

An aerial photograph of an ancient stone amphitheater. The seats are arranged in a semi-circular pattern. Numerous red cushions are scattered across the stone steps, some in neat stacks and others lying flat. The lighting is bright, casting shadows that emphasize the texture of the stone and the vibrant color of the cushions.

CONSELHOS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Teoria e Práticas

RODRIGO STUMPF GONZÁLEZ

Editora SGE

**CONSELHOS E
PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA**
Teoria e Práticas

RODRIGO STUMPF GONZÁLEZ

EDITORA SGE

2015

© Rodrigo Stumpf González
1ª edição: 2015

Direitos reservados desta edição:
Editora SGE

Editoração: Jennifer Azambuja de Moraes
Revisão: Priscila Fenelon

Conselho Editorial:
Marco Aurélio Stumpf González
Alberto J. G. Villamarín
Claudia Avila Fonseca
Diego Erba
Marcello Baquero

Capa: Anfiteatro de Pompéia, Italia.

G643c

González, Rodrigo Stumpf – Porto Alegre: Editora SGE, 2015.

p. ; 14x21cm

ISBN 978-85-98168-11-1

1. Conselhos . 2. Democracia. 3. Participação
I. Conselhos e participação política: teoria e práticas
II. González, Rodrigo Stumpf

CDD 321.8
CDU 321.7 (81)

Editora SGE 2015.

Sumário

Introdução	5
Capítulo I	11
As políticas sociais e os conselhos tutelares	
Capítulo II	21
Avaliação da implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente em Porto Alegre	
Capítulo III	59
Origem e funcionamento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente	
Capítulo IV	85
Direito, democracia e nova institucionalidade: uma análise da criação de conselhos municipais de controle de políticas públicas	
Capítulo V	109
Filantropia e terceiro setor: o que há de novo nas (des)obrigações do Estado com a questão social das sociedades beneficentes às organizações não-governamentais	
Capítulo VI	127
Conselhos e controle social: uma avaliação qualitativa dos conselhos do programa bolsa escola	
Capítulo VII	159
Conselhos de desenvolvimento econômico e social: a experiência do Brasil	
Capítulo VIII	193
Direitos humanos, participação política e políticas públicas no Brasil: o papel dos conselhos	

Introdução

Este livro trata de conselhos. Que tipo de conselhos, poderia perguntar o leitor, uma vez que o termo é polissêmico, identificando um órgão de decisão coletiva que pode ter diferentes funções, necessitando de adjetivos para estas serem compreendidas?

Os conselhos de que se trata aqui surgem ou são reformulados na esteira da redemocratização do Brasil nos anos 80, como mecanismos de aprofundamento da democracia.

Alguns autores usam o termo conselhos gestores. Esta denominação, no entanto, embute um equívoco, porque na verdade, a maioria dos conselhos criados a partir de regulamentação da Constituição Federal de 1988 não executa atividades de gestão.

Outros fazem referencia a conselhos setoriais, mas também é um adjetivo que possa ser utilizado de forma indiscriminada. Enquanto alguns conselhos podem assumir esta condição – conselhos da saúde, da assistência social, do meio ambiente, outros são caracterizados por públicos específicos, como idosos, crianças e adolescentes ou mulheres e outros ainda tem uma competência difusa, como os conselhos de desenvolvimento.

Eu próprio utilizei o termo conselhos de controle de políticas públicas para referir a análise dos organismos coletivos que atuam na definição de regras, ou avaliação de resultados de políticas destinadas a temas ou públicos específicos. Mas mesmo este termo pode ser contestado, uma vez que nem todos os conselhos possuem competência específica de controle, atuando mais em um sentido consultivo ou de monitoramento.

Por isso o título refere genericamente a conselhos, chamando a atenção para a característica que lhes é comum: a composição colegiada, deixando para a análise das situações específicas o adjetivo que possa ser mais adequado a cada caso.

Os textos aqui organizados refletem em parte minha trajetória entre os mundos da ação política e da reflexão teórica. Esta trajetória inicia-se com meu envolvimento no Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua a partir de 1988. Como jovem advogado recém-formado, tive a oportunidade de representar o MNMMR em processos de criação e articulação de uma emenda popular no debate da Assembleia Estadual Constituinte do Rio Grande do Sul, sobre os direitos da criança e do adolescente, na qual se incluía a proposta de criação de um Conselho Estadual com representação da sociedade. No âmbito municipal ajudei a redigir o projeto de lei para criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre, tendo posteriormente participado deste conselho entre 1991 e 1997, representando subsequentemente o MNMMR e a OAB/RS. Entre 1993 e 1995 fui membro do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul, tendo sido presidente deste conselho em 1994/1995.

Minha carreira acadêmica se desenvolveu paralelamente, iniciando com um bacharelado em direito em 1988, tendo sido um dos primeiros bolsistas de iniciação científica da Faculdade de Direitos da UFRGS. Seguiu-se com o início de uma carreira docente no ensino superior em 1992 na Escola Superior de Administração Pública da Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul, ainda como estudante de pós-graduação e a conclusão do mestrado em Ciência Política em 1994. A partir de 1994 passei a ser docente do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, onde permaneci até

2008. Ao longo destas décadas outras colaborações foram desenvolvidas, com destaque para a atuação como pesquisador colaborador do Centro de Pesquisas da Universidade de Brasília, o DataUnB e como Coordenador de Pesquisa do Centro Universitário La Salle.

Desde 2009 faço parte do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, atuando também no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política desta universidade.

Todos os textos que escrevi sobre conselhos combinam uma preocupação com teoria e prática. A teoria busca no debate da ciência política uma referência para entender o funcionamento dos conselhos, suas potencialidades e utilidades no campo da teoria democrática como ideal. A prática busca refletir a democracia realmente existente, os problemas de funcionamento e que ações estratégicas podem ser realizadas para aproximar-se do ideal teórico. O público a que se destina esta produção não é exclusivamente o do mundo acadêmico, o que por vezes exige o uso de uma linguagem mais coloquial, acessível aos militantes de organizações comunitárias envolvidas no cotidiano dos conselhos.

A divulgação destes textos foi a mais variada possível, incluindo cursos de extensão, anais de seminários acadêmicos, revistas de divulgação e anuários de pós-graduação. Em comum estes materiais têm o fato de pertencerem a uma época em que a produção em papel substituía a Internet. Outro aspecto que dificulta a sua difusão é a rápida obsolescência dos formatos eletrônicos em que foram produzidos. Embora desde o início dos anos 90 a velha máquina de escrever tenha sido aposentada, sendo substituída pelo computador, ao longo das últimas duas décadas a mudança de plataformas e softwares torna a leitura de material antigo uma aventura. Em alguns casos a digitalização ou redigitação dos textos im-

pressos é mais fácil que a recuperação de textos e gráficos produzidos em softwares como Wordstar e Lótus 123 em equipamentos do período da reserva de mercado da informática no Brasil. Isto faz com que alunos ou pesquisadores interessados em minha produção do período recebam respostas negativas a pedidos de acesso a estes textos enviados por correio eletrônico. Eles estão organizados na ordem cronológica de sua produção.

No primeiro capítulo o artigo foi publicado no primeiro e único número da revista Mundo da Rua, produzida pela Comissão Local do MNMMR em 1995. Esta revista de divulgação pedagógica teve vida curta. O texto foi escrito originalmente para a formação dos conselheiros tutelares eleitos em 1992 para Porto Alegre.

O segundo capítulo é o resultado de uma pesquisa desenvolvida graças a um projeto de pesquisa financiado por uma bolsa de recém-mestre da FAPERGS, desenvolvido nos anos de 1994-1995 e publicado no livro Educação e Direitos, uma obra coletiva organizada por mim e pelo Prof Solon Viola, em 1997.

O terceiro capítulo é resultado de um curso de extensão realizado em Santa Catarina pelo Centro de Formação de Educadores do MNMMR em 1995. Trata-se da transcrição da gravação, que deveria ter se transformado em um caderno de estudos que não chegou a ser publicado.

O quarto capítulo traz uma reflexão sobre as formas de organização jurídica da sociedade civil, em uma época em que a privatização e a transferência de serviços públicos para organizações não governamentais estavam na pauta política e foi apresentado e publicado nos anais do II Seminário sobre a Gestão Organizacional do Terceiro Setor: Cidadania e Voluntariado, realizado pela Unisinos em 2000.

O quinto capítulo é oriundo de pesquisa que fez parte da Avaliação do Programa Bolsa Escola Federal realizada entre 2002 e

2003 pelo DataUnB, com a coordenação dos professores Benício Schmidt e Henrique Carlos de Oliveira de Castro, na qual fiz a avaliação dos conselhos de controle por meio de grupos focais.

O sexto capítulo é um artigo publicado no Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos em 2005, no qual atuava como professor e pesquisador à época.

O sétimo capítulo discute a trajetória dos Conselhos de Desenvolvimento Social, colocando em perspectiva as trajetórias nacional e do Rio Grande do Sul, e foi publicado na revista Lider, da Universidad de Los Lagos no Chile em 2013.

Por fim o oitavo capítulo foi um texto produzido a pedido da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública de Porto Alegre, sobre a relação entre conselhos e direitos humanos, para um livro que não chegou a ser publicado.

Embora a grande parte deste material tenha sido escrita ao longo dos últimos vinte anos, a possibilidade de revisão e organização desta obra somente foi possível com o apoio do CNPQ e o desenvolvimento do projeto que obteve a concessão de uma bolsa de produtividade em pesquisa, além do apoio valioso dos bolsistas de iniciação científica que apoiaram os trabalhos nos últimos anos: Maxmiler, Camila, Gisele, Priscila e Renato. Fica aqui o agradecimento.

Cada um destes textos reflete um momento de minha carreira, mas também a agenda política e os debates no país, como a discussão sobre privatização dos Governos de Fernando Henrique Cardoso nos anos 90 ou sobre os Conselhos de desenvolvimento nos governos de Lula.

Se estes textos ainda têm alguma contribuição teórica relevante a dar, ou podem ser úteis deixo ao leitor de hoje a decisão. São pelo menos a representação de um momento no processo histórico de implementação dos conselhos e podem ser ao menos tra-

tados como documentação do pensamento de um ator engajado não apenas como cientista, mas como político, para seguir a distinção clássica de Max Weber.

Porto Alegre, setembro de 2015.

Rodrigo Stumpf González

AS POLÍTICAS SOCIAIS E OS CONSELHOS TUTELARES

Introdução

Este trabalho procura dar um panorama de forma relativamente ampla da conceituação da política social, seu histórico no Brasil e na área de atenção à infância e o papel dos Conselhos Tutelares frente a esta realidade.

O conceito de política social está contido dentro de outro de abrangência maior, que é o de política pública. Existem diversas formas de conceituação, dentro os diversos autores, mas uma apresentada por Thomas Dye (1972, p. 1), embora simples, traz os elementos principais: "política pública é qualquer coisa que o governo escolhe fazer ou não fazer". Isto é, é a ação (ou decisão de omitir-se) por parte do Estado sobre a realidade social. Obviamente esta é uma definição simplificada, mas suficiente no momento.

A política social é uma espécie de política pública. Ainda que não haja consenso sobre uma definição ou sobre os limites da política social, algumas áreas de atuação do Estado são incluídas pela maioria dos autores: saúde, educação, habitação, saneamento sendo outras discutidas: segurança, relações de trabalho.

Não há nenhum princípio universal que nos diga se uma política pública é política social ou não. Para um conceito mais geral e não enumerativo, podemos citar Wanderley Guilherme dos Santos (1986): "chama-se de política social a toda política que ordena escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente

e coerente" (1986, p.2). O que chama de "escolhas trágicas" tem a ver com a escassez de recursos da sociedade: não havendo condições de atender a todas as necessidades de uma comunidade, se escolhe alguns pontos para atuar, em detrimento de outros: se procura modificar o perfil de desigualdade, segundo um critério de justiça (prioridade às crianças, por exemplo).

Vemos assim uma limitação da política social: ela pode diminuir as desigualdades sociais, mas tem seus limites na estrutura desigual do sistema social.

Para efeitos práticos muitas vezes se faz uma distinção entre políticas sociais básicas e políticas compensatórias. Esta distinção se baseia no critério de elegibilidade: enquanto as políticas básicas seriam universais – extensivas a toda a população, as compensatórias seriam seletivas – atenderiam apenas segmentos específicos que por qualquer motivo não tenha acesso ou garantia de sua cidadania através das políticas básicas.

Esta conceituação remete ao conceito de cidadania formulado por T.H. Marshall (1967). Segundo este autor (que examina a realidade do Reino Unido) a cidadania se desenvolveu em três fases: conquista de direitos civis (liberdade de movimento, expressão, associação, etc.), políticos (voto e participação política) e sociais (políticas sociais). Nesta última fase estaria contido dentro do conceito de cidadania o direito a um nível mínimo de vida, através da intervenção do Estado.

É a desmercantilização do consumo de alguns bens e serviços, que seriam retirados da concorrência de mercado (acessível a quem pode pagar) e colocados à disposição de todos, segundo as condições de cada um (ESPING-ANDERSEN, 1985). Em outras palavras: o atendimento médico e à escola devem estar garantidos a todos, mesmo os desempregados, os pobres e os excluídos. A cidadania é universalizada, não ficando restrita aos proprietários ou

membros de determinado grupo social.

É importante frisar que a evolução da cobertura das políticas sociais não ocorreu porque os governantes são "bonzinhos" e querem agradar a população. Foi fruto de um processo de lutas políticas, através da mobilização de sindicatos e movimentos sociais exigindo sua ampliação.

Atualmente há pessoas que se referem, na área da criança, a uma categoria de "políticas de proteção especial". Considero que não é uma categoria legítima enquanto elemento autônomo.

O termo proteção especial deve incluir um conjunto de ações de garantia aos direitos de cidadania que vai desde as políticas ditas básicas, como a garantia universal de saúde e educação como compensatórias e complementares, onde se incluem o resgate dos excluídos, como os meninos de rua e programas especiais para aqueles que as políticas básicas não são suficientes, como os portadores de deficiências motoras, sensoriais ou mentais.

Estas ações atravessam de forma longitudinal todos os segmentos da política social, não constituindo categoria individualizada.

A criação de uma "política de proteção especial" autônoma tendo como alvo os excluídos das políticas básicas tem características semelhantes às políticas assistencialistas, que pode resultar no paralelismo e na estigmatização dos atendidos.

A Evolução da Política Social no Brasil

1500-1930

Desde a ocupação do país pelos portugueses no século XVI até a terceira década deste século inexistiu uma política social por parte do Estado brasileiro. O atendimento existente à população

necessitada era feito por obras sociais da Igreja, como as Santas Casas. As caixas de pensão profissionais são a primeira alternativa laica, a partir dos anos 20.

1930-1964

Com a revolução de 30 o Estado passa a ter um papel ativo na formulação de políticas, procurando incorporar as reivindicações dos trabalhadores urbanos e diminuir as tensões sociais. Com a liderança de Getúlio Vargas nasce o trabalhismo e a política social brasileira.

Esta, entretanto, pauta-se por um princípio que W.G. dos Santos (1979) chama de "cidadania regulada"¹. As formas de mobilização social, como sindicatos e associações de moradores tinham uma relação estreita com o Estado e limites restritos de exigências.

1964-1985

Com o golpe de estado de 31 de março encerra-se o período populista, que é substituído por uma política desenvolvimentista e de cunho tecnocrático. Por um lado, são ampliados e universalizados diversos serviços, a previdência e assistência social é unificada no INPS; por outro lado adota-se um perfil privatista e de financiamento regressivo: a prestação de serviços se dá através de

¹ "Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade é o conceito de *cidadania*, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como de *cidadania regulada*. Por *cidadania regulada* entendo o conceito da cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal." (SANTOS, p. 43).

convênios com a iniciativa privada e o financiamento da política se dá pela contribuição dos trabalhadores.

