

Conselhos de gestão de políticas públicas: instituições e/ou espaços políticos

Célio Vanderlei Moraes¹

Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas - CFH/UFSC

Resumo

O presente trabalho aborda os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas enquanto fenômenos político-institucionais, destacando (1) a composição, (2) o poder deliberativo e (3) o controle da política sob sua responsabilidade. A seguir (4) os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são tematizados especificamente em função de sua peculiaridade intersetorial. Finalizando são apontados alguns indicadores para avaliação da consolidação dos Conselhos na gestão participativa das políticas públicas.

Abstract

The present paper discusses the Councils for Public Political Management as political institutional phenomena, emphasizing their (1) composition, (2) deliberative power and (3) the political control of their responsibility. Furthermore (4), the Councils for the Rights of the Child and the Adolescent are presented specifically because of their intersectorial peculiarity. At last, the author points out some indicators for evaluating the consolidation of the Councils in the participative management of public policies.

(*) Councils for Public Political Management: Institutions and/or political spaces.

¹ Psicólogo e Mestre em Sociologia pela UFSC, também é Membro do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, foi Conselheiro Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Santa Catarina (1993-1999) e Conselheiro Nacional da Assistência Social (1996-1998).

Palavras-chave: conselho; gestão participativa; cultura politico-institucional.

Keywords: Council; participative management; political institutional culture.

Introdução

A participação popular na gestão das políticas públicas tem sido uma demanda dos mais diferentes movimentos sociais nas últimas décadas.² Além disto, desde o afrouxamento do autoritarismo, com o fim da ditadura militar, e o esgotamento do modelo até então adotado,³ a presença das organizações da sociedade civil passou a ser considerada condição de eficácia das decisões tomadas pelo Estado. Assim, na Constituição Federal de 1988 restou consagrada a institucionalização de espaços permeáveis à participação popular para a gestão de políticas públicas.

Foram criados, nesta direção, Conselhos Deliberativos em diferentes setores e âmbitos do Poder Público. Saúde, Direitos da Criança e do Adolescente, Assistência Social, Trabalho e Emprego, são algumas das políticas públicas cujas leis federais prevêm a criação de tais Conselhos. Além destes, nos municípios e estados outros Conselhos tem sido criados por leis próprias como é o caso da Educação, Meio ambiente, Idosos, Entorpecentes, etc. Há casos, inclusive, de municípios com mais de vinte Conselhos legalmente instituídos. Nem todos permanecem em funcionamento e alguns deles nem sequer chegam a ser instalados, permanecendo *deitados eternamente no berço esplêndido* do arcabouço jurídico. Ainda assim, enquanto uma nova engenharia institucional e um novo espaço para o exercício do Poder Público, este fenômeno permanece um importante objeto de estudos e intervenção política.

Alguns aspectos são comuns à diferentes Conselhos e merecem nossa atenção especial. Inicialmente é importante considerarmos a composição dos mesmos, identificando o modelo adotado, vislumbrando suas conseqüências no embate de poder e o projeto de sociedade implicado pelas diferentes concepções.

² BOSCHI, 1987 e SCHERER-WARREN, 1993.

³ VIANNA, 1989.

1. Composição

A composição dos Conselhos pode variar de caso a caso podendo, inclusive, receber características próprias em determinados municípios. A paridade entre segmentos tem sido largamente utilizada para definir suas composições, ainda que reste definir quais segmentos são admitidos em cada conselho. Os Conselhos de Saúde tem espaço reservados para representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários; os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente dividem-se entre governamentais e não-governamentais; e os Conselhos de Assistência Social entre Governamentais e não-governamentais mas, dentre estes, subdividem-se entre trabalhadores, usuários e prestadores de serviços; os Conselhos (ou comissões) de Trabalho e Emprego dividem-se em três partes iguais (tripartite) ocupadas por representantes do governo, trabalhadores e empregadores, sendo que em cada segmento deverão existir representantes das áreas urbanas e rurais, em igual número. O quadro a seguir apresenta uma síntese da composição destes conselhos:

Quadro n. 1
Composição dos Conselhos de Gestão de Políticas Públicas

Conselho	Segmentos	Fundamentação
Saúde	Governo Prestadores de Serviços Profissionais de Saúde Usuários	Lei n. 8142, de 28/12/90 art. 1, § 2°
Direitos da Criança e do Adolescente	Órgãos Governamentais (1/2) Organizações Não Governamentais (1/2)	Lei n. 8069, de 13/7/90 art. 86 e 88 II.
Assistência Social	Órgãos Governamentais (1/2) Organizações Não Governamentais (1/2), sendo subdivididos em: Trabalhadores (1/6), Usuários (1/6) e Prestadores de Serviços (1/6).	Lei 8742, de 7/12/93, art. 17, § 2°
Trabalho e Emprego	Governo (1/3), Trabalhadores (1/3) e Empregadores (1/3)	Lei n. 7998, de 11/1/90, art. 18 e Resolução CODEFAT 114, de 1/8/96

Fonte: Elaboração do autor.

