a recessão agrava ao diminuir substancialmente as transferências de verbas. Além do mais, o processo de municipalização acelerou-se sem que os municípios tivessem estruturas capazes de gerir os serviços que assumiram. Neste processo, os Conselhos Municipais foram criados apenas como uma exigência formal de acesso aos programas federais, sem nenhuma preparação ou discussão com a sociedade e sob o controle total dos prefeitos.

A cultura política que prevalece no setor público é ainda clientelista, patrimonialista e autoritária. Os agentes governamentais não aceitam qualquer possibilidade de partilha do poder e desrespeitam as deliberações dos Conselhos, dificultando a prestação de contas e interferindo indevidamente na sua composição com a nomeação de membros não escolhidos pelas entidades da sociedade. Como são órgãos híbridos, sem identidade institucional, os Conselhos passam a ser desqualificados perante a sociedade, frustrando as expectativas criadas. A falta de um suporte administrativo mínimo e a pouca publicização de seus atos deixam transparecer uma imagem de ineficiência e pouca efetividade, como já vimos.

Outro obstáculo é a natureza cada vez mais focalizada das políticas sociais. Com a opção neoliberal feita pelo governo federal, elas voltaram-se para as situações sociais mais graves e para o alívio dos efeitos mais perversos das políticas econômicas. Têm caráter compensatório e emergencial, apelando para a filantropia e não para equidade. Assim, existem hoje cerca de 31 projetos voltados para a população de baixa renda ¹⁵. Para cada situação de exclusão social, cria-se um programa e, em geral, para cada programa cria-se um Conselho. Estes Conselhos, com

15 Ver *Folha de São Paulo*, 4/6/1999.

a sobrecarga e o acúmulo de tarefas, têm, em grande parte, uma existência meramente formal, sem condições de participação efetiva da sociedade civil na política adotada.

A multiplicidade de Conselhos e o caráter setorial das ações conduzem a um processo crescente de desgaste para esta instância. O que prometia ser um elemento de democratização se tornou uma panacéia inócua, sem nenhuma sinergia ou ação coordenada. Cabe então às organizações reagir a este quadro, propondo ações integrativas e instâncias de coordenação e de interlocução que não sejam meros espaços formais para cumprir exigências burocráticas.

Em termos da sociedade civil, o obstáculo é a falta de clareza sobre o papel que as organizações devem desempenhar nos Conselhos e na elaboração e implantação das políticas sociais. Sem capacitação técnica e política adequada, estas organizações empobrecem a própria participação e podem se tornar instrumentos de manipulação do poder, deixando de acompanhar as atividades dos seus representantes.

A efetividade dos Conselhos como espaços de democratização

Mesmo levando em conta as dificuldades de funcionamento e os obstáculos para exercer o papel que deles se espera, é preciso reconhecer que a quantidade de Conselhos no Brasil é significativa, com uma grande penetração em rincões distantes do país. Em 1996, 65% dos municípios, correspondendo a 80% da população, tinham Conselhos de Saúde organizados e em condições de habilitação para participar do SUS. Em 1998, havia 3.081 Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes, correspondendo a 60% dos municípios e a 80% da população (BEZERRA, 1998). Atualmente há 27 Conselhos Estaduais de Assistência Social e 3.146 Conselhos Municipais, ainda que só 1.890 estejam efetivamente funcionando.

Conforme demonstra estudo do IBAM/IPEA (1997), a diversidade é muito grande. Em três municípios estudados, foram encontradas 19 modalidades de Conselhos, classificadas em três categorias: Conselhos de Políticas Públicas, estruturados nacionalmente; Conselhos de Programas, vinculados aos governos estadual e federal e Conselhos temáticos, como o da Mulher, Violência, Direitos Humanos etc.

A proliferação destes espaços, ainda que possa ser vista por um lado negativo, como panacéia ou apenas formalidade para obtenção de recursos destinados a perpetuar uma cultura clientelista, apresenta o aspecto positivo de criar oportunidades e desafios para a sociedade dinamizar os

Conselhos e fazer com que exerçam os seus papéis. As próprias deficiências e manipulações passam a ser tematizadas e enfrentadas, como vem ocorrendo nas "reuniões ampliadas", conferências, Encontros etc. A efetividade dos Conselhos fica a depender da vontade política e da natureza da proposta política dos governantes e sobretudo do grau de organização e dinamismo da sociedade civil. Enquanto espaços de uma nova institucionalidade, eles ainda não têm identidade própria, mas estão construindo esse sentimento de pertencimento a uma sociedade, um perfil de desempenho que consagra o interesse público como parâmetro de suas ações e decisões.

Não obstante, é necessário enfrentar alguns problemas decorrentes de um contexto político que acentua direções opostas à democratização e que agravam a desigualdade social.

O primeiro deles é o da representação e da respectiva representatividade. No caso, temos de distinguir a representação governamental da social. Os representantes governamentais são em grande parte funcionários sem poder de decisão. Não há critérios que orientem a escolha dos representantes. As posições são tomadas em nome pessoal e, se não correspondem às posições oficiais, são desautorizadas. Isto, no fundo, reflete a concepção que setores do governo têm em relação ao papel dos Conselhos: são instâncias da sociedade civil que atrapalham a gestão governamental e não espaços de interlocução entre governo e sociedade. A representação passa a ser considerada tarefa secundária, que se resume à participação em reuniões, o que causa uma grande rotatividade dos membros designados, que são substituídos em função de outras tarefas consideradas mais importantes. Como os representantes dos vários Ministérios e Secretarias freqüentemente não estão articulados entre si, dificultam a ação coordenada no próprio âmbito do governo e reforçam a fragmentação e a focalização das decisões.

A representação da sociedade civil é também heterogênea (trabalhadores do setor, entidades prestadoras de serviços, usuários) e, em geral, de difícil articulação. Embora esta situação tenda a mudar com a realização dos fóruns e dos encontros de conselheiros, onde a interlocução se dá de forma mais ampla, a dificuldade se aprofunda porque uma parte desses representantes, os prestadores de serviços, tem interesses particulares em jogo nos Conselhos. É beneficiária tradicional de verbas públicas e mantém com os governos relações que no mínimo não são transparentes. Mais ainda, as entidades dos prestadores de serviços são controladas por elites geralmente com posições políticas conservadoras e que não exercitam mecanismos democráticos internamente. Portanto, desfiguram um elemento importante para o papel dos Conselhos, que é a representatividade. Não obstante, as ONGs, entidades menos particularistas e mais comprometidas com os movimentos sociais, vêm

assumindo maior protagonismo, contribuindo para o dinamismo de alguns Conselhos.

Em relação aos usuários dos serviços públicos, a representação direta é difícil em razão de sua dispersão e falta de articulação interna, como ocorre nas Associações de Moradores, ou da falta de organização, como ocorre nos setores excluídos. Acontece então o que Francisco de Oliveira chama de "substituísmo": setores de classe média e os quadros técnicos de suas entidades passam a ser porta-vozes daqueles segmentos, o que, portanto, também desfigura a representatividade dos Conselhos.

Desta forma, observa-se que mesmo em relação à sociedade civil há um déficit de representatividade. Não só porque há dificuldades em representá-la mas também porque as organizações que a representam nem sempre exercem um processo de deliberação coletiva, correndo o risco de se reproduzirem no Conselho os vícios tradicionais da representação parlamentar: falta de vinculação orgânica e efetiva com as bases sociais, de prestação de contas do desempenho do mandato, de responsabilização de decisões e de construção conjunta da agenda de políticas sociais.

Correlato a este, há o problema da forma de indicação dos Conselheiros. Nos Conselhos Nacionais e Estaduais, esta indicação é feita a partir de um processo de negociação em Conferências Nacionais ou Estaduais, com base em alguns princípios inscritos em lei. Em grande parte dos municípios, porém, esta negociação não ocorre e o Prefeito exerce seu poder arbitrário para nomear não apenas a representação governamental, mas também a representação da sociedade.