A força reivindicativa da sociedade é sufocada através da repressão e da cooptação. Mas a partir da vitória da oposição em 1974 começa a mudar o panorama. Um movimento sindical forte e autônomo se desenvolve no ABC paulista e o movimento associativo, capitalizando os trabalhos das CEBs, resurge com força, principalmente na reivindicação de medidas contra o aumento do custo de vida e por melhores condições sociais para a população das periferias.

Após a vitória de candidatos oposicionistas nas eleições de 1982 e da derrota das Diretas Já em 1984 se desenrola uma transição pactuada e sem participação popular, que resulta na Nova República.

1985-1992

A partir da Nova República algumas alterações são feitas, procurando direcionar a política social existente para um critério de universalização, juntamente com medidas de resgate da cidadania dos setores mais afetados pela crise econômica (FARIA e CASTRO, 1989; CASTRO, 1992)

Infelizmente boa parte das medidas propostas ficou na retórica ou teve seus recursos utilizados para uma política clientelista com fins eleitorais. São dignos de nota neste período a SEHAC e a LBA.

O processo constituinte serviu como polo aglutinador das reivindicações do movimento social, ficando garantidos uma série de direitos sociais na Constituição Federal. Sua efetivação foi pre-

judicada pela falta de regulamentação de muitos de seus artigos, aliada ao estado falimentar das instituições públicas encarregadas da política social, carentes de recursos e de reestruturação administrativa.

O governo eleito em 1989 aliou o desenvolvimento de um discurso de preocupações com a situação social e de interesse no resgate da cidadania da população pobre (os descamisados) com a prática de uma política econômica recessiva, que agravou a crise social, com o aumento da taxa de desemprego, o que se refletiu também no financiamento da política social, com a diminuição dos recursos disponíveis, devido à queda da produção e das contribuições. Neste estágio estamos hoje.

A Política de Atenção à Infância e Juventude no Brasil

A periodicização na evolução da política de atendimento a crianças e adolescente não foge muito ao exposto acima. Isto é, se pode se chamar de *política* um conjunto de iniciativas nem sempre ordenadas e coerentes (COSTA, 1992; MNMMR, 1990).

Até o início do século o atendimento a órfãos e abandonados ficou a cargo da Igreja Católica, onde o símbolo é o instituto da roda, nos orfanatos.

Em 1927 é criado o primeiro Código de Menores. É resposta ao problema do aumento da miséria e da criminalidade infantil, particularmente nas ruas do Rio de Janeiro. Seus complementos no período populista são o SAM a LBA e alguns outros programas assistenciais específicos. Seu princípio é o da segregação e da reeducação. O infrator e o abandonado são desvios sociais a corrigir.

Durante o período ditatorial, seguindo a linha tecnocrática, é criada uma política para a criança, centralista e institucionalista,

que tem na FUNABEM a sua formuladora e nas FEBEMs as executoras estaduais. Vigem o princípio da situação irregular – causada pela conduta ou pela situação social, consagrado pelo novo Código de Menores, de 1979.

As mudanças ocorridas na sociedade com a decadência da ditadura também se fazem sentir na área da criança. A partir do princípio dos anos 80 se discutem alternativas para o sistema falido das FEBEMs, que incluem o trabalho comunitário, acabando com as grandes penitenciárias de internação.

Conjuntamente se desenvolve a mobilização social para a alteração da legislação vigente. A Constituição adota o princípio da proteção integral², preconizado pela ONU e da participação da sociedade na definição das políticas de assistência³ que irão ser regulamentados através do Estatuto da Criança e do Adolescente.

No ECA estará disposto não só o direito de cidadania de crianças e adolescentes como a estrutura básica de uma nova política social de atenção à infância e adolescência e dos instrumentos

² Constituição Federal, Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

³ Constituição Federal, Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

para sua formulação, execução e controle. Entre estes instrumentos está o Conselho Tutelar.

O Conselho Tutelar e as Políticas Sociais

O ECA em sua parte especial prevê a criação de duas espécies de Conselhos: os Conselhos de Direitos (Municipais, Estaduais e Nacional) (Art. 88, II), e os Conselhos Tutelares (Art. 131). Estes órgãos têm papéis diferenciados, embora fundamentais e complementares, em relação às políticas sociais para a criança e o adolescente.

Para compreender esta diferença é importante abordar as diferentes etapas de uma política pública: em primeiro lugar, *a) formulação*, onde são formados e definidos seus conteúdos e objetivos; em segundo, *b) implementação*, a execução prática da decisão tomada e por fim, *c) avaliação*, o *feedback* para a definição de sua reformulação ou continuidade (CASTRO, 1989).

O papel dos Conselhos de Direitos se situa nas etapas (a) e (c) do processo. É o órgão responsável pela formulação das políticas para a infância e adolescência nos diferentes níveis, com a participação de representantes do Poder Público e da Sociedade Civil. Para a efetivação de seu papel de formulador também deve atuar na avaliação das políticas existentes, para que possa opinar sobre sua continuidade ou alteração.

Os Conselhos Tutelares concentram sua competência no item (b) e em menor grau, no (c). Como órgão executor atuará como garantidor do cumprimento dos direitos dispostos no ECA, fiscalizando a atuação das entidades executoras das políticas da criança e cumprindo suas próprias competências no atendimento à comunidade.

Como avaliador colaborará com o Conselho Municipal de

Direitos no diagnóstico da realidade e dos programas existentes, para subsídio das políticas a serem formuladas por aquele. Dentro desta atividade de avaliação, encontra-se residualmente uma competência que pode ser definida como da esfera da formulação: o assessoramento ao Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária (art. 136, II do ECA).

Aparentemente concorrente com o Conselho Municipal de Direitos, esta competência não se torna conflitiva uma vez que cabe ao Conselho de Direitos a definição geral da política, que poderá incluir a definição de planos e programas de atendimento a serem mantidos, podendo o Conselho Tutelar influir na definição do montante de recursos a ser destinado a estes programas.

Não é demais acrescentar que entre os elementos constantes deste orçamento está a dotação ao próprio Conselho Tutelar, uma vez que é responsabilidade do Município a manutenção de sua infraestrutura e o custeio de suas atividades, nos termos que definir a lei municipal.

O Conselho Tutelar, ainda que autônomo para execução de suas competências, é um órgão municipal de execução, devendo adequar-se à normativa existente aplicável ao Município e às políticas traçadas pelo Conselho Municipal de Direitos.

A conclusão é que deverá haver uma colaboração estreita entre Conselho Tutelar, Poder Público Municipal e Conselho de Direitos. Os dois primeiros são executores das políticas. Os dois últimos formuladores.

Este é um dos avanços da Constituição e do ECA, ao garantir a realização de uma forma de planejamento participativo das políticas para a infância, ampliando a sua legitimidade e garantindo a existência dos instrumentos necessários ao seu controle e execução. Estão à disposição de todos aqueles que estejam comprometidos com a causa da infância as ferramentas necessárias para a inter-

venção na realidade. Este texto procura ser uma ajuda para desvendar este caminho.

Bibliografia

- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação de Políticas e Programas Sociais. UNICAMP, *Cadernos de Pesquisa*, n. 12, outubro, 1989.
- _____. *Transição Democrática e Política Social no Brasil: Alguns Dilemas da Agenda de Reformas*. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1992.
- COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *De Menor a Cidadão*. Brasília: CBIA, 1992.
- DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. New York: Prentice Hall, 1972, p. 1.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. Power and Distributional Regimes. In: *Politics and Society* 14, n. 2, pág.228, 1985.
- FARIA, Vilmar E. CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Política Social e Consolidação Democrática no Brasil. Campinas, NEPP/UNICAMP, *Cadernos de Pesquisa*, n. 11, 1989.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MNMMR, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. *Cidadão Criança; Cidadão Adolescente: Contribuição para a Definição de uma Política para Infância e Juventude no Brasil*. Brasília: MNMMR, 1990.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Édipo e Sísifo - A Trágica Condição da Política Social*. IUPERJ, Série Estudos, n. 45, março, 1986.
- _____. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979, pág. 75.

AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM PORTO ALEGRE

A construção do "menor" na política de atendimento brasileira

A Constituição Federal e sua regulamentação, através do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) revolucionou a área da criança e do adolescente, propondo novos paradigmas e novas estruturas. Buscando ver como este processo ocorreu em Porto Alegre, inicia-se caracterizando a formação das estruturas e formas de pensar vigentes na ordem anterior para buscar, a partir daí, perceber as mudanças ocorridas e seu processo.

Anteriormente ao ECA, falava-se genericamente em política de atendimento ao "menor". Este é um termo cujo significado teve uma evolução na história brasileira até adquirir o significado atual.

Conforme aponta Londoño (1991), o termo "menor" passa a ter uma conotação diferente a partir do início do século. Com o desenvolvimento da estrutura institucional de justiça especializada, passa a se identificar o "menor", não mais como o indivíduo que tem a idade inferior a um limite fixado para a responsabilização ou exercício de direitos, mas como criança ou adolescente pobre, desprovido de meios de sobrevivência e potencial criminoso.

Esta concepção vai se desenvolver durante o século, com o

surgimento de instituições públicas, que passam a intervir em uma área antes vista como de responsabilidade da caridade e da igreja (GONZÁLEZ, 1995).

Forma-se o paradigma da doutrina da situação irregular, que considera o jovem vítima ou autor de violência, ou privado de seus direitos como estando em situação irregular e, nesta situação, merecedor da atuação do Estado (MENDEZ, 1991).

Os organismos públicos de atenção ao menor foram caracterizados pelo aspecto repressivo e pela institucionalização como saída para os problemas (RIZZINI, 1993b).

Esta estrutura foi constantemente merecedora de críticas, principalmente em relação à precariedade de atendimento aos abandonados e infratores, internados em grandes instituições governamentais, que para os críticos constituíam-se em verdadeiras “escolas do crime”.

A ditadura militar buscou dar resposta a esta crítica por meio da aplicação de sua concepção tecnocrática e centralizadora, o que nesta área resultou na criação da Política nacional do Bem-Estar do Menor - PNBEM e da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM. Os aspectos repressivos são substituídos por um discurso técnico, sem que a prática se altere (PASSETTI, 1991).

Dentro deste paradigma é reformulado o Código de Menores, em 1979. Uma tentativa anterior de mudança da legislação (1974), do Senador Nelson Carneiro, que incluía alguns preceitos da doutrina da proteção integral é rejeitada por "antijurídica"¹. O Código de 1979, fruto do trabalho de uma Comissão formada por Juízes de Menores, reforça a figura do juiz e mantém a concepção discriminadora da ideia de situação irregular.

¹ Código de Menores Edição do Senado Federal 1984, pág. 238

Entretanto, durante a década de 80, a política do menor dá sinais de esgotamento. A situação das crianças se agrava com a crise econômica e a estrutura do Estado não consegue dar respostas com a atuação das FEBEMs.

A alternativa é buscada na experiência da atuação de organizações não governamentais, com métodos de trabalho que valorizavam a manutenção do jovem integrado a sua comunidade de origem (COSTA, 1991).

A virada na Constituinte

O paradigma conceitual que embasa toda a legislação brasileira na área da infância e juventude é finalmente mudado na Constituinte de 1987/88.

Esta mudança, embora deva ser referida a capacidade de mobilização da sociedade, com a participação de inúmeras organizações junto ao Congresso Nacional, acaba gerando um processo de mobilização com desdobramentos posteriores, que em muito ultrapassa os limites dos participantes iniciais.

Ainda que tenha havido formas de discussão do processo constituinte por pessoas engajadas no trabalho com crianças e adolescentes em Porto Alegre, este grupo era pequeno.

A ampliação foi se dando conforme houve a aproximação da atividade com a realidade local, sendo maior durante a constituinte estadual, a constituinte municipal e bastante ampliada na discussão de leis regulamentadoras, como o ECA, as leis de criação de organismos como os Conselho de Direitos das Crianças e do Adolescente.

O Fórum Nacional de Defesa de Direitos da Criança - Fórum DCA, com ativa participação na Constituinte, na verdade, era um organismo composto por organizações de representação nacio-

nal, como ABRINQ, OAB, Pastoral do Menor e MNMMR (GUEDES, 1994; COSTA, 1991).

O processo de formação dos fóruns da criança deu-se na forma inversa, surgindo primeiramente o fórum nacional, para posteriormente formarem-se os fóruns estadual e municipais.

A partir da nova Constituição adota-se o paradigma da doutrina da proteção integral. A Doutrina da Proteção integral é um conjunto de princípios, desenvolvido a partir de formulações da atuação do UNICEF, influenciando na criação de diversos documentos da ONU – Convenção Internacional dos Direitos da Criança, Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing), Regras Mínimas das Nações Unidas para os Jovens Privados de Liberdade e Diretrizes das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil (Diretrizes de Riad) (MENDEZ, 1991).

Esta é uma nova forma de encarar a questão da infância, fugindo da lógica sistêmica, que vê a criança cujos direitos foram violados como "desviante" a ser tratada. A adoção deste paradigma no direito brasileiro não produziu efeitos imediatos sobre o atendimento direto. Estes fazem-se sentir a médio prazo, sendo um processo incompleto (ADORNO, 1993).

A mudança do paradigma legal provocou o início de um processo de transformação das estruturas e da mentalidade que regia o setor.

A Nova Estrutura Legal - A mudança de forma e de conteúdo

É importante ressaltar duas mudanças: uma de conteúdo jurídico-filosófico, outra de cunho simbólico. Quanto à primeira, crianças e adolescentes passam a ser vistos como sujeitos de direitos,

isto é, cidadãos integralmente, e não apenas como objetos da atenção do Estado.

Em segundo lugar, o rompimento com a titulação de "menor". Embora sob esta denominação estivessem incluídas todas as pessoas abaixo dos 21 anos (maioridade civil) ou 18 (maioridade penal), somente os miseráveis eram assim tratados. Quando um meio de comunicação se refere ao "menor" nunca o faz acerca de um filho de alguma família próspera da alta sociedade. O Estatuto é da criança e do adolescente porque se aplica a todos, independente de sua situação social.

As estruturas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90) não é considerado uma lei avançada apenas pelo discurso ou proposição de direito de condições de vida para a juventude. Seu grande avanço é prever instrumentos para sua viabilização. Entre os principais encontram-se os Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares e os Fundos da Criança. Como última instância é possível ainda recorrer à ação civil pública para responsabilização de autoridades que, por ação ou omissão, descumprirem o Estatuto da Criança e do Adolescente.

a) Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente – existem já o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul – CEDICA e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Cada município deve formar seu Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, sendo que já existem cerca de 150 no Rio Grande do Sul.

Os Conselhos de Direitos são a execução prática do disposto

no Art. 204 da Constituição Federal, garantindo a participação da população na formulação e controle das políticas de atendimento. Estão previstos no Art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, com a garantia de participação paritária para os representantes da sociedade.

O primeiro passo para a aplicação de uma política adequada de atenção à infância é a criação e organização do Conselho Municipal de Direitos. Através dele será possível formular e controlar a execução de políticas no interior do município - não só dos órgãos municipais, mas também de órgãos públicos estaduais e federais e organizações não governamentais de atendimento a crianças e adolescentes.