Mais que diferenças no desenho institucional esta questão aponta diferenças no entendimento mais amplo de sociedade, diferentes conceitos de Sociedade Civil e de Estado e, acima de tudo, diferentes concepções de democracia. A Sociedade pode ser abordada a partir de uma matriz de “segmentos”? Quais seriam estes segmentos? Todos seriam legítimos para intervir na tomada de decisões de caráter público? Estas indagações devem ser consideradas para identificar a polêmica implícita nas diferenças de composição dos Conselhos. Enquanto na saúde os segmentos chamados são facilmente identificados com a temática, no caso da assistência social e dos Direitos da Criança e do Adolescente há uma divisão mais genérica entre representantes governamentais e não-governamentais, supondo uma dicotomia política entre estes e admitindo a possibilidade de equilíbrio, em que pese haver uma subdivisão, no primeiro caso, entre usuários, trabalhadores e prestadores de serviço. No caso dos Conselhos (ou comissões) de Trabalho e Emprego a composição tripartite referencia-se na relação capital-trabalho (empregadores e trabalhadores) mas inclui o Governo como terceiro elemento, admitindo uma suposta neutralidade em relação à estes segmentos.

Não se pode inferir, desde estas constatações acerca da composição, nenhum modelo como desejável, mas é necessário abordá-los criticamente para um confronto das posições e um possível redesenho da composição dos Conselhos, ou até mesmo para a criação de novos Conselhos.

Outro aspecto da mesma questão diz respeito à diferença entre a *paridade formal* e *paridade política*. A igualdade numérica de conselheiros entre segmentos, que configura a paridade formal, não implica no equilíbrio de poder para a tomada de decisão. Na verdade esta questão jamais será resolvida através da composição do Conselho. O mapa de forças políticas é sempre contextual. O que merece nossa atenção é o caráter ficcional da distribuição do poder pela paridade. O formalismo pode servir como cortina de fumaça para dissimular desigualdades e ampliar o poder de quem esteja em melhor condição nessas arenas políticas.

O acesso às informações é um dos elementos que implica em diferenças políticas entre segmentos. Seja pelo domínio da máquina pública, pelo poder econômico para produzir, sistematizar e armazenar dados, ou ainda pelo enraizamento social necessário a um diagnóstico preciso, a questão central – já tão batida – é compreendermos que informação implica Poder e, portanto, altera sensivelmente a balança da suposta paridade.

A disponibilidade de tempo é outro elemento importante neste equilíbrio/desequilíbrio. Funcionários públicos podem dispor do tempo que for necessário às atividades de conselheiro, se isso for prioridade da administração. No caso das entidades prestadoras de serviço, a representação costuma ser incorporada na carga de trabalho de algum dos funcionários. Tal não ocorre quando tratar-se de militantes de um movimento popular. A dispensa ao trabalho nos horários das reuniões, que é um artifício jurídico incluído nas leis de criação dos conselhos, não chega a resolver o problema quando se trata de profissionais autônomos (ou proprietários, no caso dos empregadores), ou mesmo trabalhadores de empresas privadas, que não costumam aceitar o ônus da cedência de seus empregados. Além disto, o tempo necessário à participação nos Conselhos não se reduz às reuniões. É necessário estudar documentos, articular-se com outros representantes, entidades e instituições, informar-se, etc. A remuneração pela atividade de representação, do tipo *jeton*, não superaria o impasse porque, além do alto custo, poderia levar à mesquinharia da disputa do cargo pelo dinheiro, por menor que seja o valor.

A homogeneidade/heterogeneidade própria dos segmentos, por seu turno, implica numa brutal diferença no embate de poder. Enquanto os representantes governamentais estariam unificados pelo plano de governo ou mesmo pela subordinação ao executivo, chegando até a serem *enquadrados* pelo mandatário maior, os demais podem unificar-se temporariamente, após um árduo trabalho de “aparar as arestas”, mas são heterogêneos de saída. É claro que podem existir divergências entre representantes governamentais, não se trata disto. A questão é que eles partem da unidade, na medida em que são indicados pelo executivo. Sempre que este precisar, poderá unificá-los à partir de cima. No caso da assistência social, por exemplo, o segmento não governamental comporta, além dos usuários, os trabalhadores e os prestadores de serviço (que são empregadores), de saída heterogêneos. Novamente, o que se pretende destacar não é o possível confronto de segmentos mas o caráter arbitrário dos recortes na composição e as implicações dos modelos adotados.

2. Poder deliberativo

Mesmo quando desprezamos a análise dos Conselhos cujas leis de criação os configuram como “consultivos” e nos dedicamos àqueles definidos como “deliberativos”, ainda nos resta compreender até onde

vai o espaço de poder de cada Conselho. Inicialmente é necessário considerar o *âmbito* de atuação dos conselhos (municipal, estadual ou nacional) e a abrangência das decisões em relação à política em questão.