Um princípio para alguns tipos de Conselhos é o da paridade entre a representação da sociedade civil e a governamental. Contudo, esta paridade é apenas numérica. Isto se deve à assimetria nas condições de participação entre a representação-governamental e a representação dos trabalhadores e usuários. Para os representantes governamentais, a participação nos Conselhos faz parte de suas tarefas funcionais. Eles têm capacitação específica e tempo necessário para exercer a representação. Já os representantes sindicais e de usuários nem sempre são profissionalizados e, quando o são, têm de estar presentes em vários Conselhos, sem tempo de se preparar para tanto. Poucas organizações dispõem de assessorias especializadas para qualificar sua participação e é difícil o acesso a informações e a estudos técnicos sobre as matérias em debate, além de inexistir um mínimo de infra-estrutura para o exercício das funções de seus conselheiros. Todos esses elementos contrastam com as condições bem mais favoráveis de que dispõem os representantes governamentais: tempo, recursos, informações, infra-estrutura, profissionalização.

Há também assimetrias internas à representação de segmentos da sociedade civil. Os prestadores de serviços, como vimos, muitas vezes assumem posições de governo devido à sua vinculação com os convênios. Com isso essa paridade formal é questionável e é preciso buscar formas de superar esse desequilíbrio desfavorável à representação da sociedade civil.

Fator decisivo para a qualidade da participação é a capacitação dos representantes, sobretudo os da sociedade civil, não apenas no sentido político mas também técnico. No primeiro aspecto, trata-se de assumir novas atitudes em relação à negociação com os demais atores, favoráveis à convivência com as diferenças, à competência na disputa de posições e à construção de alianças, inclusive com setores governamentais. A compreensão do processo de elaboração e implantação de políticas públicas, a partir da sistematização de experiências já testadas, é também fundamental. No aspecto técnico, é crucial para o bom desempenho dos representantes que estes conheçam o funcionamento do aparelho estatal, os mecanismos legais que podem ser utilizados para efetivação dos direitos conquistados, a sistemática de análise e elaboração do orçamento e noções básicas de gestão pública.

Creemos que o conteúdo desta formação deveria ser desenhado a partir de uma pesquisa mais exaustiva sobre os problemas enfrentados pelos conselheiros. Nesta direção, a Escola Quilombo de Palmares (EQUIP), em Recife, dispõe de uma excelente experiência e elaborou uma proposta de estratégia regional formativa. Esta estratégia poderá ser aprimorada a partir da pesquisa direta com os conselheiros e se baseia na sistematização e troca de experiências (visitas), além de cursos processuais e sistemáticos, publicações e vídeos. Podemos destacar dois elementos importantes nesta proposta estratégica: vincular a formação à sistematização das experiências (o que não se reduz a um intercâmbio) e articular a formação à discussão de políticas públicas setoriais. O conteúdo desta formação vai dos temas gerais (papel do Estado, políticas públicas, desenvolvimento regional e local) às questões específicas, como orçamento participativo, metodologia de elaboração de políticas públicas, instrumentos jurídicos. Os aspectos específicos talvez pudessem ser mais detalhados por tipo de Conselho e de forma prática: como ler um orçamento, como propor emendas, como elaborar um plano de trabalho. A CUT tem sistematizado experiências de capacitação de Conselheiros nas suas diversas escolas regionais de formação (CUT, 1999). Os próprios Conselhos têm consciência da necessidade desta formação, tanto que o Conselho Nacional de Saúde elaborou normas para "implantação de uma política de capacitação de Conselheiros" contínua e permanente (CNS, 1999).

Para os representantes governamentais, o aspecto mais importante é a capacitação política, que permita a assimilação de uma cultura política

democrática e valorize a participação da sociedade civil, reconhecendo a contribuição que as suas organizações podem trazer à democratização das esferas públicas.

Finalmente, cremos que os Conselhos, apesar dos limites e obstáculos, constituem um grande instrumento de democratização do poder e da sociedade. Hoje, o desafio que se apresenta para a sociedade civil é o de torná-los efetivos, ampliando seu impacto não só sobre a gestão, mas na elaboração de novas políticas públicas. Para os diversos níveis do Estado, o desafio é garantir recursos para o funcionamento autônomo destas instâncias e para a implantação das políticas nelas formuladas.

Referências Bibliográficas

ANTUNES, Ricardo C. e NOGUEIRA, Arnaldo. *O que são Comissões de Fábrica*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1981.

BEZERRA, Jaerson Lucas. "Estatuto da Criança e do Adolescente: 8 anos em avaliação". In: *Democracia Viva*, n. 4, 1998, pp. 65-70.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORJA, Jordi. *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

CARVALHO, Antônio Ivo. *Conselhos de Saúde no Brasil – participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro, IBAM/IBASE, 1995.

_____ "Conselhos de Saúde, responsabilidade pública e cidadania. A reforma sanitária como reforma do Estado". In: *Relatório Final do Projeto Conselhos Municipais e Políticas Sociais*, v.1. Rio de Janeiro, IPEA/IBAM, 1997, mimeo.

CARVALHO, Nanci Valadares de. *Autogestão. O governo pela Autonomia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

CASCÃO, Rodolfo Inácio. *Democratização do Poder local. Uma experiência no Araguaia*. Rio: Fase, 1992.

CEZAR, Maria do Céu (org.) *As manifestações em defesa da Cidadania e sua incidência no poder local*. Recife: Pólis – DED – Cendhec – Equip –CJC, 2000.

CNS (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE). *Diretrizes nacionais para a capacitação de conselheiros de saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 1999.

CUNILL GRAU, Nuria. *Repensando o público através da sociedade. Novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro / Brasília: Revan / Enap, 1998.

CUT- Secretaria Nacional de Formação. *A experiência na formação de formadores em 1998*. São Paulo: CUT, 1999.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do Popular. Movimentos Sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Anpocs- Relume/Dumará, 1995.

GADOTTI, Moacir e PEREIRA, Otaviano. *Prá que PT*. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

GEP/URPLAN/PUC. *Que história é essa. Conselhos Populares?* São Paulo: Gep / Urplan-Puc-SP, CPV, 1988.

GOHN, Maria da Glória. "Conselhos Populares – participação e gestão de bens coletivos". Caxambú-MG: XIII Encontro Anual da Anpocs, 1989 (mimeo).

GRAMSCI, Antonio. *Democracia Operária. Partido – Sindicatos – Conselhos*. Coimbra: Centelha, 1976.

GRISONI, Dominique e MAGGIORI Robert. *Ler Gramsci*. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1973.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia – entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

IBAM/IPEA. *Projeto Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Boletim de Acompanhamento no. 6 – Relatório final, versão preliminar (mimeo). Rio de Janeiro: IBAM / IPEA, 1997.

MANDEL, Ernest. *Controle Operário – Conselhos Operários – Autogestão*. São Paulo: Centro de Pastoral Vergueiro, 1988.

PEREIRA, Maria de Lurdes Dolabela e outros. *A democracia e a gestão municipal: as instituições híbridas*. Projeto Capes / Cofecub, BH / Salvador, 2000.