O trabalho do Conselho facilita a articulação com os programas de atendimento não governamentais (por exemplo, os ligados às Igrejas) para que as ações deixem de ser paralelas e descoordenadas.

b) **Os Conselhos Tutelares** – são órgãos não jurisdicionais encarregados de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Faz parte da proposta do Estatuto da Criança e do Adolescente de desjurisdicionalização das questões sociais envolvendo crianças e adolescentes. Desta forma retiram-se dos antigos juizados de menores, hoje juizados da infância e da juventude, as funções de assistência social.

Assim os casos que envolvam violação dos direitos de crianças e adolescentes são encaminhados ao Conselho Tutelar que busca soluções – seja encaminhamento ao Ministério Público ou Judiciário, quando necessário, seja no trabalho junto à família e comunidade, seja requisitando serviços públicos.

O Conselho Tutelar é formado por cinco pessoas, eleitas pela comunidade em processo organizado pelo Conselho Municipal de Direitos. Seus direitos e vantagens, inclusive remuneração, devem

ser definidos em lei municipal. As competências estão no Estatuto da Criança e do Adolescente. Sua infraestrutura deve ser fornecida pelo Poder Público Municipal.

Fundamentalmente é uma forma de comprometer as comunidades com a solução de seus problemas, rompendo com a política de "exportação", que consistia em enviar à Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM) os jovens considerados problemáticos, e com a impunidade nas violações de direitos, devidas à dificuldade de acesso ou falhas na atuação de autoridades públicas.

c) **Os Fundos da Criança e do Adolescente** – cada Conselho de Direitos deve ter vinculado a si um Fundo, conforme previsão do Estatuto da Criança e do Adolescente, como instrumento de captação de recursos.

Sabe-se que uma política de atendimento custa dinheiro e que os recursos em geral são escassos. Para permitir uma dilatação dos orçamentos destinados à área da infância e juventude foram idealizados os fundos.

Como fontes de recursos há a possibilidade de obter doações de pessoas físicas e jurídicas, mediante o desconto no imposto de renda; o recebimento de multas aplicadas pela Justiça nas violações do Estatuto da Criança e do Adolescente; contribuições de organismos internacionais e o repasse de recursos estaduais e federais (destacava-se a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA), órgão do governo federal na área da infância, extinta por ato do Presidente em 1 de janeiro de 1995.), além do orçamento público.

Estes recursos podem ser utilizados para a manutenção dos programas de atendimento de entidades não governamentais convenientes bem como manter ações especiais do município visando a cobertura de lacunas das políticas básicas.

Dentre as diretrizes do ECA, está colocada a de municipalização do atendimento à criança e ao adolescente, o que torna particularmente importante a atuação e funcionamento dos organismos municipais previstos no Estatuto.

Este processo de municipalização implica na reestruturação dos organismos federais e estaduais, o que levou à extinção da LBA e CBIA e na perspectiva de reordenamento da FEBEM.

Porto Alegre no contexto da Política Nacional de Bem-Estar do Menor

A capital do Rio Grande do Sul não oferecia grandes diferenças em relação às demais capitais. Como parte da PNBEM, foi criada a FEBEM do Rio Grande do Sul, com a maior parte de seus equipamentos e funcionários concentrados em Porto Alegre.

Como os demais órgãos congêneres, a FEBEM respondia às necessidades da doutrina da situação irregular, atendendo ao binômio abandonados/infratores.

O atendimento à infância na faixa de 0 a 6 anos era incorporado à Assistência Social. Dentro da compreensão dada à área, o atendimento era feito por organizações comunitárias, que recebiam subsídios de órgãos oficiais. Entre estes destacam-se a Fundação LBA, do Governo Federal, a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social e o MAPA, pela Prefeitura de Porto Alegre.

É importante referir que o Município de Porto Alegre não possuía uma secretaria ou organismo especializado no atendimento a esta faixa da população. O MAPA tem a estrutura jurídica de entidade filantrópica privada, sendo sua presidência indicada pelo prefeito e tradicionalmente exercida pela Primeira Dama.

Durante os anos 80, dentro do processo gerado pelo Projeto Alternativas, houve uma valorização das formas de atendimento

de algumas entidades não governamentais, em especial alguns programas ligados às igrejas de diversas confissões, que buscaram outras formas de atendimento.

Na vigência do Código de Menores de 1979, dentro da perspectiva da doutrina da situação irregular, as crianças e adolescentes que fossem enquadrados nesta situação tinham como destino o Juizado de Menores.

Ao juizado eram encaminhados os infratores, os abandonados, e todos os que, fazendo da rua seu espaço de sobrevivência, levantassem a atenção das autoridades (em geral da Brigada Militar), por estarem usando drogas, esmolando, ou pelo simples fato de estarem nas ruas e sua vestimenta ou comportamento enquadravam-nos na categoria de suspeitos (VALENÇA, 1990).

No caso dos infratores, inicialmente o encaminhamento fazia-se à DIPAME (Divisão para o Menor, da Polícia Civil). Após iam ao Juizado. No Juizado sua situação era decidida.

A internação na FEBEM era a forma mais comum de encaminhamento, seja pela infração, seja quando os órgãos do juizado julgavam que a família da criança ou adolescente não possuía condições adequadas para sua manutenção.

Estes organismos são todos de âmbito estadual, não havendo envolvimento de organismos municipais dentro desta forma de atendimento.

No âmbito municipal o MAPA mantinha o atendimento aos jovens em salas nos altos do mercado público, oferecendo atividades de recreação e alimentação. Sua clientela era constituída principalmente de adolescentes em horário oposto ao da frequência à escola, embora também recebesse alguns adolescentes que trabalhavam nas ruas do centro.

Além do programa no Mercado Público, o MAPA assumiu a administração de um albergue municipal, o Ingá Britta, que rece-

bia crianças e adolescentes no período da noite, fornecendo alimentação e alojamento.

O atendimento era complementado pela atuação de algumas organizações não governamentais, como o Albergue João Paulo II, da Sociedade Pobres Servos da Divina Providência, os programas da Igreja Metodista, da Igreja Luterana e o Lar Dom Bosco.

A implantação do Novo Paradigma no Rio Grande do Sul

Após a promulgação da Constituição de 1988 as atenções voltaram-se para os processos constituintes estaduais. É na constituinte estadual que inicialmente haverá efeitos do novo texto constitucional.

Na Constituição Estadual de 1989 foi prevista a criação de um Conselho Estadual da Criança e do Adolescente. Em princípio de 1989 este dispositivo é regulamentado por um Decreto do Governador, criando o CECA (Conselho Estadual da Criança e do Adolescente. A discordância das organizações não governamentais em relação ao texto do decreto e a forma de organização do Conselho gera um processo com vários desdobramentos,

Com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 13 de julho de 1990, um novo patamar se coloca.

O Estatuto prevê, em seu artigo 88:

Art. 88 - São diretrizes da política de atendimento:
II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária, por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais.

Desta forma criava-se a perspectiva de criação de Conselhos da Criança e do Adolescente, não só no Estado e na União, mas em todos os municípios, colocando parâmetro para sua composição e competências.

As divergências geraram um atraso na implantação do Conselho Estadual, cuja lei de criação somente foi aprovada em 1993, como Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDICA), com a criação do Fundo Estadual em 1994 e sua regulamentação somente no final de 1995.

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

1990 - A pré-história

O processo em Porto Alegre toma outro rumo. Na capital houve a discussão da criação de Conselhos Municipais, em diversas áreas, durante a elaboração da Lei Orgânica, contendo esta a previsão. Sua regulamentação, no entanto, acaba ficando em segundo plano, sendo retomada a questão dos conselhos a partir da aprovação do texto do ECA. Um grupo de representantes de entidades, composto por MAPA, MNMMR e Pastoral do Menor, ao qual se uniu posteriormente a Procuradoria do Município e o Ministério Público, passa a reunir-se por volta de setembro de 1990,

Foi realizado um seminário no mês de outubro, a partir do qual se socializou a discussão e se oficializou a comissão, como responsável pela redação de um projeto de lei de criação das estruturas municipais previstas no ECA.

A comissão ficou encarregada de buscar sugestões, reunindo-se com a OAB e negociando o projeto com a Câmara de Vereadores (Vereador Clóvis Brum, do PMDB). O projeto foi enviado à

Câmara em Novembro, sendo aprovado e sancionado pelo Prefeito em janeiro de 1991.

1991 - Surgem o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

O projeto previa a criação de um Conselho provisório composto de representantes do Governo e de diversas entidades, como OAB, MAPA, MNMMR, Pastoral do Menor e UAMPA, com a finalidade de organizar o fórum eleitoral dos membros não governamentais do Conselho.

No mês de março foram eleitas as 14 entidades que iriam compor o Conselho, tomando posse em abril.

O Conselho de Porto Alegre conta com uma peculiaridade: enquanto a maior parte dos Conselhos formados a partir do estatuto segue a regra da paridade – 50% de representantes governamentais e 50% de não governamentais – houve entendimento em Porto Alegre que não havia vedação legal à constituírem-se as organizações não governamentais em maioria do Conselho.

A partir desta interpretação foi proposta uma composição tripartite, onde os 21 membros são divididos entre os sete representantes do Poder Público², sete representantes de entidades que desenvolvam trabalhos de atendimento direto à criança e ao adolescente e sete representantes de entidades que atuem indiretamente, seja na defesa de direitos da criança e do adolescente, seja na defesa do cidadão.

Desta forma buscava-se garantir a representação de diferentes segmentos, permitindo a candidatura também de organizações

² Secretarias da Saúde, da Educação, da Fazenda, de Cultura, do Governo Municipal, Procuradoria do Município e Câmara dos Vereadores.

que, embora não atuassem especificamente com crianças, pudessem representar uma contribuição, como a OAB e associações de moradores.

No caso de Porto Alegre, a ideia de Fórum de Entidades subverteu o formato que vinha sendo defendido a partir da experiência nacional. Previsto na lei municipal, colocam-se requisitos para a participação, bem como atribuições³.

Neste caso, foi a criação do Conselho que deu ensejo para a formação do Fórum, ainda que nos anos seguintes este vá crescer e adquirir independência política.

O Conselho ao ser instalado em março de 1991, tinha por sede uma pequena sala, cedida pelo Município em um prédio pertencente à Secretaria Municipal de Indústria e Comércio – SMIC, na Av. Osvaldo Aranha, ao lado do túnel da Conceição. O equipamento disponível era pouco mais que uma máquina de escrever, algumas cadeiras e mesas. Contava-se com um funcionário, cedido pela SGM, órgão ao qual o Conselho ficou vinculado.

Os primeiros meses de atividade foram destinados à organização interna do Conselho eleição da Presidência, votação de regimento interno e discussão de planejamento. Ficou definido que uma das prioridades seria a criação dos Conselhos Tutelares.

A realização da eleição dos Conselhos Tutelares e sua implementação, a ser analisada abaixo, concentrou a maior parte das atividades do Conselho durante o ano de 1992.

³ O Fórum Estadual, por exemplo, admite a participação de pessoas tanto físicas como jurídicas e não se identifica com o Fórum Eletivo do CEDICA, que se reúne apenas de dois em dois anos.

1992 - O Conselho Muda de Casa

A realização da eleição dos conselhos Tutelares foi o detonador de um conflito entre o CMDCA e a Câmara de Vereadores, gerado claramente pela identificação, pelos vereadores, do Conselho como um órgão da Prefeitura e da eleição como processo de fortalecimento de possíveis simpatizantes do partido no Governo. Por outro lado, o conflito levou a uma aproximação e maior apoio da Prefeitura em relação ao Conselho, uma vez que o ataque ao mesmo visava, fundamentalmente, atingir o Poder Executivo.

A Prefeitura assume a responsabilidade de prover os recursos necessários à realização da eleição. Por outro lado, fornece instalações mais adequadas ao funcionamento do Conselho. Este se instala no 13º andar da Prefeitura Nova, em um conjunto de salas que constituía o Gabinete do então vice-prefeito Tarso Genro, que passava a ocupar a cadeira de Prefeito, com a desincompatibilização de Olívio Dutra para candidatar-se.

O Espaço físico representou, simbolicamente, a ampliação do espaço político do Conselho. Passado o período de implantação dos Conselhos Tutelares, o Conselho se vê livre para buscar novas prioridades e conta com estrutura para tanto.

1993 - A virada política do CMDCA

Desde sua criação, como Conselho Provisório, o CMDCA vinha sendo presidido pelo MAPA. Primeiro por previsão legal e depois por eleição entre seus pares. O MAPA era representado por sua presidente, Judite Dutra, esposa do Prefeito Olívio Dutra.

Este foi um dos fatores, indubitavelmente, que levou a uma identificação do Conselho com órgão ligado à Administração. A condição pessoal da Presidente permitia, por um lado, a obtenção

de determinadas conquistas sem conflito, mas por outro limitava as possibilidades de confronto e passava uma imagem de comprometimento do Conselho com a política oficial.

A regra de eleição da Presidência na primeira sessão anual coincide com a mudança do Governo, com a posse de Tarso Genro. Isto impossibilita a reeleição do MAPA na Presidência, pois sua direção era desconhecida aos membros do Conselho. É eleita para a Presidência a representação do MNMMR, ainda que sem o apoio direto dos representantes do Governo.

A eleição de uma organização não governamental sem laços diretos com o Governo permitiu a abertura de novos canais de contato com a Câmara de Vereadores e a criação de uma imagem de independência.

Este processo, incipiente nos quatro meses que durou o exercício da presidência do MNMMR, em mandato tampão até a mudança da composição do CMDCA em abril de 1993, foi consolidada pelo exercício da Presidência pelo Movimento pelos Direitos da Criança e do Adolescente, nos dois anos posteriores.

Por outro lado, no mês de dezembro de 1992 é entregue ao prefeito eleito, Tarso Genro, um documento do Fórum Municipal e Conselho, contendo uma análise da situação da criança no município e uma lista das reivindicações das entidades. Esta audiência leva à criação do Foro de Assistência Social, com a finalidade de discutir uma política de assistência para o município, praticamente inexistente na gestão anterior.

O ano de 1993 foi marcado pela discussão da situação das creches comunitárias. A crise foi precipitada pelas dificuldades das creches em renovar os convênios feitos tradicionalmente com a LBA. Esta situação gerou a demanda junto ao município, bem como a realização de manifestações por parte de entidades comunitárias.

Neste caso o CMDCA passou a participar das discussões pressionadas pelo fato consumado. Apresenta-se como interlocutor autorizado para intermediar o conflito entre associações comunitárias e prefeitura.

Deste processo resulta o repasse de recursos orçamentários ao Fundo Municipal, com a finalidade de manter 40 creches até o mês de dezembro.

Fica acertado o compromisso da SMED de assumir a continuidade dos convênios a partir do ano de 1994. A escolha das entidades a conveniar se dá através de assembleias nas regiões, centradas em torno dos conselhos tutelares.

Este fato foi importante na legitimação do conselho e dos conselhos tutelares, pois passaram a ter um papel de articuladores e legitimadores de decisões da população. O modelo tomado assemelha-se ao do orçamento participativo.

No ano seguinte o convênio foi ampliado para 60 creches, em 1995 para 70 e em 1996 para 80, consolidando este aspecto da política de atendimento à infância.

1994 - O salto de qualidade

A atuação do Conselho no ano de 1994 foi marcada por uma tentativa de superar a prática de discutir apenas a solução dos problemas cotidianos e emergenciais e buscar uma visão mais ampla dos problemas da cidade pela realização de uma conferência municipal que reunisse diferentes segmentos da população.

Tomando por base o pacto pela Infância do UNICEF, o Conselho Municipal decide promover um processo de discussão sobre a política para atenção à infância.

Foi feito inicialmente um documento preparatório⁴, que serviu de subsídio a reuniões realizadas nas regiões dos conselhos tutelares. Estas reuniões apontaram prioridades e reivindicações, que compuseram o documento base da conferência.