Em relação às esferas do Estado, há diferenças de acordo com a temática em questão. No caso da saúde,⁴ assistência social⁵ e dos direitos da criança e do adolescente,⁶ a descentralização é uma das diretrizes e não há subordinação dos conselhos municipais às demais instâncias. Diferente disto, as comissões estaduais e municipais do Trabalho e Emprego onde, apesar de deliberativas, estas comissões precisam ser reconhecidas pelo CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador), tem representantes das esferas superiores na composição das comissões.⁷ Estas duas exigências, o reconhecimento e a inclusão de representantes de outros âmbitos limita à autonomia dos municípios na gestão desta política e, estreita a faixa de atuação destes conselhos.

Em relação à abrangência das decisões a dificuldade central é a demarcação dos limites da política pública sob responsabilidade do conselho. Na normatização administrativa pública as competências ainda são demarcadas mais pelos órgãos do que pela definição da política em questão. A estrutura de organização dos serviços públicos referencia-se no titular de cada pasta (secretário ou ministro) e não na definição das políticas como expressas em suas leis específicas que, inclusive, criam os conselhos. Exemplo disto ocorre com a merenda escolar que é executada pelas secretarias de educação – e deve continuar sendo assim - mas que integra a Política de Assistência Social, na medida em que trata-se do *provimento de um mínimo social*⁸ para que a criança tenha um melhor aproveitamento educacional. Apesar de localizada sob a responsabilidade da secretaria da educação, devem ser controladas pelos Conselhos de Assistência Social e de Educação, em termos de sua qualidade e da articulação com as demais ações de resgate da condição social da família dos alunos, integração com o processo educacional, etc. Não há problema algum em submeter um mesmo programa ou serviço ao controle de diferentes conselhos, desde que sejam desenvolvidos mecanismos

⁴ LOS, Lei 8.080/90, Art. 7º, inciso IX.

⁵ LOAS, Lei 8.742/93, Art. 5º, inciso I.

⁶ ECA, Lei 8.069/90, Art. 88, incisos I e III.

⁷ Resolução 80/95 CODEFAT, Artigo 3º § 3º, alterada pela resolução 114/96.

⁸ LOAS, Lei 8742/93, Art. 1º.

integrados para acompanhamento.

Vinculado à relação entre as esferas de poder, há a questão do acesso aos recursos que financiarão cada política. O reconhecimento dos municípios enquanto entes autônomos e a descentralização dos serviços públicos, na constituição de 1988, não foi acompanhada de igual descentralização tributária. Esta situação cria uma relação de dependência às esferas estaduais e federal que levam os municípios a um extremo quadro de escassez de recursos. “Dividiu-se o ônus mas não o bônus”, é o que costumam afirmar os prefeitos submetidos às exigências supostamente maiores que as possibilidades financeiras.

Os Conselhos, incluídos neste contexto, têm restrito seu espaço de tomada de decisão. Nem sempre isto ocorre em função de obstáculos locais, mas sim pela impossibilidade de implementar quaisquer alterações na aplicação dos recursos que, além de escassos, vem direcionados da fonte federal. No caso da assistência social, apesar de constar na Lei Orgânica da Assistência Social a participação dos estados e municípios no financiamento, estes casos permanecem exceções. Em quase todos os municípios os recursos restringem-se àqueles repassados pelo Fundo Nacional da Assistência Social e, ainda assim, com sua aplicação já definida no âmbito da união.

Ainda assim, é necessário salientar que, apesar do volume de recursos há sempre uma política sendo desenvolvida. Mesmo com poucas verbas, há que definir onde aplicá-las e mesmo de que maneira ampliar e monitorar as receitas para avaliar a quantidade que está sendo destinada à determinada política. Os Conselhos têm ainda mais trabalho, na medida em que os recursos são poucos e não ao contrário, como querem alguns. Além disto, o gerenciamento de uma política não se esgota na aplicação dos recursos. Mesmo sendo um passo indispensável, é necessário reconhecer a importância do estabelecimento de princípios e diretrizes dos serviços; a integração operacional com as demais políticas; a relação com as organizações da Sociedade Civil existentes nas comunidades onde são executados; a vinculação entre os dados constatados no diagnóstico e as ações desenvolvidas; a avaliação qualitativa dos serviços prestados; a lisura e transparência na aplicação dos recursos existentes; a acessibilidade dos serviços oferecidos; o respeito ao usuário e o necessário aprimoramento contínuo do trabalho, etc.

Outro aspecto a ser visto é que os mecanismos existem para garantir a execução das decisões dos Conselhos. Chegamos ao chamado

poder vinculante das decisões, isto é, até que ponto elas obrigam alguém (uma autoridade do executivo – prefeito ou secretário) a acatá-la. Só se concretiza o caráter deliberativo dos conselhos se as decisões por ele tomadas tiverem poder vinculante. É necessária a especificação, em lei, da sanção no caso de descumprimento, para que algo seja efetivamente obrigatório. Há muita resistência do direito tradicional em admitir este tipo de sanção que, em suma, subordina as autoridades do executivo (eleitos e legitimados pela democracia representativa) aos colegiados (que incluem forças políticas legitimadas participativamente).