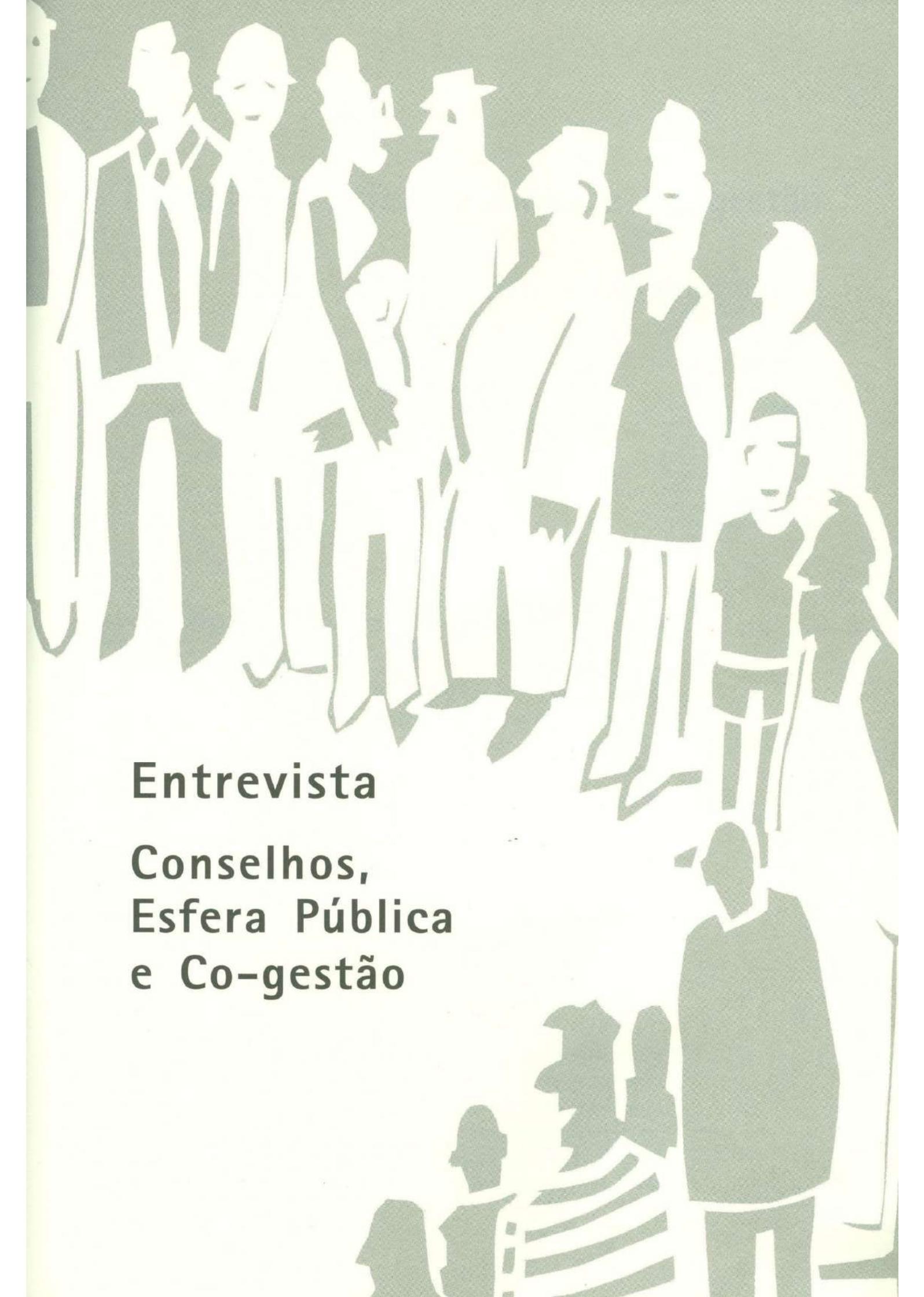
QUEIROZ, Bertino Nóbrega. *A Autogestão iugoslava*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

SOUZA, Hebert José. Município de Boa Esperança: Participação Popular e poder Local. In Moisés, J. Álvaro. *Alternativas Populares da Democracia: Brasil anos 80*. Petrópolis: Vozes, 1982.

TEIXEIRA, E.C. Sociedade civil e participação cidadã no poder local. Tese de Doutorado, USP. São Paulo, 1998.

TELLES, Vera da Silva. "Sociedade civil, direitos e espaços públicos". In: Villas-Bôas, Renata (org.) . *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo: Pólis, 1994.





Entrevista

**Conselhos,
Esfera Pública
e Co-gestão**

Conselhos, Esfera Pública e Co-gestão

Entrevista com Celso Daniel¹

Prefeito de Santo André
e Professor FGV/SP

¹ Entrevista concedida em 7/11/2000 a Ana Cláudia C. Teixeira e Maria do Carmo A. A. Carvalho (Instituto Pólis) e Natália Ribeiro (Núcleo de Participação Popular – Prefeitura Municipal de Santo André).

Como você avalia o papel dos Conselhos de políticas públicas nos dias de hoje?

Os Conselhos Gestores de políticas públicas fazem parte de uma dimensão mais ampla das ações de governo e envolvem, na verdade, uma transformação na própria forma de fazer gestão pública. Eles têm a ver com uma concepção de co-gestão, uma concepção de partilha de poder. São novos espaços, novas esferas públicas no interior das quais a agenda fundamental é justamente a agenda voltada ao fortalecimento dos direitos de cidadania.

Na prática, quando se tomam decisões públicas, principalmente as decisões políticas, elas nunca são tomadas no ar, são tomadas levando em consideração a formação da opinião pública, principalmente dentro de uma sociedade democrática. A democracia não é apenas o conjunto das chamadas "regras do jogo", aquilo que alguns autores chegam a chamar de "poliarquia". Essa é uma maneira muito restrita de entender o significado da democracia.

De alguns anos para cá, eu tenho trabalhado com a idéia de que a democracia deve ser concebida como um sistema que envolve a relação entre o Estado, o governo e a sociedade. O conceito de democracia como regime político, como "poliarquia", é um conceito muito restrito, que não compreende que a garantia das condições básicas de cidadania passa de maneira bastante decisiva pelas relações estabelecidas no interior

da própria sociedade e pelas relações estabelecidas entre Estado e sociedade. A cultura política que prevalece numa certa comunidade e num certo país é absolutamente decisiva para se saber até que ponto é possível aprofundar a democracia. Quando, portanto, se tomam decisões políticas, o tipo de decisão depende da configuração das esferas públicas, ou seja, depende dos espaços onde se forma a opinião pública.

Na nossa sociedade, o peso da mídia sustenta o que existe de mais importante em termos de esfera pública e produz o que Habermas chama de "política simbólica". Hoje há muito mais manipulação da opinião pública do que abertura de espaço e criação de condições para o que ele chamaria de "persuasão argumentativa", que seria uma outra maneira de estabelecer a agenda e a forma do debate dos assuntos de interesse público. A "persuasão argumentativa" se liga à relação entre público e privado e à criação de uma esfera pública democrática em cujo interior exista efetivamente espaço para uma discussão de temas que interessam ao conjunto da população, particularmente sob a perspectiva dos direitos de cidadania. A meu juízo, esse é um elemento fundamental para que se possa garantir realmente o aprofundamento da democracia como bem e como fim.

A "esfera pública" não é algo que se possa pegar e não é algo único. A opinião pública se forma a partir de diferentes processos, que provém até mesmo da vida cotidiana das pessoas. Aqui no Brasil é muito importante a existência dos chamados "pedaços da cidade", onde as pessoas estabelecem relações com o cotidiano e, como já falaram outros teóricos, redefinem de maneira própria as mensagens expressas através dos meios de comunicação de massa. Por isso, não é possível imaginar a esfera pública como algo monolítico, porque efetivamente não é assim que ela acontece.

A esfera pública também não pode ser considerada como um jogo de soma zero, algo absolutamente dado e consolidado. Ela pode ser amplificada com o fortalecimento de canais existentes ou com a criação de novos canais, através dos quais se forma opinião e se tomam decisões políticas, como é o caso dos Conselhos Gestores de políticas públicas.