Em 21,22 e 23 de outubro se realizou a I Conferência Municipal para a Infância e Adolescência, com a participação de mais de 1000 pessoas. A partir do documento base foi votado um texto com 30 prioridades de atuação, que foi intitulado Pacto pela Infância de Porto Alegre.

O conselho saía, assim, da atuação apenas no cotidiano, para pensar metas em longo prazo, buscando a participação da população na sua definição.

1995 - A segmentação

No ano de 1995 foi renovada pela segunda vez a gestão do Conselho, com a eleição de novos membros. No decorrer do ano o Conselho continua a executar atividades incorporadas ao cotidiano, acrescentando, no entanto, novas áreas de atuação.

É realizada a eleição para renovação dos Conselhos Tutelares, sob a responsabilidade do Conselho. Diferentemente da eleição anterior, nesta oportunidade a eleição não paralisou as atividades do Conselho, que delegou a parte operacional do processo a uma Comissão Eleitoral. Ao apoio da Prefeitura somou-se a contribuição da Câmara de Vereadores e do TRE, que viu nesta eleição uma oportunidade de testar novos métodos de apuração.

No mês de junho o Conselho enviou uma delegação ao *Primer Encuentro Regional de Organismos Municipales de Juventud*

⁴ Documento preparatório da Conferência Municipal de políticas para a infância e juventude, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, 1994.

del Cono Sur, realizado em Montevideu. Significa o reconhecimento de sua existência também exteriormente a Porto Alegre. A decisão de realizar a continuidade do encontro no ano de 1996 na Capital gaúcha indica a credibilidade do Conselho no Encontro.

No mês de outubro foi realizado o Seminário sobre trabalho juvenil, fortalecendo outro campo de ação do órgão.

Com o aumento de convênios entre município e entidades não governamentais, houve concomitantemente um aumento nas atividades externas do Conselho, que participa de reuniões para escolha e para avaliação das entidades conveniadas, que em 1996 somarão mais de 120 entidades, distribuídas nas oito regiões do Conselho Tutelar. Durante o ano de 1995 o Conselho participou com representantes, em média, de 30 eventos por mês, sejam assembleias, palestras ou outras atividades.

1996 - A Hora e a Vez do Reordenamento Institucional⁵

O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente propôs como principal meta do ano de 1996 a realização do processo de reordenamento institucional das entidades governamentais e não governamentais e respectivos programas, registradas ou inscritas junto ao Conselho.

O objetivo do reordenamento é buscar a adequação das entidades aos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente, rompendo com velhas estruturas, com mudanças de conteúdo, metodologia e gestão.

⁵ A redação deste item contou com a colaboração de Regina Schenkel Weis, representante do MNMMR no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre e de Tânia Volcato, assessora técnica do mesmo Conselho.

Para tanto foi realizado um Seminário em abril, para mobilização e capacitação dos dirigentes das entidades, que contou com a participação de 154 entidades.

A partir daí foi proposta a formalização de um Plano Global de Reordenamento Institucional para cada entidade. O repasse de recursos do Fundo Municipal, a partir deste momento, somente seria feito a entidades que apresentassem o Plano. Por outro lado, foram propostos editais para distribuição de recursos específicos para o processo de reordenamento.

Recebidos os planos, estes foram analisados pelo Conselho, que os classificou em três grupos: grupo A, das entidades cujo plano foi considerado suficiente; grupo B, das entidades que cujos planos necessitavam alguma modificação e grupo C, das que deveriam refazer os planos, necessitando acompanhamento do Conselho. Após o parecer dos Conselheiros, 42% foram enquadradas no grupo A, 45% no grupo B e 13% no grupo C.

O reordenamento é entendido como um processo contínuo, não tendo, portanto, prazo para finalização, sendo a meta para o ano de 1997 atingir as entidades que não apresentaram planos de reordenamento no ano anterior.

A segunda atividade de maior impacto do Conselho neste ano foi a realização do Encontro Nacional sobre Conselhos Tutelares, que contou com participantes de diversas partes do país e contribuiu para dar maior visibilidade externa à atuação do Conselho de Direitos.

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

A ideia de criação dos fundos era garantir a captação de recursos para utilização no atendimento à criança e ao adolescente,

com a possibilidade de controle dos Conselhos sobre a destinação destes recursos.

A previsão do artigo 89 vincula-se ao disposto no artigo 260 do ECA, sobre incentivo fiscal para doações feitas aos fundos e ao artigo 214, sobre a destinação de valores de multas aos fundos.

Embora atualmente entenda-se que os fundos se sujeitam a todas as normas de execução orçamentária, compondo o orçamento público e passando por autorização legislativa, a vinculação aos conselhos permite um uso diferenciado dos recursos.

As fontes de recurso, entretanto, acabaram não cumprindo o ECA. Os incentivos fiscais foram limitados por regulamentações posteriores da receita federal, tornando a vantagem financeira diminuta e restrita a um grupo muito pequeno de contribuintes.

Por outro lado, problemas de interpretação sobre os valores e dificuldades na aplicação das multas levaram a tornar irrisórias as rendas oriundas desta fonte.

No caso de Porto Alegre, as fontes principais do Fundo passam a ser as transferências do Governo Federal, mediante convênios com o CBIA. Em seu primeiro ano de funcionamento, em 1992, estes foram cerca de 60% dos recursos administrados.

Com o passar do tempo, a busca de recursos pelas entidades junto ao fundo leva a uma aproximação do Conselho com as plenárias do orçamento participativo, buscando influir nas destinações de recursos para investimentos.

Por outro lado, a maior visibilidade do Conselho permitiu o aumento da captação de recursos oriundos de doações.

Atualmente o Conselho ainda carece de um planejamento de prazo mais largo sobre os objetivos a serem atingidos com os repasses de recursos do Fundo Municipal, caracterizando-se muito mais por repasses eventuais e limitados no tempo.

Apesar disso, o Fundo tem sido um instrumento importan-

te na negociação de incorporação de novos projetos ao orçamento municipal. Tendo em vista a sua maior agilidade, foram realizados em alguns casos, como os convênios com creche e com programas sócio-educativos em meio aberto (chamados também de extraclasse). Nestas situações o Fundo assumiu inicialmente o repasse de recursos, com a perspectiva de sua previsão no orçamento municipal do ano seguinte dos órgãos responsáveis pela área: SMED no primeiro caso e FESC no segundo.

Sua utilização como instrumento de execução de políticas públicas mereceria um estudo mais aprofundado, inclusive do ponto de vista de limites econômicos da captação de recursos.

A criação dos Conselhos Tutelares em Porto Alegre

O Conselho define em novembro de 1991, que a eleição seria realizada de forma direta, segundo o ECA. Este era um ponto controvertido. O ECA dispunha o seguinte:

Art. 139 - O processo eleitoral para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em Lei Municipal e realizado sob a presidência de Juiz eleitoral e fiscalização do Ministério Público.

O envolvimento da Justiça eleitoral em atividade considerada fora de suas atribuições gerou pedidos de inconstitucionalidade e, posteriormente, este artigo foi emendado, passando a ter nova redação.

A decisão da Justiça eleitoral em não participar do processo gerou uma série de dificuldades.

A realização de uma eleição ocorre com o exercício. Por parte da Justiça Eleitoral, de uma série de prerrogativas, como a convocação de mesários e escrutinadores, a requisição de locais de

votação, além de possuir uma legislação que embasa seu trabalho.

O Conselho teve de criar seu próprio regimento eleitoral. Por outro lado, o TRE negou a cedência das listas de eleitores, o que gerou a necessidade de buscar alternativas.

O processo eleitoral foi bastante conturbado, principalmente por conflitos com a Câmara de Vereadores, que chegou a ponto de votar um pedido de suspensão da eleição.

Após negociação, a eleição foi transferida da data prevista (17 de março) para o dia 17 de maio de 1992. Foram proclamados os resultados, no dia 26 de junho de 1992 e diplomados os candidatos eleitos e seus suplentes. Concorreram a esta eleição 331 candidatos divididos em oito regiões.

As regiões dos Conselhos Tutelares foram criadas a partir de um agrupamento das regiões que serviam de referência ao funcionamento das discussões do orçamento participativo, que eram dezesseis.

Porto Alegre foi a primeira capital do país a realizar a escolha de conselheiros tutelares, adotando, além disso, a forma de eleição direta.

Trata-se de uma experiência inovadora. Uma eleição facultativa, com um sistema eleitoral *sui generis*, que não se assemelha com os sistemas tradicionais.

Cada candidato inscrevia-se para concorrer a uma das cinco vagas de uma das oito regiões. Neste sentido, assemelha-se ao formato do voto distrital puro. As semelhanças acabam aí. O voto é plurinominal, isto é, o eleitor podia votar em até cinco nomes na cédula.

No entanto, a limitação de distrito eleitoral não era extensiva ao eleitor. O eleitor não ficava limitado à possibilidade de votar em candidatos da região de residência do eleitor, podendo escolher candidatos de qualquer região.

Esta escolha deveu-se ao fato que as zonas e seções eleitorais, utilizadas como forma de controle dos eleitores, não correspondem aos limites das regiões do Conselho Tutelar.

Por outro lado, para evitar uma excessiva dispersão de votos, foi exigido que o eleitor votasse em candidatos de uma única região, ainda que não fosse a de sua origem. Este sistema eleitoral foi mantido na segunda eleição, realizada em outubro de 1995.

A implantação dos Conselhos obedece a um cronograma, proposto pelo CMDCA, baseado em critérios de população carente das regiões. São implantados dois conselhos por mês, entre agosto e novembro de 1992.

Os três anos seguintes serão um período de estruturação e fortalecimento dos Conselhos tutelares.

Os oito Conselhos formam uma equipe de coordenação, composta de um representante de cada Conselho, que passará a ser o elo e o porta-voz dos Conselhos frente aos órgãos públicos e à imprensa.

O atendimento, inicialmente pequeno, cresceu enormemente, a partir da divulgação dos serviços à população. Infelizmente não houve uma coleta de dados nas diversas regiões, durante o período, que permitisse avaliar esta mudança.

Cada região usava uma metodologia diferente para registrar seus atendimentos e não houve uma totalização destes dados para o conjunto de Porto Alegre. Durante o ano de 1994 foi desenvolvida pela equipe de assessoria técnica um instrumento unificado para esta coleta de dados, que passou a ser utilizado a partir de 1995, ainda com algumas deficiências. Embora ainda não tabulados, dados preliminares indicam uma média de 100 atendimentos por mês em cada região.

Com o funcionamento do Conselho Tutelar foi direcionada para este órgão grande parte da demanda da população nas situ-

ações de violência contra a criança e o adolescente, bem como os casos que envolvem abandono ou insuficiência de recursos para manutenção dos filhos.

Esta demanda acabou por colocar a descoberta da inexistência de equipamentos públicos e de investimentos que a pudessem atender. O Conselheiro Tutelar passou a ser o agente que recebe o impacto da denúncia, sem, no entanto, contar com uma estrutura que apoiasse a execução de suas decisões.

Desta foram, a pressão dos Conselhos Tutelares sobre o Município e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança foi um fator importante para acelerar a busca de soluções para problemas crônicos, como a falta de locais para abrigo de vítimas de violência ou para atendimento de crianças que sobrevivem pedindo auxílios nas sinaleiras, áreas que passaram a ser atendidas pela FESC – Fundação de Ação Social e Comunitária, órgão municipal de assistência social.

O perfil dos conselheiros eleitos, com uma vinculação grande com o movimento comunitário, acabou dando uma característica ao cargo que não está prevista no ECA. As competências previstas pela Lei para o Conselheiro são eminentemente técnicas. Na prática, os Conselheiros incorporaram a participação nas diversas instâncias organizadas dos movimentos de bairro, do orçamento participativo, entre outros, reforçando uma característica de lideranças políticas regionais dentro da cidade.

Com o processo de eleição para o segundo mandato houve uma renovação de cerca de 40% dos Conselheiros. Empossados no mês de novembro, ainda é cedo para saber se a característica do grupo que exerceu o mandato de 1992 a 1995 será mantida.

Política Municipal para a Infância e Juventude e seus atores

Ao se falar de criação de uma política municipal de atenção à infância e adolescência, não podemos perder de vista que esta não se destina apenas aos órgãos públicos municipais, mas a todos os órgãos públicos e entidades não governamentais que atuam dentro da área do Município entendido como área política e legalmente delimitada.

O primeiro passo pode ser a proposição de ações para os órgãos municipais, pela sua proximidade, por sua participação dentro do Conselho e pela vontade política existente.

Entretanto uma política global para o Município deverá envolver a participação dos órgãos estaduais e federais que atuam dentro de sua área. Ainda que em alguns setores, como a saúde, se tenha a previsão de municipalização do atendimento, esta é um processo que demorará muito tempo. Em áreas como a educação o Estado é responsável pela parcela majoritária do atendimento escolar.

Por fim a contribuição da Sociedade, através das organizações não governamentais sem fins lucrativos e mesmo o compromisso das entidades de fins lucrativos com as diretrizes e padrões de atendimento é fundamental. Não se trata de uma subordinação ao Estado, mas um intercâmbio onde se inclua a prestação do serviço e o apoio técnico e mesmo financeiro, mas antes de tudo, um compromisso político em torno dos fins.

No processo de criação de um Pacto para a Infância na esfera municipal e na proposição de uma política municipal para a infância e juventude é necessário identificar os atores envolvidos, seu papel e peso político.

Segundo o procedimento tradicional de formulação da

política, a Prefeitura Municipal, através da administração direta e indireta (secretarias, departamentos, autarquias e fundações), além do Mapa, planejava e executava as ações.

A Câmara Municipal de Vereadores tem o poder de intervir em relação à provação dos planos plurianuais, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento propriamente dito, além de participar na aprovação de abertura de vagas, política salarial, criação e extinção de órgãos.

As possibilidades de participação da população, através de grupos de pressão organizados, se davam em relação a estes órgãos, particularmente o prefeito e vereadores, que necessitam o elemento de legitimação através das eleições.

A primeira alteração se dá com a implantação do orçamento participativo, a partir de 1990, quando é conferida à população a possibilidade de participar da discussão da parcela do orçamento destinada a investimentos, através de plenárias e da constituição de um conselho de representantes. Passa a haver um elemento institucionalizado externo à negociação entre Prefeitura e Câmara de Vereadores, e os órgãos internos da Prefeitura perdem uma parcela de poder na disputa pela distribuição de recursos.

Novos atores a partir do ECA

Em 1991 foram criados e implantados o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Legalmente a competência para a formulação da política municipal de atendimento à infância e juventude passa ao Conselho. Este poder na prática é exercido imediatamente nem de forma plena.

Em 1992, através de eleição organizada pelo CMDCA foram eleitos 40 conselheiros, para oito conselhos tutelares. Os con-

selhos são implantados paulatinamente entre agosto e novembro de 1992. Entre suas atribuições, na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, está a possibilidade de requisição de serviços públicos e a de opinar na confecção do orçamento municipal.

Com as atribuições dadas pela Constituição Federal e pelos dispositivos contidos no ECA, o Ministério Público também se torna um ator com possibilidades de intervenção na área, principalmente através da realização de inquéritos civis e ações civis públicas.

Em relação à política executada pelo Poder Público Municipal, estes são os atores principais: Prefeitura, Câmara de Vereadores, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e sociedade organizada, através do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Orçamento Participativo.

