

O papel dos conselhos de políticas públicas

Entrevista com Celso Daniel

Celso Daniel é professor de administração pública (FGV-SP) e prefeito de Santo André. Entrevista realizada por Ana Claudia C. Teixeira e Maria do Carmo A. A. Carvalho (Instituto Pólis) e Natalina Ribeiro (Núcleo de Participação Popular – Prefeitura Municipal de Santo André)

Publicado em: 17/04/2001

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 conseqüências 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.

(Entrevista concedida em 7/11/2000).