Por isso o aperfeiçoamento e o fortalecimento dos Conselhos é extremamente importante para a cidadania num país como o Brasil, porque eles significam uma esfera pública que é partilhada entre o governo e a sociedade sem ser puramente estatal. Eventualmente contam também com a participação de setores do Estado, mas que não são setores estritamente de governo. No interior deste espaço, o tema por excelência, a ser tratado de acordo com o Conselho considerado, é o tema dos direitos de cidadania.

Surge algo novo quando estes Conselhos são criados e começam a funcionar com eficácia. Criam-se espaços onde segmentos da população se articulam, trocam informações, criam conceitos, transmitem esses conceitos para outros segmentos da população e assim por diante.

A esfera pública democrática está se fortalecendo à medida que os Conselhos se consolidam e que é possível ampliá-los. Na correlação de forças para a formação da opinião pública, a corrente que joga peso numa agenda voltada à garantia dos direitos de cidadania se fortalece. Considerando a maneira como se dão hoje os debates na esfera pública, é possível perceber a importância dessa corrente.

Por exemplo, a cinco dias da eleição presidencial americana apareceu a notícia de que o candidato Bush já fora preso e condenado por dirigir embriagado. É algo que talvez tenha mais significado para a sociedade americana do que para a brasileira, mas que se liga a uma espécie de publicização do privado que não parece jogar a favor do fortalecimento da democracia. A amplificação da esfera pública não é um bem em si para a democracia, pois depende do que se coloca na agenda da discussão pública. Se o que prevalecer for esta publicização do privado, você está jogando, na verdade, contra o fortalecimento da democracia. Se o que prevalecer for o que Habermas chama de "política simbólica", ou seja, a espetacularização das preferências políticas através da mídia, há uma amplificação da esfera pública de uma maneira muito descolada daquilo que interessa de verdade para as pessoas no seu cotidiano e muito descolada dos seus direitos.

Por isso os Conselhos têm um papel importante: à medida que se consolidam e têm eficácia, eles se contrapõem a este tipo de amplificação da esfera pública. Como espaços, como esferas públicas de co-gestão e de co-participação entre governo e comunidade, os Conselhos colocam novos temas na agenda pública, suscitam decisões públicas de uma maneira diferente daquela em que as decisões públicas são tomadas a partir da prevalência da mídia como espaço privilegiado de formação de opinião.

Além disso, os Conselhos se configuram como espaços de co-gestão para as decisões de políticas públicas. Muitas vezes são decisões concretas, em outras oportunidades são apenas diretrizes, ainda que absolutamente importantes. Nestes casos, a política pública é um processo de tomada de decisões que tem um canal direto de participação da comunidade e cujo tema central é a questão da cidadania, ainda que não fique a salvo – e nunca fica a salvo – da formação de opinião pública mais fluida, informada pelos meios de comunicação e pelos setores mais conservadores e pelo poder econômico.

Quais os desafios dos Conselhos hoje? O que ainda falta para que os Conselhos sejam realmente este espaço de co-gestão?

Existe uma preocupação com a proliferação de Conselhos porque são as mesmas pessoas que participam de todos eles. Estas pessoas ficariam se dividindo, indo de um lado para outro, e o resultado prático não seria tão bom assim. Esta avaliação é excessivamente negativa. Pelo que tenho visto, aqui em Santo André por exemplo, não acho que este seja o atual estágio dos Conselhos.

Um dos desafios para o fortalecimento dos Conselhos é criar as condições mais adequadas para que novos protagonistas ganhem a cena pública, para que se multipliquem as lideranças, as pessoas interessadas em participar da gestão pública. Quando se cria um Conselho de Saúde e um Conselho de portadores de deficiência, é mais ou menos natural que as pessoas que vão participar do Conselho de portadores de deficiência sejam diferentes das pessoas que vão participar do Conselho de Saúde. E é desejável que seja assim, porque se multiplicam os protagonistas da sociedade que participam dos Conselhos. É importante que haja um esforço conjunto de governo e comunidade para multiplicar os interessados em participar da gestão pública através de Conselhos criados na sua configuração de interesses.

Tenho a impressão que isto tem acontecido em muitos lugares. A criação de Conselhos cria novos protagonistas, novas lideranças. Esta expansão é muito positiva e deve continuar, mas a ampliação dos Conselhos necessita de qualidade. Para que o Conselho funcione como deve funcionar, os representantes do governo precisam estar qualificados para responder em nome do governo. Assim, o Conselho tem peso, formula políticas e toma decisões que são vistas como legítimas pelo próprio governo. Por outro lado, é preciso um esforço da própria comunidade em relação à participação e esse esforço é básico e insubstituível. A participação da comunidade tem de ser espontânea, tem de ser uma decisão do cidadão e da cidadã que quer dedicar parte de seu tempo para assumir essa parcela de responsabilidade.

Esta cultura participativa não parece estar tão disseminada. Um governo deve fomentar a participação?

Hoje, mais do que nunca, estou seguro que sim. É perfeitamente possível que o governo fomente a participação da comunidade. Há vários casos de Conselhos de Orçamento Participativo em que isso tem acontecido claramente. Nos municípios em que não havia esta cultura da participação, milhares de pessoas acorrem todo ano às plenárias e participam das atividades diretamente relacionadas à discussão e à deliberação do orçamento

anual através do Orçamento Participativo e, dentro da sua própria dimensão, dos Conselhos setoriais. A mera abertura de espaço que o governo se propõe a fazer para a criação e legitimação destes Conselhos já é em si um grande estímulo para que as pessoas participem.

A maneira como o governo se posta em relação aos Conselhos é realmente decisiva a este respeito. Chico de Oliveira tem comentado o que significou para a classe trabalhadora do Brasil a eliminação das Câmaras Setoriais por parte do governo federal, que assim negou a fala ao segmento dos dominados, da classe trabalhadora, numa esfera pública onde a agenda necessariamente teria de incorporar os temas colocados pelos trabalhadores. Quando você elimina uma esfera pública como esta e combina com isso um discurso que desqualifica a fala dos sindicatos – chamando-os de jurássicos, atrasados, corporativistas etc. – você está, na qualidade de governo, excluindo da esfera pública a fala dos dominados, uma fala absolutamente fundamental, diretamente relacionada à defesa dos direitos dos trabalhadores.

A presença do governo, para um lado ou para outro, é absolutamente decisiva. Há alguns anos atrás pensávamos de uma maneira diferente. Fruto talvez da experiência das décadas de 70 e 80, décadas de fortalecimento dos movimentos sociais, um certo espontaneísmo imperou durante bastante tempo na nossa visão dos movimentos sociais. Não deixamos de considerar que a presença dos movimentos sociais ou das lideranças da comunidade nestes canais de participação depende da própria organização da comunidade, da própria cultura política que a comunidade vai construindo, mas também não se pode negar o outro lado dessa história, que é o papel decisivo que o governo pode ter, e costuma ter, para o bem ou para o mal, na definição dos espaços que segmentos mais amplos ou mais restritos têm para expressar de maneira pública a sua visão do que interessa à comunidade. Se o governo federal tem conseguido fazer um trabalho que joga claramente contra a democracia no país, outros governos podem perfeitamente fazer o contrário.

É preciso avaliar também a postura do governo com relação aos Conselhos. Dependendo da linguagem e da maneira como o governo toma decisões, ele pode desqualificar ou qualificar os espaços participativos. Ele pode assumir uma falsa postura neutra ou pode reafirmar os Conselhos como parte do seu modelo de gestão participativa, isto é, pode manter os Conselhos como uma espécie de apêndice da sua forma de governar, buscando aparentar uma abertura para a democracia, para a participação das pessoas, quando na prática as decisões fundamentais continuam sendo tomadas por outros canais e em outros espaços à margem dos Conselhos, ou, por outro lado, pode incorporar os espaços dos Conselhos como parte efetiva do seu processo de tomada de decisões sobre políticas

públicas. Nesta última forma, o governo legitima os espaços de participação direta da comunidade e estimula de maneira muito clara a participação da comunidade e o fortalecimento dos próprios Conselhos.