Entretanto, grande parte do atendimento prestado a crianças e adolescentes se dá através da atuação de entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, sem que haja, na maior parte dos casos, uma coordenação ou planejamento do Poder Público Municipal. Dois exemplos marcantes são as creches (comunitárias, filantrópicas ou privadas) e a formação profissional (SENAI, SENAC, Calábria, entre outros).

As outras esferas governamentais

Como referido anteriormente, além das instituições da esfera municipal, partes importantes da política de atendimento à infância dentro de Porto Alegre ficam sob a responsabilidade do Governo Estadual e da União.

Este fato é de particular importância, uma vez que os atores referidos têm muito pouco poder para influenciar as diretrizes polí-

ticas adotadas por estes organismos estaduais e federais.

De forma correspondente ao Município, dentro do Governo do Estado o comando se dá a partir do Governador, com a execução de políticas através de administração direta e indireta.

As deliberações nos campos orçamentários e de pessoal (vagas, salário) são competência, neste caso, da Assembleia Legislativa, ainda que a iniciativa seja do Governo do Estado.

Os organismos de participação da sociedade organizada na esfera estadual – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDICA), e Fórum Estadual de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA/RS) – têm uma influência muito pequena, para não se dizer nula, na determinação das diretrizes da política do Poder Público Estadual, ainda que haja competência legal do CEDICA para tanto.

Em relação à União, os principais órgãos de intervenção específica na área da criança e do adolescente são a Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA e a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência - CBIA, antiga FUNABEM. A Delegacia Regional do Ministério do Trabalho tem atuação em aspectos como a fiscalização do trabalho do adolescente.

Conflitos de relação entre os atores da política

Como em outras áreas, na da Criança e Adolescente reina um relativo caos no gerenciamento de políticas públicas em Porto Alegre. Colidem e competem órgãos municipais, estaduais, federais, privados e conselhos.

Poder Público Municipal X Estadual X Federal

Embora haja uma diretriz genérica de municipalização da execução do atendimento na política para a criança e o adolescente, esta está distante de ser alcançada.

Conforme a área de atuação – saúde, educação, assistência social – há programas das três esferas públicas, sem concatenação ou com relacionamento precário.

O Poder Público Estadual é responsável pela manutenção de muitos serviços na área de políticas sociais, mas conforme organização própria, que em geral tem diretrizes válidas para todo o Estado, não se adequando a uma realidade municipal específica e muito menos de acordo com as diretrizes propostas pelo Município.

O Poder Público Federal a partir da Constituição de 1988 não deveria ter papel na execução, sendo responsável principalmente pelo financiamento e diretrizes, o que faz mal e de forma caótica e imprevisível (um exemplo é a inexistência de orçamento federal aprovado em princípios de agosto de 1994).

Órgãos Públicos X Entidades Privadas

Em diversas áreas, mas com destaque para a saúde, educação e assistência, além dos órgãos públicos, entidades privadas com ou sem fins lucrativos executam o atendimento à população, sendo sustentados por repasse de recursos públicos, além de outras fontes de receita.

Nem sempre esta participação está integrada à política global do Estado. Por outro lado, em geral os repasses não são suficientes, o que gera atendimento de má qualidade, embora o baixo custo para o Governo.

Na área da saúde, os hospitais filantrópicos estão permanentemente em estado de colapso iminente, devido à falta de recursos ou atraso nos pagamentos.

Já a educação infantil tem sido mantida principalmente por creches comunitárias e filantrópicas, muitas sem condições mínimas de estrutura, com pessoal voluntário ou mal remunerado.

Em muitos casos as vagas ou o atendimento prestado por estas entidades não é considerado no planejamento do Poder Público para a política setorial.

Conselhos X Poder Público

Embora a existência de conselhos com a participação de pessoa de fora dos Governos não seja uma ideia nova, a Constituição de 1988 legitimou-os como instrumento na gestão da coisa pública.

O ECA prevê a existência dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como formuladores de políticas. Entretanto, na prática, a correlação de forças nem sempre permite que as decisões tomadas no Conselho venham a se tornar política executada.

Diversas situações hipotéticas são possíveis:

a) Conselho é dominado pelo Poder Público: nesta situação o Poder Público, valendo-se de sua capacidade de mobilização de recursos humanos e financeiros e da possibilidade de garantir um posicionamento unificado entre seus representantes, toma a iniciativa nas propostas e consegue impor suas opiniões em relação aos representantes da Sociedade. O Conselho passa a ter um papel legitimatório das propostas do Poder Executivo Municipal.

b) Poder Público ignora as decisões do Conselho: uma segunda situação possível, quando o Poder Público toma as decisões

a revelia do Conselho, não tomando conhecimento de sua existência e não dando importância para a participação em suas atividades. Como exemplo pode ser citada a experiência do Conselho de Porto Alegre em seu primeiro ano de existência.

c) Conselho não consegue formular políticas: situação para a qual contribuem as limitações tanto dos representantes do Poder Público como da Sociedade. Não há postura deliberada em impedir as atividades do Conselho, havendo diálogo com o Poder Público, mas a grande quantidade de questões com as quais o Conselho se envolve no dia-a-dia leva a um gerenciamento de problemas imediatos, sem chegar a propor uma política ou planejamento de longo prazo ou trazer temas novos à agenda política.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre encontrava-se, em certa medida, nesta situação. A realização da Conferência, entretanto, coloca-se como momento propício para o rompimento desta barreira.

Conselhos X Conselhos

A proliferação de conselhos leva à existência de mais de um conselho deliberando sobre o mesmo assunto.

Há Conselhos com competência definida pela área, como saúde, assistência ou educação. Outros se definem segundo a parcela da população cujos interesses discutem e representam: criança e adolescente, mulher, idoso, etc.

Como são experiências novas, não há uma definição clara dos limites de competência de cada um, bem como quais as saídas quando houver posições conflitantes entre conselhos diferentes.

Estas são definições que terão de ser construídas, para evitar que conflitos futuros levem a impasses, com prejuízo às ações a serem realizadas.

Outros conflitos

Além das diversas situações avaliadas, há diversas outras envolvendo os atores participantes da política municipal para a infância e juventude a serem discutidas.

Exemplos são o papel dos Conselhos Tutelares em relação a todos os citados. Há ainda o Ministério Público, que passa a ter um importante poder de pressão. Por outro lado, órgãos representativos de segmentos da sociedade disputam espaço a partir de diferentes formas de legitimação da representação: vereadores, líderes comunitários, dirigentes de entidades de atendimento têm poderes de intervenção que podem ser decisivos em diversos momentos.

Os Conselhos e a Democratização

A proposta de criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente tem dentro de si a perspectiva de ampliação do espaço democrático de participação da população nas decisões das diferentes esferas de governo.

Esta participação se dá através da representação através de organizações não governamentais, com paridade garantida dentro dos Conselhos.

A aplicação deste princípio implica em transferir aos Conselhos poderes que antes estavam concentrados nas mãos do Presidente, Governadores, Prefeitos e seus auxiliares - ministros, secretários, presidentes de fundações e autarquias, entre outros.

O exercício deste poder deve levar o Conselho a exercer suas competências, sem querer se substituir à atuação do Estado. O Conselho não é uma nova secretaria. Deve ser, sim, o órgão decisor em relação à política para a infância e juventude.

Esta proposta, existente no plano legal e no plano teórico, na prática, tem se realizado em poucos lugares.

Se partirmos da análise dos atores envolvidos na política municipal, nem sempre se pode atribuir a inexistência de mudanças a uma concentração de poderes por parte da Prefeitura. Há outros atores sociais, oriundos da Sociedade Civil (diferenciando-a da sociedade política, no conceito gramsciano), como o empresário que tem papel relevante,

A perspectiva de mudança não ocorrerá em curto prazo. A criação de um grupo articulado e coeso é trabalho que demanda tempo e dedicação. Esta relação envolve, permanentemente, situações de conflitos, nas quais se definem as posições predominantes na determinação da política.

Conclusão

Devido à precariedade dos dados estatísticos disponíveis, é muito difícil buscar analisar o impacto da mudança na situação da infância e juventude de Porto Alegre por meio de análises quantitativas.

Os dados disponíveis em área como a da saúde e da educação, razoavelmente mais estruturadas na coleta permanente de dados, permitiria, talvez, a realização de uma análise comparativa de uma série histórica, com a determinação da melhoria ou não do atendimento.

Entretanto, as áreas da educação formal e do atendimento público de saúde, através do SUS, são provavelmente os setores de atenção à criança nos quais a relação causal entre atuação do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e a melhoria dos dados são mais difíceis.

O impacto pode ser verificado, no entanto, através da in-

fluência que provocou no atendimento ao intervir no processo de distribuição de recursos públicos, adotando novas práticas.

Passados cinco anos da criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, constata-se que houve uma efetiva mudança no equilíbrio das forças políticas dentro do processo de tomada de decisões e alocação de recursos para a área da infância.

Na relação entre Conselho Municipal e Câmara de Vereadores institucionalizou-se uma relação autônoma, desconectada do Poder Executivo municipal. Contrariamente ao período de implantação, o Conselho não é visto com um órgão do Poder Executivo, ainda que alguns vereadores contestem a capacidade do Conselho de manter esta independência.

A relação entre Conselho e Poder Executivo Municipal leva ao respeito do Conselho como instância deliberativa na criação de programas municipais e na realização de convênios, o que é sustentado por pareceres neste sentido da procuradoria do Município.

Embora frequentemente conflitiva, esta relação implica no reconhecimento do CMDCA como interlocutor autorizado para discutir com o Executivo o tema Criança e Adolescente.

A relação com o Fórum Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente ainda mantém alguns pontos de sombra, não sendo bem identificados os limites de atuação do Fórum e do Conselho, ambos com preocupação de mobilização política e defesa de posições das entidades não governamentais. O aspecto diferencial, que é o poder de deliberação do Conselho, em alguns momentos é suplantado pela maior capacidade de mobilização política do Fórum, que torna determinados temas fatos consumados que o Conselho acaba apenas por homologar.

O modelo de organização proposto pela área da criança está sendo em parte reproduzido na criação dos Conselhos de Assistên-

cia Social. Tudo indica que esta é uma experiência duradoura, que está institucionalizada e não será facilmente destruída por uma mudança de posicionamento da administração da prefeitura.

Outros instrumentos e organismos propostos pelo Estatuto como o Conselho Tutelar estão ainda criando os espaços para a sua atuação e as estruturas necessárias para o exercício de suas competências.

Diante desta situação, pode-se concluir que as bases para o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente estão dadas: foram criados os instrumentos previstos em lei, estes estão em funcionamento e conquistaram o reconhecimento de uma parcela razoável da população.

Entretanto, o impacto destes organismos para o cumprimento do Estatuto como um todo, isto é, a viabilização da proteção aos dos direitos da criança e do adolescente, é insuficiente para modificar uma realidade social que depende de variáveis socioeconômicas que não são acessíveis à esfera municipal de poder.

Por outro lado, para que as mudanças possam ser efetivamente avaliadas, é necessário o desenvolvimento de instrumentos mais confiáveis de coleta de informações e divulgação de dados. Na situação atual, boa parte das avaliações ainda se baseia nas opiniões e experiência dos envolvidos e não em dados objetivos.

Com esta pesquisa buscou-se resgatar o processo de surgimento e estruturação destes organismos. Resgatar a sua memória é imprescindível para planejar o seu futuro.

Bibliografia

ADORNO, Sérgio. Criança: a lei e a cidadania. In: RIZZINI, Irene (Org.) *A Criança no Brasil hoje - desafio para o terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula, 1993. p. 101-112.

- CMDCA, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Prioridades do Conselho para o ano de 1992*.
_____. *Relatório de Atividades*. 1992.
- _____. *II Eleição dos Conselhos Tutelares - nosso compromisso continua*. 1994.
- _____. *Atas de reuniões e resoluções*. 1991/1995.
- COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *De menor a cidadão*. Brasília: FCBIA, 1991.
- FESC. *Política para as Creches Comunitárias - contribuição à discussão*. Abril, 1993. 13 p. mimeo.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Conselhos Tutelares e política social*. In: Mundo da Rua Revista de Formação n. 1. Porto Alegre, dez. 1995, p.56 - 61.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (Coord.). *I Conferência Municipal de Políticas para a infância e Juventude de Porto Alegre - documento preparatório*. Porto Alegre, MNMMR, 1994.
- GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal (Coord.). *O sistema brasileiro de atenção à população infanto-juvenil: a nova institucionalidade e os novos atores - o caso de São Paulo*. Campinas, NEPP/UNICAMP, 1991. Relatório de Pesquisa, mimeo.

- JACOBI, Pedro. *Movimentos Sociais Urbanos*. In: BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, nº 9. Rio de Janeiro, ANPOCS, 1980.
- KOWARICK, Lúcio (Org.). *As lutas sociais e a cidade* - São Paulo: passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- LOBLER, Márcia. Pacto pela Infância: a realização de um sonho. In: *Mundo da Rua Revista de Formação*, Porto Alegre, n. 1, p.56 - 61, dez. 1995.
- LONDOÑO, Fernando Torres. A origem do conceito **menor**. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). *História da criança no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1991. p. 129 -145.
- MENDEZ, Emilio Garcia. *A Doutrina da Proteção integral da Infância das Nações Unidas*. In: Cadernos do SITRAEMFA, n. 2, São Paulo, nov. 1991.
- PASSETTI, Edson. O menor no Brasil republicano. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). *História da criança no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1991. p. 146 - 175.
- PORTELLI, Hugues. Democracia representativa, democracia de base e movimento social. *Revista de Cultura e Política*, n. 3, São Paulo, CEDEC, nov./jan, 1981. p. 55 - 63
- RIZZINI, Irene (Org.). *A Criança no Brasil hoje* - desafio para o terceiro milênio. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula, 1993. 248 p.
- RIZZINI, Irma. O Elogio do Científico - A construção do "menor" na prática jurídica. In: RIZZINI, Irene (Org.) *A Criança no Brasil hoje* - desafio para o terceiro milênio. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula, 1993. p. 81 - 100.
- ROLIM Marcos. *Pronunciamento por um ano da instalação do CEDICA*. Diário da Assembleia, 13.05.94. p. 5 e 6
- SILVA, Cleodon e SILVA, Raquel Galvão da. *Perfil da criança e do adolescente na cidade de São Paulo*. São Paulo, Instituto Lidas, 1993. mimeo.
- VALENÇA, Maria Manoela C.C. e outros. *Abordagem de Meninos e Meninas de Rua em Porto Alegre - RS*. In: CEBRID. Abuso de Drogas entre Meninos e Meninas de Rua do Brasil, São Paulo, 1990. p. 139 -

150.

VIEIRA, Márcia Guedes. *O Movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente - uma análise da contribuição do MNMMR*. Brasília, 1994. mimeo, 9 p.

VOLPI, Mário. *As Crianças e adolescentes do Brasil e a luta por seus direitos*. Brasília. mimeo, s/d.

ORIGEM E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O que é um conselho? Qual a origem de reunir as pessoas para formar uma sociedade? Faz parte da cultura de diversos povos, o fato de não tomar decisões sozinhos, e há pelo menos duas formas de exercer o poder: ou um indivíduo exerce sozinho o poder (forma autocrática), sendo ou não escolhido, ou então é dividido este poder dentro de um grupo.

Isso é uma forma para valorizar uma característica especial desse grupo. Por exemplo, alguns conselhos que existiam era porque se achava que essas pessoas tinham uma capacidade diferenciada em relação ao grupo pela sua experiência e por isso então exerciam o comando, da mesma forma o que são as nossas câmaras e Senados. São outras formas de Conselho em que se elegem alguns indivíduos que por essa legitimação vão se encontrar com mais poderes que os outros para se decidir sobre determinado assunto.