Vinculado a este ponto há a questão da qualificação jurídica do “ente” conselho. Em princípio, os Conselhos não são dotados de personalidade (expressa num CGC) embora permaneçam ainda assim, órgãos públicos autônomos. Entretanto há uma polêmica em relação à “personalidade judiciosa” que lhes daria a possibilidade de acionar a justiça como parte ativa em processos na defesa de suas decisões,⁹ isto é, em caso de descumprimento de uma decisão, seja no âmbito do poder público ou não, quem pode recorrer à justiça exigindo o cumprimento? O problema torna-se importante na medida em que os principais envolvidos neste tipo de conflito são os gestores públicos. Considerando que os Conselhos utilizam-se da personalidade jurídica da administração pública à qual são vinculados, estaria criado um impasse na medida em que a administração não acatasse uma decisão do Conselho. Como a justiça aceitará uma ação onde o proponente é, ao mesmo tempo, vítima e réu? Os conselhos ficariam relegados à reclamar o cumprimento de suas decisões no âmbito administrativo, onde o réu (prefeito, governador ou presidente) tem ascendência e, portanto, isto seria praticamente impossível. Admitida a personalidade judiciosa aos Conselhos, resulta dissolvido este impasse. Recentemente um acórdão aprovado por unanimidade pelo Tribunal de Justiça de São Paulo deu um passo significativo nesta questão assim manifestando-se em relação aos órgãos autônomos, como é o caso dos Conselhos:

Embora efetivamente despersonalizados, porque, como parte das entidades que integram, eles são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, os órgãos mantêm relações funcionais entre si e com terceiros, das quais resultam efeitos jurídicos internos e externos, na

⁹ Esta questão foi apontada originalmente por LIBERATI e CYRINO (1993)

*forma legal ou regular. Por terem prerrogativas funcionais próprias, quando infligidas por outro órgão admite-se a defesa delas até mesmo por mandado de segurança.*¹⁰

Interessa-nos, neste momento, compreender a gestão participativa das políticas públicas enquanto um fenômeno político-institucional. Para tanto, é de grande valia o retorno à discussão da democracia em relação ao problema em questão. O modelo representativo tradicional elege os mandatários dos Poderes Executivo e Legislativo. Deste processo, resultam divididos os *eleitores*, de um lado, e os *políticos*, de outro, ambos reduzidos à individualidade, apesar de que os segundos precisam estar vinculados a um partido político no momento da eleição. Nesta segunda categoria podem ser enquadrados também aqueles que pretendiam assumir um mandato público mas não obtiveram o número de votos suficientes para tal. Aos políticos fica atribuída a responsabilidade pelo direcionamento da *vida pública* enquanto os demais (eleitores/contribuintes) ficariam livres para dedicarem-se aos interesses da *vida privada*. O que parece simples e pacífico nas frases anteriores, implica na alienação da maioria da população, na medida em que abre mão da parcela de poder político inerente aos seres pensantes e, por outro lado, alimenta competição das elites políticas interessadas em gerir a coisa pública.¹¹

A inclusão da *participação popular paritária por meio de organizações representativas*¹² significa uma inovação neste sistema na medida em que admite uma outra forma de intervenção política.¹³ A expressão Democracia Participativa, não esgota o diferencial deste processo, até porque encerra uma variedade infinita de entendimentos e também porque não se trata de um modelo que substituiria a democracia representativa, senão que uma forma suplementar de exercício do poder político.

¹⁰ TJSP - 7a. Câmara de Direito Público; Ap. Civil n. 010.649.5/8-00-Santos-SP; Rel. Desemb. Jovino Sylos; j. 10.02.1999; v.u. BAASP, 2110/1011-j, de 07.06.1999.

¹¹ HELD (1987:167), denomina este modelo de Democracia Competitiva Elitista.

¹² Expressão utilizada no Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8069/90, Art. 88 II.

¹³ Há que se ressaltar o *referendo*, o *plebiscito* e a *iniciativa popular* no âmbito do legislativo, que são mecanismos de intervenção política previstos na Constituição de 1988, Art. 14 e que não ferem o modelo representativo. Sobre estes veja BENEVIDES (1991).

Apesar disto pode-se antever como característica desta forma de poder a abertura de oportunidade para a participação coletivizada. Ao integrar-se voluntariamente a uma organização a pessoa supera sua dimensão individual e passa a ser membro de um ente coletivo. Não significa, com isto, que não haja alienação ou mesmo autoritarismo neste processo. O que pode ser observado é tão somente a natureza coletiva deste ser político. Diferentemente do partido – também coletivo – as entidades não-governamentais não disputam os mandatos públicos através do sufrágio universal. Sua interveniência também é guiada por uma perspectiva política, como não poderia deixar de ser, mas seu limite esgota-se na implementação do *projeto político* pretendido e não no exercício direto dos cargos públicos. Este projeto ganha forma em políticas públicas específicas e temporalmente determinadas. Não se pode perder de vista que estas políticas implicam uma visão global da sociedade e de sua organização. Ainda assim, as entidades configuram-se a partir de determinado mote, ou “defesa”. Esta especificidade permite o detalhamento da intervenção na temática escolhida mas implica um risco de fragmentação da ação política, numa outra forma de alienação.