O governo pode também contribuir bastante na formação, na educação popular. Tenho a impressão de que poderíamos explorar mais esta iniciativa. É preciso criar condições para que as pessoas não apenas participem de um Conselho, mas também ganhem referências mais sólidas a respeito dos temas tratados nele. É importante que elas tenham domínio das políticas públicas sem serem servidores públicos, sem serem acadêmicos. É absolutamente fundamental que tenham domínio técnico a respeito de questões ligadas à Educação, Assistência Social, Saúde e tantos outros temas, incluindo questões orçamentárias. Além disso, as pessoas precisam ganhar referências mais amplas que as referências que dizem respeito à sua própria política específica. Por exemplo, é muito importante o compromisso que as pessoas da comunidade e os profissionais da área de Saúde ganham ao participar do Conselho Municipal de Saúde, pelo que a Saúde significa como direito de cidadania básica. Mas é ainda mais importante que os participantes do Conselho tenham conhecimento da dimensão do papel da Saúde no conjunto das políticas públicas do município, da dimensão, por exemplo, da problemática geral do financiamento público em que se localiza a questão específica da Saúde.

Existem avenidas muito amplas que podem ser abertas e ocupadas pelo poder público para estimular a formação das pessoas no que se refere às políticas públicas. Não me parece que isso possa ser confundido com um aparelhamento, doutrinação ou qualquer coisa que o valha. Trata-se, na verdade, de discutir os temas que interessam para a cidade e os temas que interessam para uma política pública específica. Isso significa formação, educação. Significa criar condições mais adequadas para que as pessoas se integrem com qualidade nas discussões que são travadas nos Conselhos.

A representatividade dos conselheiros do governo também é um desafio?

Se a presença dos representantes do governo não é uma presença qualificada, se os representantes não falam em nome do governo, o papel que os Conselhos podem ter como espaço de formulação e de definição de políticas públicas se reduz. Se a presença dos conselheiros do governo é uma presença qualificada, se eles falam em nome do governo e sabem que podem defender posições sem ter que parar a reunião para fazer consultas ao Secretário ou qualquer outra pessoa, a situação é completamente diferente. Quando aparecem questões polêmicas, pode ser necessário fazer consultas ao Secretário, mas isso não pode fazer parte

do cotidiano. Tem de ser algo que aconteça esporadicamente, à medida que seja necessário.

Para isso, os conselheiros precisam de uma formação adequada. A formação é importante para os conselheiros do governo tanto quanto para os conselheiros da comunidade. É importante também uma organização interna que faça com que a delegação de responsabilidade flua efetivamente para aqueles que vão representar o governo nos Conselhos.

Há uma grande preocupação com a autonomia dos Conselhos. Ele precisa ter infra-estrutura e condições de funcionamento autônomas em relação ao poder público, ao Estado. Por outro lado, afirma-se que o Estado deveria financiar os conselheiros da sociedade civil porque a representação do poder público recebe para participar e a sociedade civil não. Muita gente não tem dinheiro nem para tomar um ônibus para participar das reuniões do Conselho. O que você pensa sobre isso? Como definir uma parte do orçamento público para os Conselhos que não signifique restrições à sua autonomia?

Eu não sei se consigo responder a todos os detalhes que estão envolvidos nessa questão. Na minha concepção, os Conselhos são espaços que não são meramente estatais nem meramente comunitários. Do ponto de vista jurídico, eu não sei sequer se é fácil classificá-los, porque o nosso sistema jurídico trabalha muito separadamente o direito privado e o direito administrativo.

De um ponto de vista conceitual fora desta dimensão jurídica, creio que os Conselhos são espaços de interação entre o Estado e a comunidade e, como tais, eu não veria em tese nenhum problema em garantir sua infra-estrutura, financiamento ou coisa do gênero. O mais importante é garantir a autonomia dos Conselhos em relação ao governo. Garantir a autonomia dos Conselhos em relação ao Estado é mais difícil porque os Conselhos são parte do Estado e o Estado não é sinônimo de governo. O fundamental é estabelecer relações no sentido contrário ao clientelismo, que são relações de subordinação da comunidade em relação a um governo de plantão que pretende, num determinado momento, representar o Estado.

Falo mais em tese porque aqui em Santo André não avançamos suficientemente na discussão sobre o financiamento e a infra-estrutura dos Conselhos. Não acho que seja descabido pensar em estruturas, em espaços onde as pessoas possam ter livre acesso, onde o governo e a comunidade possam interagir, possam criar situações de convivência e também de discussão e formulação de propostas. Não vejo porque isso vá tirar automaticamente a autonomia dos representantes da comunidade no Conselho. É preciso deixar claro que não se trata exatamente da autonomia do

Conselho, mas da autonomia dos representantes da comunidade em relação ao governo. Falar em autonomia do Conselho perante o Estado é incorreto do ponto de vista conceitual.

É perfeitamente possível imaginar estruturas que possam vir a ser criadas para fortalecer, consolidar e estimular os Conselhos sem que aconteça qualquer atrelagem. Depende de como estes espaços se configuram. Se eles se configurarem realmente como espaços de acesso livre, espaços de concentração e difusão de informações e debates onde as pessoas possam interagir, não há atrelamento ou perda de independência.

A relação entre Estado, governo e comunidade é sempre uma relação contraditória. É algo que nunca vai ser resolvido até as últimas consequências porque resolver uma relação contraditória significa acabar com a contradição. Se acabar a contradição, acaba a própria participação e a relação democrática entre Estado e sociedade. Temos que conviver com essa contradição.

O mesmo se passa na relação entre Câmara Municipal e participação popular. Ela também é uma relação internamente contraditória. É preciso atuar no sentido de, sem matar a contradição, abrir espaços e condições para a participação das pessoas e para a construção de uma agenda voltada aos direitos de cidadania.

Já o *jeton* ou algo semelhante é um pouco diferente. De fato os integrantes do Conselho que representam o governo são pagos para isso e os integrantes da comunidade não são pagos. Mas a presença da comunidade é uma presença que depende de decisões autônomas e espontâneas das pessoas que se dispõem a participar. A presença do governo não acontece do mesmo jeito, a participação é, por assim dizer, compulsória. O representante do governo é pago porque existe uma orientação política para participar dos Conselhos. Na comunidade é diferente: trata-se da abertura de espaços que podem ou não ser ocupados pela cidadania. Dependendo da comunidade considerada, dependendo da cultura política, dependendo da importância do tema, existe participação maior ou menor nesta ou naquela cidade, neste ou naquele país. Isso é inerente ao processo de participação.

Para a sociedade ser democrática, ela precisa garantir que as pessoas tenham o direito de participar, mas não pode obrigá-las ou induzi-las a participar. Pode-se abrir espaços e estimular a participação. As pessoas da comunidade participam porque estão dispostas a dar uma parte de seu tempo livre para a discussão, para o debate, para a formulação de políticas públicas. Porque acham que isso é importante, importante não apenas para elas, mas para o conjunto da comunidade. Por isso, eu não seria favorável a essa idéia de *jeton* ou pagamento para a participação dos conselheiros da comunidade. A participação é voluntária. O que dá a

tônica da participação da comunidade é o voluntariado. Da mesma forma que o voluntariado da prestação de serviços públicos pode ser extremamente importante, a participação direta nas decisões do Estado tem de ser preservada como espaço de trabalho voluntário.