Os nossos tribunais também são formas de conselhos, de câmaras ou plenários, onde se reúne um grupo de juizes e que decidem sobre determinado assunto. A ideia de conselho é uma ideia que não tem nada de novo, não se inventa nada ao se falar em conselho da criança.

Porque que ela é diferente ou em que ela se diferencia de outras ideias tradicionais de conselho? No Brasil, por exemplo, pode-se dizer que se tiveram diversos conselhos. No império já existia o Conselho Consultivo do Imperador. Na república houve

as mais diversas formas, Conselho da República, Conselho da Previdência, etc. Mesmo desde 63 foi criado o Conselho de Direitos da Pessoa Humana.

Por que esses conselhos que já existiam há tanto tempo não se tornaram conhecidos? Porque nós não tínhamos a mesma mobilização para participar desses conselhos. Alguém já ouviu falar no Conselho de Direito da Pessoa Humana? É porque esse conselho embora criado em 63, durante toda a ditadura, foi dominado por pessoas ligadas ao regime, portanto, não iam se manifestar contra de forma nenhuma.

Quem daqui já teve contato ou participação no Conselho Federal de Educação? Quem o compõe? Reitores de Universidade, pessoas de notório saber indicados pelo Presidente da República. Para vocês verem que conselhos não significam necessariamente democratizar o poder. Há conselhos e conselhos.

Como começa essa outra história de conselhos no nosso país? A partir do final do processo de transição da ditadura nos anos 80, começa a haver um processo mais ou menos democrático, que já vinha ocorrendo nos anos 70, mas que com as possibilidades de abertura política começa a se ampliar em termos de associações de moradores, movimento sindical, e movimentos setoriais. A primeira área que começa a se organizar no sentido de tentar uma distribuição de poder tanto como poder das comunidades como formas de gestão dos postos de saúde é uma coisa mais ou menos antiga.

No início dos anos 80, no governo de Franco Montoro, já havia algumas experiências criadas em São Paulo em termos de conselhos locais de saúde com participação da população e, posteriormente, no governo Sarney a ampliação com a proposta de que se tivessem esses conselhos em diversas partes do país.

Municipalizada a área da saúde, a ideia era criar em cada

comunidade um conselho diferenciado, essa ideia de Conselho tinha a ver com a gestão da política de saúde, na qual o conselho está formado por cidadãos, por pessoas próximas da comunidade, que iam dizer se estavam adequadamente prestados os serviços, se precisavam mudar, se precisavam de médico, vacina. É uma questão muito mais de execução de política, sendo que quem formulava a política eram as conferências, mas tínhamos outra estrutura que não é a que temos hoje.

As Conferências de Saúde foram um processo de mobilização, envolvendo profissionais da área – médicos, enfermeiros, etc. – e lideranças comunitárias. Esta mobilização teve tal força que acabou sendo legitimada pelo próprio governo, que acaba incluindo a estrutura de conferências na lei orgânica da saúde.

O processo de mobilização e participação na área da saúde serve de exemplo para a discussão da Assembleia Nacional Constituinte, na qual vai ser incorporado o princípio da participação da sociedade, na área de assistência social, através do artigo 204 da Constituição.

Art. 204 - As Ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Estes princípios são aplicados à área da criança e do adolescente, por força do parágrafo sétimo do artigo 227:

§ 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

As duas linhas principais propostas pelo artigo 204 – a descentralização e a participação – vão ser incorporadas ao texto do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que regulamenta o artigo 227.

Assim, vai estar lá no artigo 88 do ECA:

Art. 88 - São diretrizes da política de atendimento:

...

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária, por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais.

O Estatuto busca deixar claro o peso dos Conselhos ao especificar que eles são deliberativos. Não basta dizer que vão formular a política, pois sempre pode haver quem interprete o termo formular, como propor, planejar, mas quem decide mesmo é o prefeito. O ECA não deixa dúvidas.

Outra questão é dizer que serão compostos por organizações representativas. Isto significa que não são pessoas. São entidades, com personalidade jurídica diferente de seus membros. É claro que estas entidades vão ter pessoas que as representem, mas quem é eleito para o Conselho é a entidade, não a pessoa.

Isto quer dizer que o Prefeito não pode dizer que vão fazer

parte do Conselho o fulano o beltrano e o sicrano. Ele vai indicar os representantes da Prefeitura, mas não pode dar palpite sobre os representantes da sociedade.

Estes devem ser eleitos por um fórum das próprias entidades, de forma democrática. Por isso as leis que criam os conselhos não podem já trazer o nome das organizações não governamentais que vão compor o Conselho, tipo o conselho será composto pelo Lyons, pelo Rotary, pelo CDL, etc.

Ao se falar dos fóruns, surge uma questão: quem é que vai participar? Vai ser um fórum amplo, no qual qualquer entidade pode se inscrever ou restrito à área da criança?

Por exemplo, em Porto Alegre o fórum que elege as entidades exige que os membros estejam regularmente constituídos como pessoa jurídica e que atuem ou no atendimento direto à criança e ao adolescente ou na defesa de direitos do cidadão.

A exigência da personalidade jurídica leva a situações como a da eleição do nosso Conselho Estadual: se inscreveram a pastoral do menor, a pastoral da criança e a comissão de justiça e paz. Mas os três estão sob a mesma personalidade jurídica, que é a da CNBB, então não podem ser inscritos separadamente.

O ponto a discutir se este fórum vai incluir, por exemplo, entidades sindicais, ou de empresários, associações comunitárias ou apenas programas de atendimento. Quanto mais amplo, mais democrático, mas não podemos ser ingênuos e não nos preocuparmos se será possível manter uma linha dentro do fórum com uma participação ampla. Um fórum restrito permite uma maior coesão de ideias, e remete o campo de embate para dentro do Conselho, ou do Conselho com nossos adversários.

O perigo de limitar demais é que podemos criar um fórum e uma representação no conselho muito corporativa, fechada em torno de interesses muito específicos – a creche, o abrigo, etc., que

não tenham uma visão mais ampla dos problemas da sociedade. Portanto temos de ficar num meio termo, nem tanto ao mar, nem tanto à terra.

Também é importante tocar no tema da paridade. O ECA fala em garantia de participação popular paritária. Isto nos levou a fazer em Porto Alegre um conselho com maioria das não governamentais: se ela tem maioria, a garantia de participação não só foi assegurada, mas superada.

Mas a ideia de paridade não significa que sempre vai haver um bloco do governo votando de um lado contra um bloco da sociedade do outro.

Em primeiro lugar, é difícil que o governo vote em bloco, pois geralmente sua representação não é articulada. E mesmo que seja, muitas vezes os interesses de cada secretaria são conflitantes, e elas vão votar diferente pela disputa interna por poder.

Da mesma forma é errado pensar que os representantes da sociedade vão votar sempre juntos. Isto é difícil de acontecer, pois há interesses e visões diferentes e é muito raro articular todos em torno da mesma proposta.

Por isso tudo existe, a princípio, uma paridade numérica governo X sociedade, mas o resultado das votações vai depender das circunstâncias e da articulação política no dia-a-dia.

Em relação à composição, temos muitos conselhos que tem uma confusão em trono da representação governamental; Conselho Estadual com representação de órgãos federais como CBIA e LBA, conselhos municipais com representação de policial civil ou militar.

Isto não pode ocorrer. A Constituição dá autonomia à União, Estados e Municípios entre si e um não pode intervir no outro, salvo nos casos previstos na própria Constituição. A representação de uma esfera no conselho da outra é inconstitucional. Isto não significa que não vai existir. A inconstitucionalidade tem de ser

argüida e enquanto ninguém entrar com o processo o Conselho vai continuar funcionando.

O que pode acontecer é que lá pelas tantas o governo muda de ideia porque discorda de uma decisão e vai dizer: não vale, porque tem representante do Governo Federal no Conselho. E vai tudo por água a baixo.

– *Então como é que pode uma entidade como a OAB, que é nacional, fazer parte do Conselho Estadual?*

Em primeiro lugar, a OAB não é uma entidade do poder público. Ela é não governamental. No meu entendimento, quando a entidade tem atuação descentralizada, sendo entidade não governamental, ela pode participar. Porque há uma diferença da disposição constitucional de independência entre as esferas públicas. Por exemplo, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, que tem sede em Brasília está participando do conselho daqui, Neste caso não há vedação constitucional de uma entidade que tenha sede em outro município participar do Conselho.

Isso quer dizer que não se pode excluir a participação da OAB, com esse argumento. O que pode é não a eleger no Fórum, mas excluir com essa justificativa nunca. Ela não é órgão público, ela não está sujeita à fiscalização do Poder Público Federal, ela tem algumas características públicas, mas ela não entra nesta discussão.

Está claro, que o poder público Federal não pode estar no Conselho Estadual, assim como o Poder Público Estadual estar no Municipal. Um dos motivos, além da discussão da constitucionalidade da representação, pela independência, está na constitucionalidade da lei que cria esta representação. Por quê? Porque a lei estadual não pode criar atribuições para um órgão federal, uma lei de Santa Catarina não pode dizer para o órgão federal, que ele deve mandar representante para o conselho estadual.

O estado de Santa Catarina não manda no governo federal.

Assim como uma lei municipal não pode dizer que a polícia civil deve vir participar do Conselho. Não pode, uma lei municipal não pode dispor sobre a competência do poder público estadual.

Portanto, a lei que dispõe, dando competência ou criando obrigações num órgão estadual, ou uma lei estadual para um órgão federal é inconstitucional. Neste ponto, nesta disposição, é inconstitucional.

Um outro ponto é a divisão dos poderes, que é uma questão relativa, há duas posições sobre a possibilidade de participação de outros poderes dentro da mesma esfera, dentro do Conselho. Exemplo: pode haver deputado, juiz ou promotor no conselho estadual? Pode haver vereador no conselho municipal? Aí temos duas posições possíveis, há quem pensa que não, porque, dentro de um entendimento possível, dizem que o conselho municipal ou que o conselho estadual estariam dentro da esfera do poder executivo e, portanto estando dentro da esfera do Poder Executivo não poderia haver a ingerência de outro poder nas decisões. Portanto, nem o Legislativo, nem o Judiciário poderiam estar influenciando nessa atuação.

Essa é uma posição possível. A outra, que é a que eu defendo, entende que existe uma autonomia dos poderes, mas essa autonomia é relativa, então, portanto, não haveria uma vedação constitucional ao governo, desde dentro da mesma esfera participação de outros poderes, poderia haver participação do judiciário ou do legislativo dentro do conselho estadual, ou do legislativo dentro do municipal, a Câmara de Vereadores no Conselho Municipal.

Outro ponto é a questão do Ministério Público. Ministério Público formalmente é Poder Executivo, agora os promotores em geral têm tentado se colocar como autônomos em relação ao Poder Executivo. Eles têm uma autonomia bastante grande, constitucional, mas formalmente eles fazem parte do Poder Executivo. Por

uma questão de não querer o comprometimento com as decisões do Conselho, alegando que futuramente eles podem vir a ser requisitados, tomar posições, por exemplo, de ação civil pública, ou de abertura de inquérito nesta área, em alguns locais os promotores preferem não compor o Conselho.

Daí o Ministério Público não entra no Conselho e a mesma alegação tem servido para o Judiciário, no entendimento de que se eles estiverem lá dentro na hora de deliberar depois não irão ter autonomia para entrar com processo contra o Estado, quando isso for necessário. Mas isso é posição de alguns órgãos em alguns estados, não é uma regra geral. A regra geral, digamos, que seria a mais adequada, seria a de que cada conselho na parte do Poder Público, tivesse a representação das secretarias dos órgãos que tem alguma relação com a área da criança.

Retomando um pouco a questão da paridade, daí o estado ou município indica seus órgãos representantes e os representantes nunca vão às reuniões ou quem vai é sempre suplente e o titular não vai.

Esse é um dos problemas grandes na atuação dos conselhos em geral, por isso que eu perguntava para vocês o Poder Público é um entrave ou simplesmente é omissivo.

– *Rodrigo, essa discussão deve ser articulada também com a discussão do fundo, porque é uma discussão da legitimidade?*

Não tem necessariamente a ver com o fundo, por que o fundo é apenas um dos instrumentos da gestão do Conselho e não é o mais importante. Se vocês não tiverem um conjunto articulado de Conselhos, se organizando e deliberando, não vão conseguir vencer as principais competências dele. Qual seria a principal competência do conselho? Para que ele existe? Está disposto na lei: formular as políticas e controlar as ações em todos os níveis. O fundo é um instrumento dentro do financiamento da política. Se o

representante do Poder Público não aparece nas reuniões, como é que vocês vão deliberar, por exemplo, que a Secretaria Municipal de Saúde vai assumir um programa de vacinação emergencial?

A Secretaria vai alegar "— Ah, mas o representante da Secretaria Municipal de Saúde não estava presente, nós não vamos assumir isso aí". Ou um outro caso: o Conselho Estadual delibera que vai repassar recurso para um determinado município, mas o secretário da Justiça não estava presente, então ele diz "— Não me consultaram, então eu não vou acatar".

Por que isso acontece? Porque no momento das decisões, no momento em que se dá o embate, o representante do Poder Público não estava presente. Esse próprio embate, da maneira como está colocado, esse esvaziamento de embate, é porque o Conselho não se torna significativo, porque não há investimento de recursos, não há tanto do Poder Público, quanto da sociedade civil. Desqualifica o embate, tanto das políticas públicas como o da ausência dos recursos financeiros.

Entramos num ponto interessante - há poder no Conselho quando a decisão envolve dinheiro? Ou existem duas relações com o Poder Público: a do dinheiro e a política? Por que aí entra a questão: necessariamente, qualquer deliberação do Conselho envolve dinheiro? Não. Não envolvendo dinheiro, é mais fácil que o Estado venha a cumpri-la? Também não! Então quer dizer que tendo dinheiro ou não o problema é igual. Não é mais fácil pelo fato de ter dinheiro. Há exemplos de representantes que nunca compareceram, na eleição, como envolvia dinheiro, estavam todos presentes.

O que temos de conseguir é que o Conselho consiga exercer suas competências. A questão de formulação de políticas públicas é um dos papéis fundamentais dentro do conselho. Como é que o conselho formula política? Primeiro tendo conhecimento da realidade. Isso vem ao encontro do que se disse a pouco, do fato de

um conselheiro que esteja trabalhando com creche, não significa que o que ele vá formular só diga respeito às creches, ele vai ter que pensar e desenvolver com todas as atividades.

É claro que ele vai ter uma contribuição maior lá em relação à creche, mas se o conselho vai deliberar sobre outra política, sobre um adolescente infrator, por exemplo, o conselheiro que vem de área de creche vai ter que se envolver. Vai ter dificuldades e vai ter que saber como solucionar isso.

Outro ponto, o conselho vai ter que examinar o que existe no município, adequar o que é inadequado, tem que começar a intervir. As linhas dessa política não são só para Prefeitura, são para todo órgão que execute políticas. As linhas dessa política servem não só para entidades não governamentais, como também para órgãos do governo estadual que executa atividades dentro do município. Se eles não cumprem? Bem, aí é outro problema bem mais complicado. Ter a competência legal, não significa ter poder político, e a grande dificuldade que vamos ter no nosso conselho é ter poder político.

Como é no Conselho Estadual, o conselho delibera e o governo sai correndo para cumprir? É a história de uma das resoluções que o conselho tomou em maio e que até agora não foi cumprida, não pretendeu cumprir e nem entrar na justiça.