A relação dialética entre o projeto de sociedade, de forma ampla, e as políticas públicas, especificamente, é o desafio central para que se possa considerar a participação popular na gestão das políticas públicas, através dos conselhos, uma experiência efetiva de democratização. Para tanto, segundo CHAUI (1992) são essenciais transformações em diferentes esferas da vida social¹⁴ e estas, da mesma forma, dialeticamente operadas.

3. O controle da política

O exercício do poder deliberativo dos Conselhos passa, fundamentalmente pelo controle das políticas colocadas sob suas responsabilidades. O controle, aqui referido, não tem nada de autoritário ou policialesco. Ao contrário, trata-se do controle social legítimo e necessário para a conquista dos direitos inscritos na Constituição. Entender até onde pode ir este controle, quais os limites e possibilidades dos Conselhos nesta direção não tem sido tarefa muito fácil e exige um estudo minucioso da legislação pertinente a cada política. Apesar disto, alguns aspectos desta

¹⁴ Transformações na esfera econômica, político-institucional e informacional, segundo CHAUI (1992:352).

questão podem ser tratados para balizar o próprio estudo específico de cada Conselho.

Aproximativamente, é necessário entendermos sucintamente o que são políticas, programas e serviços públicos e qual a relação entre eles. Os três são passos de um mesmo processo. A diferença está na localização de cada um, na escala entre concreto e abstrato. Os *serviços*, como o nome já define, são os trabalhos concretamente realizados como o atendimento ao público em uma repartição, o conserto de uma rua, a aula em uma escola; a consulta médica; o ônibus; a televisão; o telefone; a ronda policial; etc. São a ponta da lança. Aquilo cuja falta é imediatamente sentida pela população. Note que os serviços nem sempre são executados pelo governo. Podem ser feitas concessões dos serviços, devendo ficar o concessionário submetido a certas exigências quanto à prestação deste serviço.

Os serviços públicos estão organizados em *programas*, onde estão estabelecidos a relação entre diversos serviços numa mesma direção. Um programa de combate à desnutrição infantil, por exemplo, pode ter os serviços de visita domiciliar para a pesagem das crianças, um serviço de fornecimento de cestas básicas para as famílias necessitadas, um serviço de diagnóstico médico das crianças com peso inferior ao padrão, um serviço de controle estatístico dos casos de desnutrição do município e um serviço de apoio administrativo ao programa como um todo. Na implementação deste programa pode-se conveniar com entidades não governamentais para a pesagem domiciliar das crianças, por exemplo, e o restante ser executado pelo governo municipal.

O terceiro ponto deste processo é a política pública, propriamente dita. Trata-se da organização de diversos programas para atingir determinada finalidade *politicamente* estabelecida. Este “politicamente” não significa necessariamente interesses eleitorais nem personalismos. Estamos utilizando a palavra política no sentido nobre da expressão. *Política* em termos de projeto de sociedade. Alguma finalidade, um projeto sempre estará sendo perseguido pelas políticas públicas. A política é a direção, o sentido implicado pelos programas e serviços. Mesmo que não esteja escrito em nenhum documento, mesmo que o próprio governo não reconheça o sentido de suas ações, haverá uma política sendo desenvolvida. A inexistência de programas e serviços em determinada área é também a forma de implementar uma política. A política, portanto, não é o documento,

mas a decisão. O estabelecimento de princípios, prioridades e diretrizes que organizarão os programas e os serviços em cada área.

De acordo com a perspectiva política será dado um conceito específico de política pública. É um conceito onde cruzam diferentes visões de mundo, cada qual utilizando-se desta expressão como meio em direção a seu projeto de sociedade. É importante, portanto, que possamos “montar” uma noção que sirva a nossos interesses, ao invés de buscar uma definição já pronta nas teorias. Indicativamente podemos observar algumas dimensões que deverão estar presentes nesta noção:

- I. Temporalidade: localização histórica (passado – presente) e direcionamento (futuro);
- II. Relação com os direitos: as políticas públicas precisam estar referenciadas nos direitos da população. “DIREITO=POLÍTICA PÚBLICA”.
- III. Caráter público: mesmo quando implementadas pela iniciativa privada ou por entidades não governamentais, as políticas precisam preservar a relação finalística com a população como um todo.
- IV. Sentido político: não se pode omitir o sentido propriamente *político*, o posicionamento da própria noção. Não se pode esperar um conceito *neutro* politicamente.