Um caso diferente é a garantia de condições básicas para as pessoas participarem das atividades dos Conselhos. Como o transporte, por exemplo. Aí não se trata de remunerar a pessoa para um serviço de interesse público, que ela está fazendo em nome de segmentos da comunidade. Poderíamos pensar em garantir transporte para os segmentos da comunidade mais desassistidos, pois tem gente que gasta uma boa parte do seu orçamento com transporte para trabalhar e ainda teria de pagar passagem de ida e volta para participar do Conselho. Aí não se trata mais de trabalho voluntário. A pessoa estaria pagando para participar.

Enfim, há estruturas e estruturas, é importante qualificar o que estamos propondo. Falar de *jeton* é diferente de falar de estrutura física ou de auxílio para as pessoas que não têm as condições mais básicas de deslocamento.

Existe assimetria de poder entre governo e sociedade. Quando Habermas pensa em esfera pública, ele está pensando em esferas com simetria.

Sem querer me aprofundar em temas que não domino suficientemente, creio que existem alguns problemas teóricos tanto na concepção do Habermas quanto na concepção da Hannah Arendt sobre espaço público. Em geral a questão da representação não está presente na reflexão desses autores. Esta questão tem como rebatimento o problema da assimetria de poder. A assimetria de poder não ocorre apenas na relação entre o Estado e a sociedade, acontece também no interior da sociedade. Tem muito mais poder quem tem poder econômico. Este segmento tem mais condições concretas e objetivas de se colocar na esfera pública e ditar sua agenda do que os segmentos que não têm poder econômico. Da mesma forma, segmentos mais organizados e mais representativos têm muito mais poder de se apresentar na esfera pública do que segmentos que não são tão fortemente articulados. Essa assimetria de poder é inerente à maneira como funciona nossa sociedade. É inerente não apenas à relação Estado-sociedade, mas também à própria sociedade. O desafio é compensar esta assimetria, sem ter ilusões de eliminá-la. Quando discutimos sobre a infra-estrutura dos Conselhos, sobre a formação dos conselheiros, já estamos falando de uma compensação de assimetrias de poder, que é o ponto de partida do funcionamento de um Conselho.

No entanto, a contradição entre Estado e sociedade é irreduzível, pois o Estado é uma instituição e a sociedade é um espaço que tem uma

lógica completamente diferente. A lógica que preside as ações de governo é naturalmente diferente da lógica com a qual setores da comunidade se organizam para influenciar a definição de políticas públicas ou para influenciar a agenda pública. A relação entre governo e sociedade é necessariamente uma relação contraditória por causa da presença do Estado, e o Estado é uma instituição separada da sociedade.

O governo, pela sua própria natureza, expressa a unidade do município. Para se manter legítimo, ele precisa pensar no fato de que, ao ocupar o espaço do Estado, ele expressa os interesses do conjunto do município. Já no que se refere à comunidade, o ponto de vista é completamente diferente. As pessoas podem se organizar por razões de natureza corporativa, no bom sentido, ou podem se organizar porque acham importante participar sem tirar qualquer proveito corporativo da sua participação. É mais difícil as pessoas terem como ponto de partida essa visão universal, que é necessária ao governo. Universal não é positivo ou negativo. Existe uma visão universal conservadora, uma visão universal de esquerda, progressista etc. Mas é sempre uma visão universal que tem de dar conta do conjunto do município.

Mas o governo também tem interesses particulares.

Eu não disse que o governo também não tem interesses particulares. O governo sempre tem interesses de uma forma ou de outra, que podem ser mais legítimos ou menos legítimos. O governo é o governo de plantão, que é guiado por um programa de governo, por um partido ou por uma coalizão partidária que tem uma certa visão a respeito do município. Não é que não existam interesses particulares ou corporativos. É que o governo é obrigado a ter uma visão mais universal para se manter de maneira legítima perante a comunidade. Ele não tem como abrir mão disso. Se ele abrir mão disso, ele abre mão da sua própria legitimidade enquanto governo.

Esta é uma visão polêmica porque há muitas correntes que defendem a idéia de que, no governo, é preciso explicitar para quem se governa. Outra corrente afirma que se governa para o conjunto do município. O que faz a diferença? O que faz a diferença é o programa, a postura, as políticas públicas com que se pretende representar o interesse do conjunto do município. Você pode representar esse interesse público construindo avenidas, viadutos, túneis etc. porque com isso vai proporcionar aquilo que a cidade necessita. Você pode até combinar estas obras com programas sociais que sejam marcas do seu governo. Foi isso que o Maluf fez no seu governo municipal. Mas o próprio Maluf não sustentou o seu governo só nas obras viárias, sustentou também com o "*Cingapura*" e o PAS. Precisou se legitimar como representante do interesse geral do município.

Os representantes da comunidade, para se legitimarem, também precisam defender o interesse público.

É verdade. A comunidade nem sempre entende que a participação implica não apenas no direito a dar seu palpite e tomar decisões. Quando participam, as pessoas assumem o dever de pensar o público e não o seu interesse individual ou do grupo mais restrito que em primeira instância elas representam quando vão participar do Conselho.

Diz-se que cada Conselho fica muito centrado nas suas próprias questões. Seria o caso de diminuir o número de Conselhos ou propor um fórum amplo de discussão entre eles?

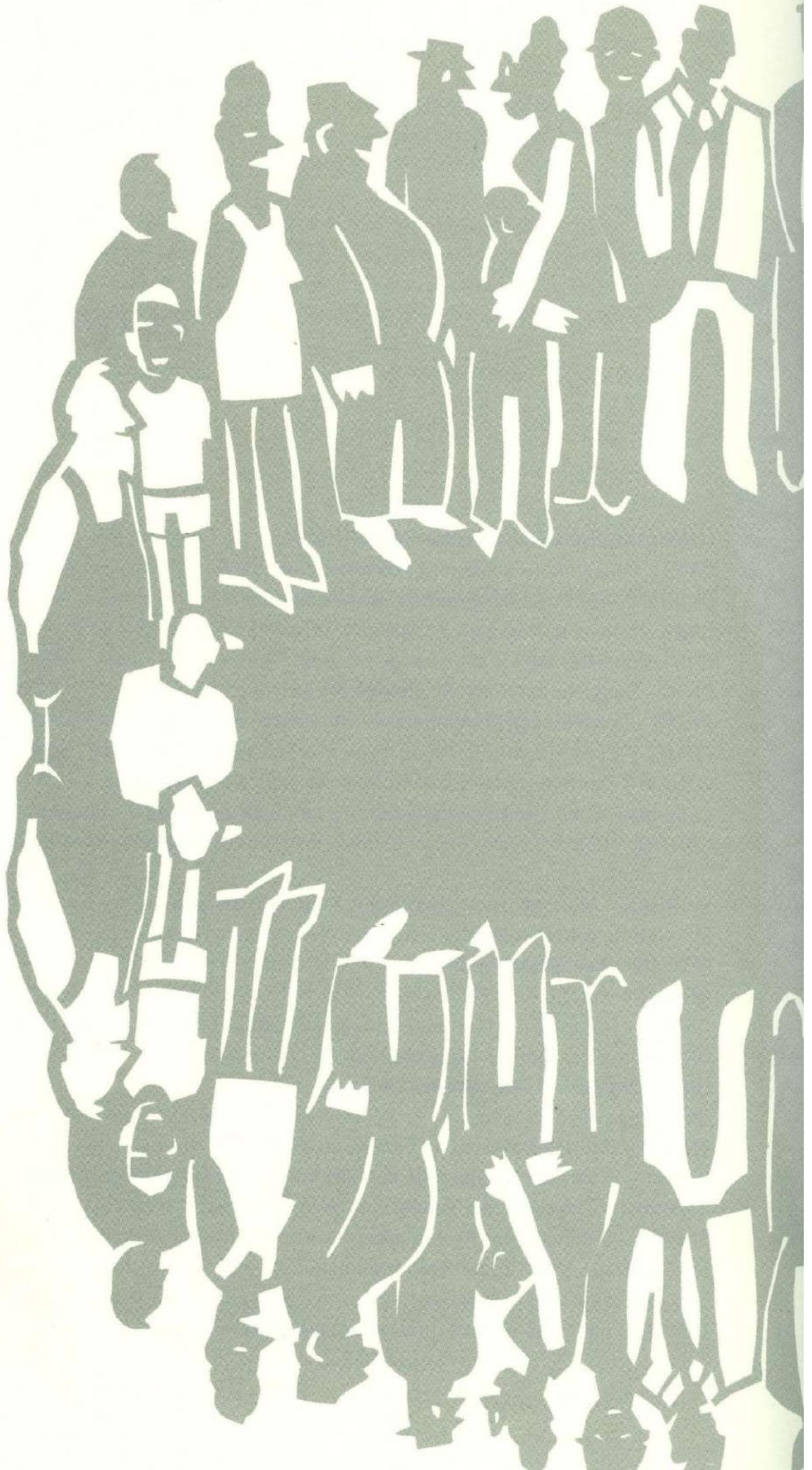
Eu não acho que seja o caso de reduzir o número de Conselhos. O fundamental é superar as abordagens setoriais. É preciso que haja uma superação dialética, o que significa não negar o setorial, mas incorporar o setorial na gestão pública como um todo. Para isso, é preciso manter os Conselhos na sua diversidade e, ao mesmo tempo, criar espaços de interação que permitam que os conselheiros tenham uma visão mais ampla e que surjam diferentes formulações das políticas públicas. Isto não é fácil. Exigiria ainda mais tempo dos conselheiros. Mas valeria a pena diminuir o tempo dedicado para o Conselho específico para priorizar a participação numa instância mais ampla.