Uma historinha que contava um colega nosso lá da Bahia Pernambuco, o Vanderlino Nogueira que é do Fórum DCA Nacional. Ele esteve lá no Rio Grande do Norte uma época e estavam naquela discussão, tem que criar Conselho Tutelar, o governo federal só vai repassar dinheiro para quem tiver Conselho Tutelar.

Aí levaram gente de Brasília, fizeram seminários, tudo quanto era prefeito mandou projeto de lei para a Câmara, criaram Conselhos Tutelares em muitos municípios. Seis meses depois ela passa por lá de novo e pergunta: E aí como é que está o Conselho

Tutelar? Fechou. Mas como fechou? Ora, prefeito ouviu dizer que viria dinheiro de Brasília se abrisse Conselho Tutelar, mandou abrir. Passaram três meses e o governo não mandou dinheiro, ele mandou fechar o Conselho Tutelar.

É mais ou menos a mesma coisa que pode acontecer conosco. O prefeito ouviu dizer que Conselho da Criança é uma coisa boa e quer tirar um peso da sua consciência, quer receber dinheiro e quer tirar os "menores" da rua, ele "manda" abrir. Agora, se nós não tivermos poder para mobilizar a sociedade, para que o conselho seja um órgão reconhecido, ele pode fechar ou se tornar inútil. E aí vem a pergunta: Como é que a gente vai querer ter poder para pressionar o poder executivo, governador ou prefeito? Bem ou mal, ele teve não sei quantos milhares de votos e tem a caneta na mão, o que ele assina é válido.

Se nós não temos nada, a caneta com que a gente assina não tem poder nenhum. E o poder que poderíamos ter é a mobilização da cidade. A única forma que temos de fazer valer nossas decisões é com poder político, é com mobilização. Por quê? Porque hoje é fácil, se o secretário da justiça descumprir uma decisão do conselho, vocês não podem dizer nada a ele. Ele não terá nenhum prejuízo em descumprir. Mas se no dia em que ele descumprir houver uma passeata na rua, ele vai sofrer um prejuízo político.

Nós temos instrumentos no Judiciário, mas a nossa justiça é morosa, e para quem ocupa um cargo hoje, não vai estar preocupado se a justiça decidir daqui a dez anos se ele hoje estava errado. Provavelmente ele não vai estar mais lá.

Uma outra questão que temos de nos preocupar é a nossa competência na formulação de política. O que se apresenta à primeira vista é a uma decisão autoritária da Secretaria da Justiça, de não acatar a decisão do conselho. Tudo bem. Mas a decisão do conselho e a forma como foi tomada está mais furada do que pe-

neira, em termos de não ter seguido as formas corretas, de não ter se preocupado com a questão do formalismo do serviço público.

Nós não estamos mais trabalhando na nossa entidade comunitária na qual todo mundo é amigo, que se o fulano esqueceu o livro de atas em casa, não tem problema, a semana que vem ele escreve a ata. Tudo bem! Mas no Conselho a coisa agora é séria, se não está no papel, não vale. Se tem o artigo tal, parágrafo qual, e vocês não cumpriram, o cara anula o que ele quiser.

Temos de começar a nos dar conta e nos preocupar com essas coisas pequeninas, temos de conhecer bem a nossa lei, o regimento interno, vamos ter que conhecer as outras leis da prefeitura.

– *Mas eu não sou advogado.*

Bom, então busquem um que possa assessorar vocês, mas não podemos entrar no jogo, apenas com o espírito, a gente entra com o espírito desarmado, o outro lado ganha todas. Não podemos ser inocentes de entrar desarmados, numa sala onde está todo mundo esperando para nos quebrar. Temos que desenvolver a nossa competência e saber trabalhar no campo do adversário. Temos que saber trabalhar com a questão da burocracia, com a questão da estrutura do Estado, conhecer quais são as secretarias, quais são as estruturas do Estado, e quais os poderes que o secretário eventualmente não tem. E aí entra o controle das ações. Quantos de vocês, por exemplo, já leu o balanço das contas da Prefeitura?

– *Eu li uma vez, mas dá trabalho.*

Dá trabalho, não é? Vocês sabiam que em muitos municípios esse balanço obrigatoriamente fica à disposição, por lei, da população, e qualquer pessoa tem direito de consultá-lo?

Outra coisa, vocês pedem prestações de contas, ou avaliam periodicamente o que cada secretaria está fazendo? Como é que sabem que aquilo que eles fazem é o que foi decidido pelo conselho ou estão fazendo à revelia do Conselho? Vocês sabem quantos con-

vênios eles assinaram durante os últimos três anos?

– *Mas que meios se pode ter para isso?*

Há vários meios, todo e qualquer convênio público e publicado no Diário Oficial.

– *Mas nem todos os convênios são publicados no Diário Oficial.*

Aí então já é uma coisa para o conselho se preocupar, como é que é repassado dinheiro público, sem isso ser público? Bem, já é uma tarefa de vocês, bom como é que é isso, tem dinheiro público sendo distribuído, sem a gente saber para quem?

– *Mas é obrigatório sair no Diário Oficial?*

No caso de convênios, sim, agora tem que ver de que forma eles estão fazendo, se sob a forma de edital, ou extrato. Porque às vezes o que acontece é o seguinte, já existe um convênio firmado há anos, com prazo indeterminado, e o que há são repasses periódicos com esta base, é renovação automática.

Isso é uma das coisas que o conselho tem que controlar, por que lá pelas tantas, como a gente vai saber com quem o Estado está gastando esse dinheiro? Ou eventualmente a gente não tá se dando conta, não está sendo gasto na área da criança, e ainda se a gente não controla na área da criança, pior ainda o que nem vai para a área da criança. No município é a mesma coisa, então a necessidade do controle.

O controle não é virar xerife das entidades governamentais, para mim deve-se controlar o que os programas governamentais ou não, estão fazendo ou não. Se estão adequados ao Estatuto ou não. Mas também e principalmente, o que o governo está fazendo.

Para não controlar a gente não precisava ter criado o Conselho. Também não precisava ter criado os conselhos para o governo ter mais instrumentos para nos controlar. Se a questão é dividir o poder com o Estado, e a gente não está atuando com o poder?

Esse é o grande perigo, porque o Conselho é uma faca de dois gumes. Por isso que eu perguntava sobre a posição do Estado, se era omissivo ou não era.

Um Estado omissivo, simplesmente vai fazer sua política tradicional, vai continuar repassando dinheiro para quem ele quer, para quem não quer, nem toma conhecimento da existência do conselho. Normalmente deixa lá o conselho fazer sua politicazinha, se preocupar com eleição do Conselho Tutelar, eleição do Fórum e nem dá bola.

Esse não é o pior dos Estados, porque nós temos o Estado ativo negativamente. É o Estado que se dá conta de que o Conselho é um grande achado, para esse governante está tudo desorganizado mesmo, ele bota a sua turma lá, para deliberar no conselho as prioridades que ele quer e ainda vou distribuir o dinheiro dizendo "o meu governo democrático fez isso através do Conselho da Criança, foram as entidades que decidiram isso"; na verdade é a mesma política tradicional, só que agora legitimada por nós.

Isso acaba desacreditando os conselhos. A Secretaria da Justiça não anda aí fazendo convênios e distribuindo dinheiro em sessão pública? Esta é a pior situação, além de não controlar, ainda legitimamos.

Claro que nem tudo são horrores. Há eventualmente poderes executivos que são ativos de forma positiva, levam suas propostas ao Conselho e fazem questão de que o conselho delibere sobre as questões da área da criança. Eu não diria que esse tipo de executivo é inexistente, eu diria que são raríssimos, e em geral são algumas poucas pessoas dentro de alguns executivos.

Portanto, se essa não é a regra nós temos que nos preocupar é com que nenhum desses outros dois seja a regra. Até porque em muitos casos a regra é aquele prefeito que não se deu conta de que pode usar o conselho para seu benefício próprio e não deixa nem o

conselho funcionar, que não dá infraestrutura, que se recusa a nomear os seus representantes no conselho, ou que não dá bola, se seus representantes vão ou não vão às reuniões.

Esta é talvez a posição mais comum, mas ainda é do político de pouca visão, não como o nosso secretário da justiça aqui, que se deu conta de que pode usar o conselho, não precisa ir contra. Ele pode usar para benefício próprio. Contra aquela outra, não temos de nos preocupar tanto, vai ser a nossa mobilização social que vai acabar com aquela posição. O nosso grande perigo é essa postura aqui, ativa de uso do conselho, porque isso vai acabar com a nossa legitimidade e a partir daí, sem legitimidade, não tem mobilização social que faça o povo ficar do nosso lado. Vão dizer "O que conselho da criança, aquele negócio lá do PPR, para distribuir dinheiro para eleição?".

E aí eu quero ver, como fica. Isso vocês não podem deixar acontecer. Isso acaba com a nossa legitimidade vai nos identificar com a forma tradicional de política. E aí todo o nosso discurso, de que nós somos o novo, e somos a forma de política capaz de fazer o povo participar, vai por água abaixo, ninguém vai acreditar em nós.

Claro que cada uma destas situações vai exigir uma estratégia diferente. A prefeitura contrária não deixa o conselho funcionar, é momento de mobilização e conscientização dessa prefeitura. O grupo organizado, que usa o conselho, até se deu conta da proposta, que consegue utilizá-la que seu benefício.

E esse é o que demonstra a nossa maior incompetência, conseguiu ser mais competente do que nós. Ele conseguiu identificar o nosso discurso e usar. O outro é menos perigoso, é aquele que ainda não conhece o discurso.

– *Rodrigo, nós temos que considerar que tendo um conselho paritário, todas essas obrigações, essas competências a serem desempenhadas pelo conselho, de controle do próprio Estado, em relação às*

entidades e até a sociedade civil, que vai fazer isso no sentido de quem vai estar se mobilizando, ou estar se envolvendo raramente vão ser os representantes do governo no conselho.

São os representantes da sociedade civil, mas para poder fazer isso, os conselhos têm que ter em termos de estrutura, minimamente uma infraestrutura para estar fazendo isso.

Esta infraestrutura quem tem de fornecer é o próprio governo. Dependendo de como o poder público vê sua relação com o conselho, ele vai aparelhar ou não este conselho para seu funcionamento, ou seja, como o conselho se legitima para com o poder público? Essa relação não só junta com aquela possibilidade ou de cooptação ou de uso em benefício próprio, mas com a estrutura do próprio funcionamento do conselho.

– Como o conselho se legitima perante o poder público?

Eu diria que o fundamental e a grande dificuldade nossa não é se legitimar com o poder público, a legitimação perante o poder público é uma consequência da legitimação perante a sociedade.

Se o Conselho não tem legitimidade perante a sociedade, não o terá perante o Poder Público. Ou pode até eventualmente ter alguma legitimidade perante algum Poder Público sem ter perante a sociedade, mas a única forma permanente de legitimação do Conselho é perante a sociedade. Como é que se conquista isso se o Poder Público não dá esse apoio, ou não dá essa estrutura? É um processo, processo longo, difícil e que não vai ser da noite para o dia.

E para vocês, quais são as principais competências do conselho?

– Formular políticas

Gerir fundos

Inscrever programas

Nós temos dois fatos diferentes, um é a inscrição dos programas que é tanto para governamental, como para não governamentais, e o outro é o registro da entidade que é para as não governamentais, autorizando o funcionamento da entidade. A entidade governamental é criada pelo Poder Público, é independente da permissão do Conselho Municipal. Mas para começar a atuar, ela tem que inscrever seus programas no Conselho.

A não governamental, para começar o funcionamento, tem de pedir registro no Conselho e inscrever seus programas também. O que significa inscrever seus programas? No Direito Administrativo existe um conceito que é o de Poder de Polícia. O Poder de Polícia é o poder utilizado pela polícia, mas não só da polícia comum, é um conceito mais amplo.

Define-se o Poder de Polícia como o Poder que o Estado tem de intervir na vida do indivíduo, para garantia da estrutura da sociedade. Uma das formas de exercício desse poder é a polícia judiciária, que atua quando há crimes. Mas existem outras formas de execução desse poder de polícia. Quando a Secretaria da Fazenda cobra impostos ou autua quem não está pagando, o Estado está fazendo um exercício de Poder de Polícia. Quando o Estado exige a inscrição do programa, e ela não é feita e há uma autuação da entidade, isso se dá na área administrativa pela execução desse Poder de Polícia.

Neste caso, significa que o Conselho pode conceder ou não conceder a inscrição, baseado neste poder de controle. Portanto, a inscrição e o registro não são simplesmente uma ficha que eles deixam lá no Conselho e tá pronto. O Conselho tem de examinar a documentação para ver está correta e conceder ou não ou não conceder a inscrição do programa ou o registro da entidade.

No caso de Porto Alegre, nós adotamos a seguinte sistemática: não fazer negação liminar, negando ou não negando. O que

fazer com entidades que tenham condições precárias de funcionamento, como algumas entidades comunitárias? Nós criamos o registro provisório, que se dá como registro de permissão de funcionamento válida por um ano, período dentro do qual a entidade se compromete a readequar as suas instalações de seus programas de acordo com as diretrizes do Conselho da Criança e do Adolescente.

Nossa preocupação não é porque estão criando novas entidades. É que já existiam muitas entidades funcionando, independente do Estatuto. Não podemos fechar os olhos, e dizer elas vão, por não ter condições, fechar as portas, e dizer não vão mais atender porque não estão de acordo com a lei. Não, não e não. E se não somos nós, que vamos lá bater na porta delas, elas vão continuar fazendo a mesma coisa que fazem tradicionalmente.

Essa é uma das competências importantes do Conselho, que não é meramente uma competência burocrática de arquivar fichinha, vem a ser a competência da execução do reordenamento. E qual é o instrumento coercitivo que se tem para obrigar o reordenamento? Caso a entidade não peça a inscrição do seu programa, assim como o registro ou esse venha a não ser concedido, pode o Conselho Municipal, solicitar o fechamento dessa entidade por irregularidade administrativa. Então, esse é o poder que o conselho tem ou uma forma de coerção que o Conselho tem de obrigar as entidades a readequar-se.

– Mas você disse que existe o registro provisório por um ano, você acha que em um ano a entidade vai ou não ter condições de se reordenar.

Esta é a nossa realidade lá. Isso foi uma decisão, no caso de Porto Alegre, não estou dizendo que seja uma receita de bolo.

Nestas questões, não só no registro como na formulação política, certamente vão ter que se relacionar com os outros Conselhos Setoriais.

Em há, primeiro lugar, como processo administrativo, não dá para fazer "à la louca", dizer traga o documento que eu vou examinar. Vocês têm de ter um esclarecimento de qual é o formulário, qual é procedimento, o certificado que pode ser fornecido à entidade, que tem obrigação, e vai ter que sentar com outros conselhos setoriais para ver qual vai ser a relação com o Conselho da Saúde, o Conselho da Assistência e eventualmente tem algum outro tipo de conselho na cidade. E vão ter de sentar junto. Por exemplo, as creches: creche pode ter registro no Conselho da Criança ou no da Educação? Isto deveria ser previsto na LDB, só que até hoje não foi regulamentado. A lei está no Congresso faz uns sete ou oito anos.

O que temos feito na prática? Entrado em acordo, se o Conselho da Educação não está registrando, o Conselho da Criança registra. O que não pode é se deixar a entidade no ar. Ela pode ser registrada no Conselho da Educação e no da Criança? Se ela for regulamentada nos dois, pode, por que não? Porque a creche embora seja formalmente um órgão da educação, e por isso vai ter que ser controlado pela Secretaria de Educação, nada impede que pelas características de assistência à criança, eventualmente seja inscrita no Conselho da Criança. Se cumprirem os requisitos pedidos, se inscreve.