A partir da noção de política pública e considerando a distinção entre política, programas e serviços, podemos agora entrar no Controle, como uma incumbência dos conselhos. O controle que o Conselho exercerá ocorre no âmbito das informações. É preciso ter domínio das informações para a tomada de decisões, para ter/exercer o poder deliberativo. Ter controle dos dados da realidade, não é dominar a própria realidade, é ter a condição de tomar decisões fundamentadas para reverter os problemas detectados, aprimorar processos, definir prioridades.

O controle administrativo, no sentido de chefia de funcionários e coordenação de ações, cabe ao poder executivo. São diferentes âmbitos de controle que precisam estar muito claros para que não se perca toda a energia nesta disputa de espaço. A existência de um Conselho não anula o papel do secretário, do prefeito ou das chefias de departamento. Estes tem a obrigação de manter controle sobre as ações e as condições administrativas relativas à implementação de determinada política. Os conselhos precisam ter o controle dos dados da realidade, tanto em relação

à demanda de políticas quanto em relação aos serviços oferecidos para tomar decisões de nível superior, de direcionamento político.

O diagnóstico, portanto, não é apenas uma burocracia a ser cumprida pelo conselho, mas sim sua principal ferramenta para Controle da política. É indispensável que o Conselho construa mecanismos de abastecimento e atualização permanente de informações. O diagnóstico como um processo e não como uma pesquisa. Um sistema de informações permanente e não um relatório estático. É necessário ir além dos dados oferecidos pelo próprio executante da política. Não basta saber quantas consultas médicas foram realizadas por um posto de saúde, por exemplo, mas quantas deixaram de ser, porque e quais as conseqüências disto. Não basta saber quantas pessoas perderam seus empregos, ou quantas procuraram empregos no SINE, ou ainda quantas foram inseridas no mercado de trabalho. É necessário saber de quê estão vivendo as pessoas no município. De onde tiram atualmente sua renda, qual alternativa que construíram e como uma política de trabalho, emprego e renda pode alcançá-los, por exemplo, consolidando, estimulando, legalizando e apoiando as alternativas encontradas.

O Sistema de Informações do Conselho não precisa ser uma coisa tão complicada como o nome pode sugerir. Pode ser feito dentro das condições disponíveis para o próprio conselho no momento e ser aprimorada com o passar do tempo. É necessário, inicialmente, solicitar relatórios detalhados dos órgãos executores da política em questão. Na medida do possível o Conselho pode pedir o apoio das universidades para a interpretação dos dados, ou mesmo contratar uma assessoria para esta finalidade. Sobre isto o conselho poderá elaborar os questionamentos que considerar necessários para melhor dominar estas informações. Somado a isto, poderá buscar dados em outras fontes, como as entidades comunitárias, que dispõe da visão da ponta, do que "falta" em termos de serviços; dos institutos de informações (do tipo IBGE, DIEESE, etc.) embora geralmente os indicadores sejam bastante genéricos, eles podem ser úteis para identificar as lacunas quando cruzados com os dados obtidos com a administração pública. Os Conselhos Tutelares são órgãos encarregados de zelar pelos direitos da criança e do adolescente e, em função disto, centralizam os dados relativos às violações dos direitos, o que tem interface com todas as políticas. Os Conselhos, independente da política específica que tratam, podem buscar nos Conselhos Tutelares as informações relativas aos seu campo de

atuação. Quanto mais amplas e criativas as fontes de informações do Conselho, mais rico será o controle que ele exercerá sobre a sua política.

Com base no diagnóstico permanente o Conselho poderá efetivamente exercer o papel deliberativo de alto nível, isto é, no direcionamento da política e não somente na aplicação de recursos ou acompanhamento a programas e projetos. A política exige uma visão mais ampla da realidade, que consiga visualizar “para onde estamos indo” com tudo o que está sendo feito, “para onde queremos ir”, em termos de direção política; “o que podemos fazer” com a condição que dispomos e “o que precisará ser feito” enquanto políticas, programas e serviços a serem formulados e deliberados pelo conselho.

4. Conselho dos direitos da criança e do adolescente

A temática dos Direitos da Infância e Adolescência sempre contou com a comoção pública e ares religiosos o que, pretensiosamente, a colocariam acima das diferenças político-ideológicas. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), coerentemente, foi aprovado pelo Congresso Nacional revestido pela aura da unanimidade. A um só tempo esta lei regulamentou a Carta Magna, sintonizou o Brasil com os ditames das normativas internacionais sobre a questão e, ainda, deu vazão à pressão popular exercida pelo Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, articulado desde o início da década de oitenta. Apesar do grande consenso, reunido até então, na medida em que iniciou-se a implementação da lei, as contradições existentes começaram a se evidenciar.

Os Conselhos de Direitos, previstos no Estatuto, foram encarregados de exercer o *controle das ações em todos os níveis*,¹⁵ no que diz respeito à infância e adolescência. Constituídos paritariamente por representantes governamentais e não-governamentais, estes conselhos foram investidos de poder deliberativo para que possam desincubar-se de tão extensa tarefa.