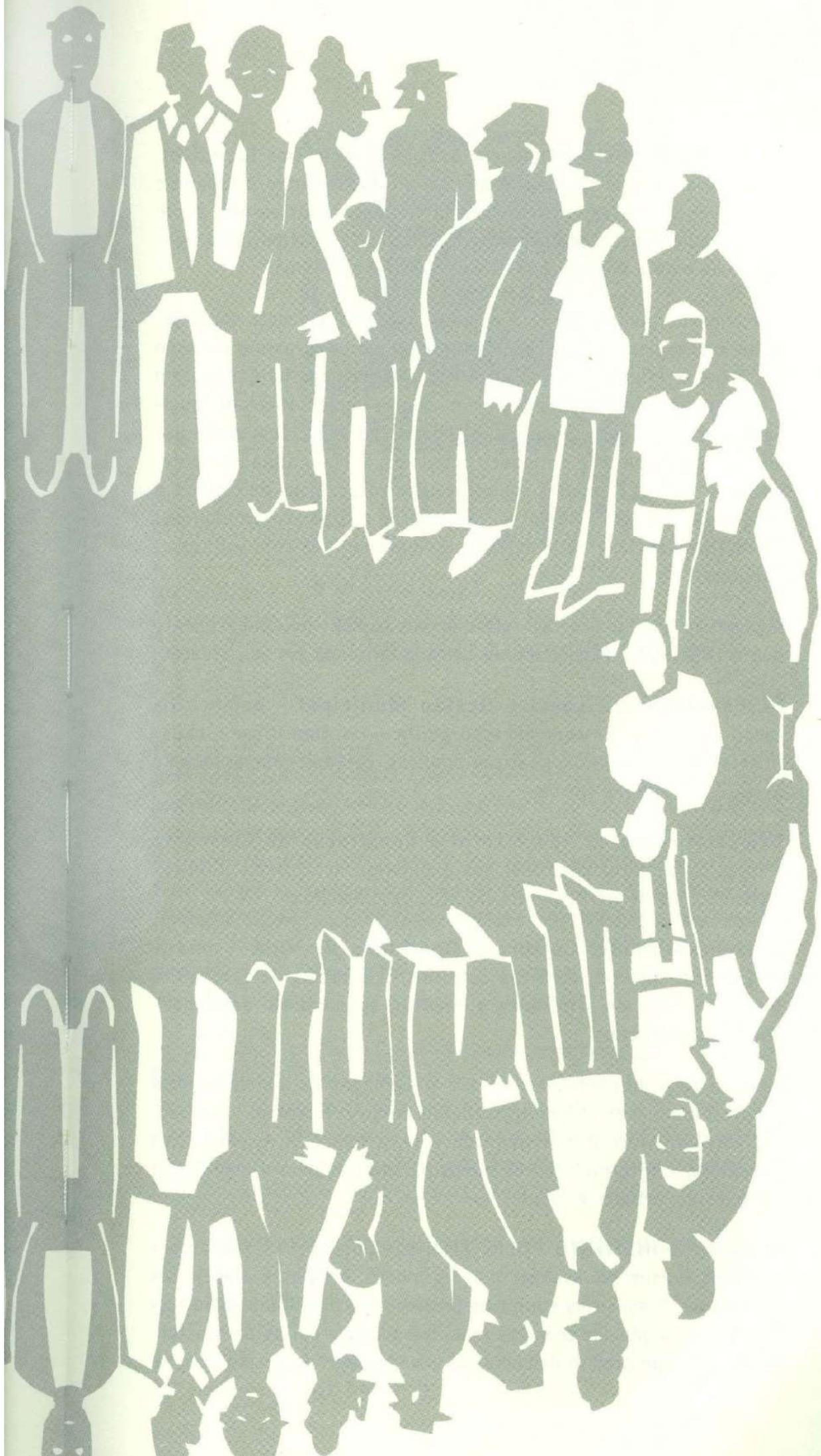
O mesmo vale para o Orçamento Participativo, que precisaria privilegiar espaços para pensar o planejamento estratégico da cidade para além do próximo ano. A experiência do programa "*Cidade do Futuro*", aqui em Santo André, vai neste sentido. São grupos de trabalho com momentos de síntese mais geral e com momentos importantes de reconfiguração do papel dos Conselhos na elaboração das políticas públicas com que estão comprometidos.

Siglas

Abong – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
Amencar – Amparo ao Menor Carente
APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APEOESP – Sindicato dos Professores das Escolas Públicas
APM – Associação de Pais e Mestres
CAR – Coordenadoria de Ação Regional
Cepam – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal Fundação Prefeito Faria Lima
CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
Conasems – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
CPV – Centro de Documentação e Pesquisa Vergueiro
DIR – Divisão Regional da Saúde
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
Equip – Escola de Formação Quilômbó dos Palmares
Fase – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
Febem – Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
FMI – Fundo Monetário Internacional
Funabem – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IAM – Instituto de Assistência ao Menor
Ibam – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
Inesc – Instituto de Estudos Socio-econômicos
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
CACCS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNS – Conselho Nacional de Saúde
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social
CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Seguridade Social
COMAE – Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores
Conanda – Conselho Nacional da Criança e do Adolescente
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CUT – Central Única dos Trabalhadores
MORHAN – Movimento de Reintegração do Hanseniano
MP – Ministério Público
MST – Movimento dos Sem-Terra
NOB – Norma Operacional Básica
Onedef – Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OS – Organização Social
PNBEM – Política Nacional de Bem-Estar do Menor
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
do Ministério do Desenvolvimento Agrário
SINPRO – Sindicato dos Professores
SOF – Sempre-Viva Organização Feminista
SUS – Sistema Único de Saúde
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância





O **INSTITUTO PÓLIS** é uma entidade civil, sem fins lucrativos, apartidária e pluralista. Seu objetivo é a reflexão sobre o urbano e a intervenção na esfera pública das cidades, contribuindo assim para a radicalização democrática da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Sua linha de publicações visa a contribuir para o debate sobre estudos e pesquisas sobre a questão urbana. Volta-se para o subsídio das ações e reflexões de múltiplos atores sociais que hoje produzem e pensam as cidades sob a ótica dos valores democráticos de igualdade, liberdade, justiça social e equilíbrio ecológico. Tem como público os movimentos e entidades populares, ONGs, entidades de defesa dos direitos humanos, meios acadêmicos, centros de estudos e pesquisas urbanas, sindicatos, prefeituras e órgãos formuladores de políticas sociais, parlamentares comprometidos com interesses populares.