“Direitos da Criança e do Adolescente” não demarca uma política pública, diferentemente dos demais Conselhos Deliberativos, senão que um público que deve ser priorizado por todas as políticas. Trata-se de uma responsabilidade transversal, em relação às políticas setoriais ou, se

¹⁵ Lei 8069 de 13 de julho de 1990, artigo 88 II.

Quadro n. 2

Políticas Públicas Setoriais

Política Pública \ População Alvo	Educação	Saúde	Cultura	Meio Ambiente	Segurança Pública	Assistência Social	Comunicação	Economia	Transporte	Etc.	
Crianças e Adolescentes	----- INTERSETORIALIDADE -----									▶	Prioridade Absoluta
Idosos											
Trabalhadores Adultos											
Pessoas Portadoras de Deficiências											
Trabalhadores Desempregados											
Não Trabalhadores											
Etc.											

Fonte: Elaboração do autor.

preferirmos, uma responsabilidade intersetorial. Educação, saúde, cultura, meio ambiente, habitação, economia, transporte, urbanismo, segurança pública, comunicação, etc. Em cada política especificamente o público infante juvenil deve ser *absolutamente priorizado*¹⁶ e a ele reservada a *proteção integral*, isto é, nenhuma ação poderia – por definição – lhe ser dirigida de forma isolada ou fragmentada, mas sim articulada com todo o conjunto de políticas para garantir os direitos integralmente. Considerando que diversas políticas setoriais têm conselhos próprios, a relação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente com os demais conselhos passa a ser um dos pontos centrais de sua ação. Vejamos, no esquema a seguir (Quadro n. 2), a localização desta relação.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a partir deste entendimento, têm a atribuição de gerir participativamente a “Política de Garantia” dos Direitos, isto é, estabelecer mecanismos de controle e avaliação de todas as políticas quando dirigidas à infância e à adolescência, monitorando a proteção integral e a prioridade absoluta desta parcela da população.

Esta característica intersetorial dos direitos da Criança e do Adolescente aponta a necessidade da articulação política do “sistema de garantia” e coloca estes Conselhos num alto grau de dificuldade e, simultaneamente, atribui a eles um papel estratégico na implementação da gestão participativa das políticas públicas, de maneira mais genérica. Trata-se do enfrentamento da própria cultura política da gestão pública incrustada nas organizações. Apesar do caráter institucional do Conselho, seu trabalho transcende à burocracia que lhe dá corpo. Mais que emitir resoluções, o Conselho de Direitos tem que quebrar “muros” institucionais e fazer com que os setores passem a trabalhar sincronizadamente. Mais que analisar planilhas de gastos, devem instituir o controle social das contas públicas, incluindo as receitas e despesas. Mais que exigir relatórios, devem estabelecer compromissos públicos com a qualidade dos serviços. Mais que apresentar reivindicações, devem alterar o processo decisório, fazendo do diagnóstico de necessidades o fundamento e do embate argumentativo o direcionamento das políticas públicas.

¹⁶ Constituição Federal Brasileira de 1988, artigo 227.

5. Considerações finais

Temos visto a generalização dos Conselhos como se eles fossem a solução miraculosa para a exclusão social, a fragilidade institucional do Estado e o autoritarismo incrustados na sociedade brasileira. Este é um problema mais amplo e que precisará ser tratado em sua devida amplitude. Sem considerar as contradições estruturantes do Estado Capitalista não é possível reverter suas conseqüências. A organização do sistema produtivo sob a primazia da acumulação em detrimento das condições de vida, alastra-se para diferentes dimensões da sociedade produzindo relações serializadas e competitivas e distanciando os cidadãos da compreensão do processo no qual estão inseridos. Políticas públicas ainda são concebidas e geridas como benesses das elites governantes em relação a uma população imbecilizada e submissa. Com a gestão das políticas públicas pelos Conselhos não superaremos este quadro! Trata-se apenas de um instrumento em construção que certamente precisará de aprimoramentos. Dogmatizá-lo é uma das melhores maneiras de diminuir sua efetividade. Enquanto instrumentos, os Conselhos têm-se demonstrado úteis na reversão da cultura político-administrativa sob a qual as políticas públicas têm sido geridas. A um só tempo, forma agentes públicos (conselheiros e técnicos) aptos à gerir participativamente, estabelece canais efetivos de intervenção da população organizada, revitaliza a política como aspecto da vida social para além do processo eleitoral, diminui a possibilidade de desvios de recursos públicos e, principalmente, institui um novo espaço político para a gestão da coisa pública. É crucial que abordemos de forma crítica e consistente o processo político no qual estamos todos inseridos para que nos apropriemos desde já de seus frutos e consigamos solucionar os problemas que venham a surgir.