A temática das publicações refere-se aos campos de conhecimento que o **INSTITUTO PÓLIS** definiu como prioritários em sua atuação:

Desenvolvimento Local e Gestão Municipal – democratização da gestão, descentralização política, reforma urbana, experiências de poder local, políticas públicas, estudos comparados de gestão, indicadores sociais.

Democratização do Poder Local e Construção da Cidadania – lutas sociais urbanas, conselhos populares, mecanismos juridico-institucionais de participação, direitos de cidadania.

Sustentabilidade, Cultura e Qualidade de Vida – desenvolvimento cultural, políticas culturais, programas de combate à fome, políticas de segurança alimentar, saneamento ambiental, políticas ambientais.

Estes campos de conhecimento são trabalhados na dimensão local e apresentam três linhas de trabalho como referencial analítico: a discussão sobre a qualidade de vida, a busca de experiências inovadoras e a formulação de novos paradigmas para a abordagem da questão urbana e local.

Para isso, o **INSTITUTO PÓLIS**, além das publicações, realiza seminários, cursos, workshops, debates, vídeos, pesquisas acadêmicas e aplicadas. Possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias para a formulação de um projeto democrático e sustentável de gestão pública.



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

Conselho de Administração: Ana Amélia da Silva, Anna Luiza Salles Souto, Antonio Luiz Mourão Santana, Aziz Ab'Saber, Francisco de Oliveira, Hamilton José Barreto de Faria, Heloísa Helena Canto Nogueira, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Maria Elisabeth Grimberg, Marta Esteves de Almeida Gil, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Paulo Augusto Oliveira Itacarambi, Raquel Rolnik, Sílvio Caccia Bava, Tereza Martins Rodrigues Belda, Vera da Silva Telles, Victor Augusto Petrucci.

Diretoria: Jorge Kayano (presidente), José Carlos Vaz (secretário-executivo), Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Júnior.

Equipe Técnica: Ana Claudia Chaves Teixeira, Anderson Kazuo Nakano, Anna Luiza Salles Souto, Christiane Costa, Francisco de Oliveira, Janaína Valéria de Mattos, Hamilton José Barreto de Faria, Jane Casella, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Luciana de C. S. Pinto, Maria do Carmo A. A. Carvalho, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Raquel Rolnik, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Sílvio Caccia Bava, Sônia Oliveira, Veronika Paulics.

Equipe Administrativa: Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Patrícia Gaturamo, Rosângela Maria da Silva Gomes.

publicações pólis

- 01 Reforma Urbana e o Direito à Cidade (Esgotada)
- 02 Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas (Esgotada)
- 03 Ambiente Urbano e Qualidade de Vida
- 04 Mutirão e Auto-Gestão em São Paulo: uma Experiência de Construção de Casas Populares
- 05 Lages: um jeito de governar
- 06 Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular 1986/88
- 07 Moradores de Rua
- 08 Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo
- 09 Experiências Inovadoras de Gestão Municipal
- 10 A Cidade faz a sua Constituição
- 11 Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís
- 12 Experiências de Gestão Cultural Democrática
- 13 As Reivindicações Populares e a Constituição
- 14 A Participação Popular nos Governos Locais (Esgotada)
- 15 Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção
- 16 O Futuro das Cidades (Esgotada)
- 17 Projeto Cultural para um Governo Sustentável (Esgotada)
- 18 Santos: O Desafio de Ser Governo
- 19 Revitalização de Centros Urbanos
- 20 Moradia e Cidadania: Um Debate em Movimento
- 21 Como Reconhecer um Bom Governo?
- 22 Cultura, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (Esgotada)
- 23 São Paulo: Conflitos e Negociações na Disputa pela Cidade
- 24 50 Dicas – Idéias para a Ação Municipal (Esgotada)
- 25 Desenvolvimento Local – Geração de Emprego e Renda
- 26 São Paulo: a Cidade e seu Governo – O olhar do Cidadão
- 27 Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: Experiências e Possibilidades
- 28 Cidadania Cultural em São Paulo 1989/92: Leituras de uma Política Pública
- 29 Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social
- 30 Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades
- 31 Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores
- 32 Regulação Urbanística e Exclusão Territorial
- 33 Desenvolver-se com Arte
- 34 Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André
- 35 Jovens: Políticas Públicas – Mercado de Trabalho
- 36 Desenvolvimento Cultural e Planos de Governo

para adquirir publicações pólis

A assinatura de Pólis é feita por 5 números (38 a 42) e tem o valor de R\$ 50,00

O preço unitário das publicações será informado pelo Centro de Documentação e Informação do Instituto Pólis no telefone (0xx11) 3085.6877 ou pelo correio eletrônico: cdi@polis.org.br

números especiais

Ordenamento Jurídico: Inimigo Declarado ou Aliado Incompreendido?

Alternativas Contra a Fome

Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania (Esgotada)

Para que Participação Popular nos Governos Locais ?

Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo

Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Santos

Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Porto Alegre

Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Recife (Esgotada)

Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Fortaleza (Esgotada)

pólis papers

- 01 A participação dos cidadãos no controle da administração pública (Esgot.)
- 02 Participação social no Brasil hoje (Esgotado)
- 03 Participação popular no ABC: experiências e concepções
- 04 Ações públicas locais de apoio à produção de alimentos e à segurança alimentar
- 05 Ações públicas locais de abastecimento alimentar
- 06 Consumo de alimentos no Brasil: traços gerais e ações públicas locais de segurança alimentar

livros

"Os desafios da gestão municipal democrática"

"Direito à cidade e meio ambiente"

"Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis"

"Falas em torno do lixo"

"125 Dicas - Idéias para a Ação Municipal"

cd rom

"Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo"

"São Paulo: Leste / Sudeste"

PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

Rua Cônego Eugênio Leite, 433 - Pinheiros - CEP 05414-010 - São Paulo - SP
telefone: 0xx11 3085.6877 / 6089 / 6345 / 6963 - fax: 0xx11 3063.1098
endereço eletrônico: polis@polis.org.br - sítio na internet: www.polis.org.br

Esta revista foi editada no Instituto Pólis com textos compostos em fonte Rotis Semi Sans, miolo em papel Pólen 80 gr. da Cia. Suzano e capa em cartão Supremo 250 gr. impressos em dezembro de 2000 nas oficinas da Gráfica Prol, com tiragem de 1.500 exemplares a cargo do Instituto Pólis.

Sabemos, no entanto, que tem sido muito difícil implementar os Conselhos e garantir que desempenhem um papel eficaz na democratização das políticas. Esta publicação procura avaliar os avanços, as dificuldades e o potencial dos Conselhos como instrumento de democratização da gestão pública.

Ela é fruto do Seminário "Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil" que contou com a participação de movimentos sociais, governos, académicos e ONGs que assessoram ou participam de Conselhos. Além da edição do Seminário apresentamos um artigo sobre a eficácia dos Conselhos, do Professor Elenaldo Teixeira e uma entrevista com o Prefeito Celso Daniel, que analisa o significado da criação de novas esferas públicas democráticas no Brasil.



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