Sugestivamente podemos apontar alguns indicativos de que determinado Conselho caminha na direção de consolidar-se na gestão participativa das políticas submetidas à sua responsabilidade:

- a) constrói e avalia sistematicamente os indicadores de qualidade dos serviços à população;
- b) promove diagnóstico permanente das condições vividas pela população, em relação à política em questão, buscando principalmente detectar a demanda reprimida;
- c) é composto por conselheiros governamentais com poder

decisório, isto é, representativos da posição de determinada secretaria e/ou do governo como um todo;

- d) possui mecanismos legítimos e autônomos de escolha e acompanhamento do trabalho dos conselheiros não-governamentais (fóruns permanentes);
- e) desenvolve uma política de comunicação para dar transparência às decisões tomadas, às discussões em andamento e as atribuições do órgão;
- f) realiza e monitora um planejamento estratégico participativo, envolvendo não só os conselheiros mas, em momentos apropriados (conferências, por exemplo), as entidades, órgãos e profissionais relacionados com a política;
- g) dispõe de condições operacionais autônomas para suporte das comissões de trabalho, plenária e diretoria (secretaria executiva, material de expediente, recursos para deslocamentos, etc.);
- h) define e monitora a implementação de uma política de formação continuada, tanto para seus conselheiros como para servidores públicos e entidades envolvidas com a execução da política;
- i) conhece e interfere no processo orçamentário da política em questão, tematizando não só as despesas mas também as receitas relativas;
- j) articula-se com os outros Conselhos, identificando interfaces, desenvolvendo ações conjuntas e fortalecendo a gestão colegiada;
- k) articula-se com os conselhos de outros âmbitos (nacional, estadual e municipal) e, também, com os outros conselhos no mesmo âmbito (articulação regional).

Os elementos anteriormente referidos não pretendem esgotar a questão, senão que aguçar o olhar na direção de considerar o processo de implementação da gestão participativa do ponto de vista político-institucional. Não basta implantar os Conselhos, é preciso que eles conquistem seu espaço político, instituem novas práticas e gerem políticas públicas alinhadas com os interesses da população.

Os conselhos não podem contentar-se com o acompanhamento aos programas e projetos sob pena de transformarem-se em elementos

decorativos na gestão das políticas. Sua atenção precisa estar voltada mais amplamente para as decisões cruciais da política pública. É neste âmbito que está o desafio da gestão participativa e da construção de uma nova cultura político-administrativa da coisa pública. É um espaço aberto para que os conselhos chamem para si a responsabilidade, qualifiquem-se e legitimem-se enquanto agentes colegiados de decisão política.

Referências bibliográficas

- ARENTO, Hannah. As Esferas Pública e Privada. In: *A condição Humana*, 5ª Edição. Rio de Janeiro : Editora Forense Universitária. 1991.
- BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo : Editora Ática. 1991.
- BORDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro : Editora Bertrand Brasil. 1989.
- BOSCHI, Raul. A Arte da Associação: Política de Base e Democracia no Brasil. In: *Coleção Grande Brasil: Veredas*. Rio de Janeiro : Vértice. 1987.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e Democracia. O Discurso Competente e Outras Falas*. 6ª. edição. São Paulo : Cortez Editora. 1993.
- _____. Público, Privado, Despotismo. In: NOVAES, A. (Org.). *Ética*. São Paulo : Companhia das Letras. 1992.
- GUTTMANN, Amy. A Desarmonia da Democracia. In: *Lua Nova*, nº 36: Democracia. CEDEC, 1995.
- HELD, David. Modelos de Democracia. Belo Horizonte : Editora Paidéia. 1987.
- LIBERATI, Wilson Donizeti e CYRINO, Público Caio Bessa. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo : Malheiros Editores. 1993.
- OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro : Biblioteca Tempo Brasileiro. 1984.
- POULANTZAS, Nico. *O Estado, O Poder, O Socialismo* [1978]. 3ª edição. Rio de Janeiro : Graal. 1985.
- REIS, Fábio W. Consolidação Democrática e Construção do Estado. In: *Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas. (Coleção Grande Brasil Veredas)*. Rio de Janeiro : Editora Vértice. 1987.

- SADER, Eder. Quando Novos Personagens Entraram em Cena. Rio de Janeiro : Paz e Terra. 1988.
- SARTRE, Jean-Paul. Questão de Método [1960]. In: *Os Pensadores*. São Paulo : Nova Cultural, 3ª edição. 1987.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo : Edições Loyola. 1993.
- SEIBEL, Erni J. Administração e Cultura Ético-Política. In: *Seqüência*, Ano 14, nº 26. Florianópolis : UFSC. Jun. 1993.
- _____. *Cultura Política e Gestão Pública*. (Projeto de Pesquisa) UFSC/CNPq Mimeo, Fpolis, 1994.
- TEIXEIRA, Elenaldo C. Participação Popular e Cidadania. Um Exercício de Cidadania. In: Cadernos CRH, nº 18. Salvador. 1993.
- TELLES, Vera. Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos. In: *Participação Popular nos Governos Locais*, nº 14. São Paulo : Publicações Polis. 1994.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira. In: BIB, nº 28, p. 3-41. Rio de Janeiro. 1989.