O que é uma vantagem para o Conselho. Quanto maior o número de entidades inscritas, maior o controle que ele tem do atendimento. A briga é termos de nos preocupar com quem não quer se inscrever, não com quem quer se inscrever. Quanto mais gente inscrita no Conselho, maior controle sobre o que está se fazendo na cidade.

Inscrição é de programa, registro é de entidade. Mas aí ele faz o registro também ou só a inscrição do programa. Se for entidade não governamental tem que fazer primeiro o registro da enti-

dade e depois a inscrição de cada programa. São duas fichas diferentes. Para as governamentais são só os programas. E deve ser informado o Conselho Tutelar, para que depois possa fazer a fiscalização.

Como é que o Conselho Tutelar vai saber quais as entidades que estão em funcionamento? Perguntando ao Conselho Municipal, quais são as entidades que estão regularmente em funcionamento. Tal, tal e tal. Nestas eles realizam a fiscalização. Bom, e se a entidade tal não está inscrita regularmente, então tem que ser fechada porque é irregular. Deverá ser intimada a comparecer no Conselho para regularizar a sua situação. Pois são obrigatórios o registro de entidade e a inscrição de programa.

São obrigatórios. Qual seria a diferença do cadastro? Cadastro é um nome genérico. A lei fala em registro, que é um requisito administrativo para o funcionamento. Cadastro é para saber quantas entidades tem, então vamos cadastrar.

Às vezes podem estar dando o nome de cadastro ao registro, mas aí é o uso incorreto do nome. Porque o registro é obrigatório, quem não tem registro não pode funcionar. No caso da entidade que não se registra, ela está irregular, não pode funcionar.

Neste caso poderá ser representado ao Judiciário para que mova a competente ação para a apuração de irregularidade. O juiz pode, dentro desse processo judicial, decidir pela advertência à entidade, o afastamento da diretoria da entidade ou ainda o seu fechamento. Temos aí que se a regularidade é uma mera decisão da diretoria que não quer se envolver com o conselho ou prestar contas ao conselho, o juiz determina que eles enviem a documentação ao conselho. Mas se a entidade está completamente contra o Estatuto, uma entidade que tem a prática de internato, proíbe que as crianças saiam para a rua e amarram no pé da mesa para não incomodar, o juiz manda fechar.

Sim, aí existem diversas penalidades possíveis de acordo com a gravidade do fato. Na maior parte dos casos o que acontece é um desconhecimento por parte da entidade em relação à obrigação. É obrigação do Conselho divulgar isso, facilitar para as entidades, porque o conselho não foi criado para manter mais uma forma de burocracia, o controle não pode ser burocrático. Tudo aquilo que podemos fazer para formar, ajudar as entidades a se adequar, tem de ser feito. Não pode é ficar na posição de polícia, se é obrigatório o registro quem não se registrar até a semana que vem vamos mandar fechar.

Devemos diferenciar a inscrição de outra coisa que é o registro: inscrição é de programa, registro é de entidade. Programa é uma coisa, entidade é outra. Entidade é a pessoa jurídica que mantém o programa. Exemplo: Sociedades de Damas de Caridade do Município de Buraquinho do Vale, isto é uma entidade que pode manter uma creche - creche da Sociedade das Damas de Caridade de Buraquinho do Vale, ou, o sopão das Damas de Caridade, ou programa sócio-educativo aberto pelas Damas de Caridade.

Neste caso, o programa sócio-educativo, o programa de atendimento à criança fora do horário de aula, é um programa sócio-educativo em meio aberto, vocês vão inscrever o programa e vão registrar a entidade. Coisas diferentes. Tanto a inscrição do programa, como o registro da entidade são obrigatórios. No caso de entidade governamental, esta faz a inscrição do programa para funcionar.

Feito isso, vocês podem torná-lo um requisito, como uma das formas de coerção ou de valorização desse registro, que sabemos é uma determinação legal. Podem dizer, não vamos repassar recursos para quem não quer se registrar. Mas não é só isso, não é só exigir registro de quem quer dinheiro público. Tem que exigir registro de todo mundo, mesmo que não queira dinheiro. Se não,

lá pelas tantas a entidade do governo vai dizer "a Secretaria nunca vai pedir dinheiro para o Conselho Municipal, então não precisa de inscrição". Ela é obrigada a inscrever seus programas. A vinculação com o fundo é apenas uma forma de coerção, não é uma forma de tomar obrigatório, ele já é obrigatório.

– *E os requisitos para o registro?*

Estão no artigo 91 do Estatuto. Como entra o Conselho nisso, como é que ele interfere? É o Conselho Municipal que, dentro desses princípios, vai dizer, para as instituições que mantêm os programas: a ficha de inscrição é tal e os documentos comprobatórios vão ser tais. Se precisar estar regularmente constituída, o Conselho Municipal vai ter que expedir uma portaria ou uma resolução dizendo: "Comprova-se a regularidade da Constituição apresentação do estatuto da entidade, ata da eleição da última diretoria".

Comprova-se que a entidade tem condições físicas de funcionamento, se quiser pedindo alvará da Secretaria da Saúde ou pode haver um convênio do Conselho com a Secretaria da Saúde dizendo: olha todo o registro que vier aqui, vai um funcionário de vocês lá fazer a vistoria, para desburocratizar o processo.

O que pode haver é uma equipe de visitação do Conselho Municipal, pega o registro ou a inscrição, a equipe vai ao local e visita a entidade para ver se não é uma entidade fantasma.

O que não pode é ficar concedendo registro ou inscrição, sem visitar, porque às vezes, o que não é tão incomum assim, existem entidades de fachada que precisa disso para conseguir dinheiro. Então vocês dão a inscrição e daqui a três, quatro semanas ou daqui a seis meses, aparece no jornal "entidade fantasma recebe dinheiro do governo federal, estava registrada no Conselho Municipal". Isto acaba com a credibilidade do Conselho.

Outro problema é todo uma estrutura que é paralela a que já existe. Assim como hoje existe o CNAS, até pouco tempo existia

um registro no CNSS, que permitia ganhar um atestado de entidade filantrópica e não pagar impostos. Isso continua existindo, o que significa que o registro no Conselho Municipal, é para controle de atendimento municipal não tem a ver com benefício tributário.

A inscrição no CNAS, eventualmente, vai dar o benefício tributário que a inscrição no Conselho Municipal não dá: então, eventualmente a entidade vai ter que continuar mantendo, esse e outros registros. Como nosso país é cheio de registros, inscrições e fichas, de repente vai ter também uma inscrição no Conselho Estadual da Assistência Social, ou no Conselho do Idoso ou no Conselho da Saúde. Há uma pluralidade de inscrições, para cada lugar. Sempre tem algum pedindo registro.

O Conselho de Assistência Social vai ter uma competência específica, eventualmente algumas competências do Conselho da Criança e do Adolescente vão se relacionar com a competência do Conselho da Assistência, então os dois Conselhos vão ter que sentar e ver quem vai fazer o que, eventualmente pode haver um convênio entre os dois Conselhos.

Para quê os dois vão ir lá visitar a mesma entidade? Façam um registro conjunto. Nada impede que os dois Conselhos mantenham um único registro, só que o registro do Conselho da Criança é mais amplo do que o da Assistência, porque o atendimento à criança não se resume à assistência social, mas nada impede.

Se uma entidade de assistência à criança no município vai ter que pedir registro no Conselho Municipal da Criança e no da Assistência, que os dois conselhos se organizarem de forma a fazerem uma única visita dos dois e se combinar, porque pode acontecer que um dê o registro e o outro não dê. E aí a coisa vai ficar complicada, porque aí a entidade vai perguntar: "Mas como é que o Conselho da Criança não aceita o registro e o da Assistência o aceitou. O Conselho da criança está me perseguindo".

Tem que haver uma unificação de critérios, e o que vai ser considerado bom para um e bom para o outro. Não dá para o Conselho da Saúde ter um critério, o da Assistência outro e o da Criança outro critério para a condição do funcionamento. Porque senão se cria um embate e as entidades vão se utilizar dessas divergências para conseguir o registro se houverem irregularidades.

Estes foram alguns pontos de reflexão sobre a organização e o funcionamento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Certamente muitas questões ficaram de fora, mas espero que tenhamos a oportunidade de retomar o tema num outro momento para aprofundá-lo.

DIREITO, DEMOCRACIA E NOVA INSTITUCIONALIDADE: UMA ANÁLISE DA CRIAÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Introdução

O campo do direito foi frequentemente acusado de vetusto, de albergar o conservadorismo e impedir o avanço de novas práticas da sociedade. Por outro lado, também é bastante comum em nosso país que se busque fazer as reformas como uma imposição legal que moldará a sociedade conforma novos princípios.

Leis no país são criadas, diariamente, de cima para baixo. Conforme indica Nestor Duarte (*apud* FAORO, 1976), é comum serem criadas leis longe da realidade. Mesmo leis benéficas à população em geral são propostas por elites sociais distantes do cotidiano.

Esta situação pode levar que a validade formal das leis não seja acompanhada de uma validade empírica (WEBER, 1984; FARIÑAS DULCE, 1991). O problema é que no momento de colocá-las em prática a realidade acaba impedindo ou distorcendo sua aplicação.

Este artigo analisará esta dualidade no caso brasileiro, para verificar o impacto da proposição de democratização do controle do poder público através de conselhos, aprofundando-se particularmente nos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

Criando a democracia participativa

A Constituição de 1988 dispôs sobre a criação de inúmeros instrumentos de participação popular (GONZÁLEZ e DINIZ, 2002), apontando para o ideal de uma democracia participativa (GONZÁLEZ, 2000) e para a descentralização e municipalização das principais políticas sociais.

Um dos aspectos que é necessário destacar é a falta de tradição brasileira de autonomia municipal. Apenas na Constituição de 1988 o Município passa a ter um status de parte da Federação, com autonomia organizativa, através da criação de suas leis orgânicas. A tradição centralista do Estado Brasileiro, conforme relembra Raymundo Faoro (1976), é um dos elementos históricos herdados de Portugal.

Reforça este entendimento José Murilo de Carvalho (1999), falando sobre o desenvolvimento da cidadania, ao observar que enquanto na América Latina existiam nações a procura de um Estado, no Brasil havia um Estado a procura de uma Nação.

A partir dos anos 80 houve uma expectativa de superação de uma fraqueza histórica da sociedade brasileira diante do Estado. Os inúmeros movimentos sociais e outras formas de mobilização política ocorridas durante a transição democrática pareciam fazer surgir um novo país, conforme pode ser verificado em diversos trabalhos na obra de Covre (1986).

Nos anos 90, em certo momento houve uma avaliação de mudança daquele momento, que pode ser encontrada em Danigro (1994). Esta mudança, em alguns casos vista como uma perda de força, também foi analisada de forma positiva, pela institucionalização dos movimentos em organizações não governamentais, como aponta Ruth Cardoso (1994).

Se houve uma evolução na organização social e na institucionalização de espaços democráticos na última década e meia, também é verdade que esta experiência não se deu de maneira homogênea. Conforme O'Donnell (1993), a democracia pode se dar de forma não uniforme. E este fenômeno pode ser verificado também na implantação de novas instituições propostas na esteira da regulamentação da Constituição Federal de 1988.

Entre nos anos de 1985 e 1988 houve uma ampla mobilização de diversos segmentos da sociedade envolvidos com o atendimento às crianças e adolescentes, seja entre agentes de organizações governamentais, seja no âmbito da sociedade, como o surgimento do Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA). A articulação conjunta acabou levando a iniciativas comuns durante a Constituinte (COSTA e MENDEZ, 1994).

Entre outros dispositivos, a mobilização de diferentes segmentos da sociedade levou à inclusão dos dispositivos dos Art. 227 da Constituição Federal, que serviu de base para a inclusão do Brasil entre os países que adota a doutrina da proteção integral, fundada nos documentos das Nações Unidas na área da infância e direitos humanos, como princípio.

Além da mobilização específica na área da infância, outros resultados foram obtidos no sentido de propor a democratização do controle do Estado. Um destes dispositivos é o Art. 204, II, que serviu de base para a posterior inclusão tanto no ECA como na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), da previsão de criação de conselhos nas três esferas administrativas.

Entretanto, talvez tenha sido criada uma expectativa demasiada sobre a possibilidade de impacto de uma legislação criada sem um suficiente embasamento social, como já alertava Lopes (1988).

Não se quer dizer com isto que são aceitáveis críticas feitas

em determinados momentos pelos detratores do ECA, que o chamavam de "Lei de Primeiro Mundo", para justificar sua inadequação e necessidade de substituição, para dar conta da realidade tupiniquim.

Embora não seja incorreto ousar na tentativa de criar mudanças a partir de um novo paradigma legal, é ingênuo não levar em conta as resistências a sua implantação. Portanto, a distância entre lei e realidade não deve ser um motivo para destruir a lei, mas um elemento de análise na avaliação de sua efetividade.

Em muitos casos instituições fora da legalidade, como o jogo do bicho, entre outros jogos de azar, foram mantidas por décadas em funcionamento, apesar da repressão do Estado. Por outro lado, instituições criadas e reguladas por lei muitas vezes tornam-se exclusivamente descrições teóricas que nunca saem do papel.

Embora a previsão legal da necessidade de criação de conselhos nas três esferas administrativas, tanto na Lei Orgânica da Saúde, como na Lei Orgânica da Assistência Social e no Estatuto da Criança e do Adolescente, as trajetórias destas três áreas acabaram se distanciando.

O uso de conselhos, com a participação da sociedade, como controladores de serviços públicos, no Brasil, tem uma relação direta com o debate da Reforma Sanitária e da experiência da área da Saúde (JACOBI, 1989; GONZÁLEZ, 2000).

O modelo discutido na saúde serviu de base também para outras áreas. Desta forma, no princípio dos anos 90, o ECA, a Lei Orgânica da Saúde e, posteriormente, a LOAS, propuseram formatos semelhantes, de conselhos nas três esferas administrativas, com poderes deliberativos das políticas em suas áreas, com o controle de fundos destinados a gerenciar recursos. O ECA dispõe:

- Art. 88 - São diretrizes da política de atendimento:
- I - municipalização do atendimento;
 - II criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
 - III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político administrativa;
 - IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
 - V - ...
 - VI - ...

Na área da infância o processo começou antes das outras duas, com a aprovação do ECA em julho de 1990, entrando em vigor em outubro de 1990. Com o apoio da Fundação Centro para a Infância e Adolescência (CBIA), órgão sucessor da FUNABEM, houve um estímulo inicial para a criação de conselhos de direitos da criança e tutelares, inclusive com recursos financeiros. Com a extinção deste órgão em 1994, no Governo Fernando Henrique, este estímulo desapareceu e as funções da Fundação foram distribuídas entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Previdência e Assistência Social (GONZÁLEZ, 2000).

Por outro lado, na área da saúde, a regulamentação do repasse de recursos através de Normas Operacionais Básicas (NOB), que incluíam entre os requisitos a criação de conselhos municipais da saúde, levou ao surgimento de conselhos em quase a totalidade dos municípios brasileiros. Esta mesma estratégia foi posteriormente adotada também na área da assistência social, com a criação de

uma NOB em sentido semelhante.

A existência do comando da lei federal deveria ser, racionalmente, o suficiente para levar os municípios a criar os conselhos, dotando-os de caráter deliberativo e poder de administração dos respectivos fundos. Mas como será demonstrado pelos dados analisados a seguir, este nem sempre é o caso.

A situação dos conselhos

Passados mais de década, foram criados e implantados os conselhos nacionais de cada uma das áreas, ainda que com diferentes resultados de funcionamento, conforme discutido em González (2000). Igualmente, foram implantados conselhos nos 26 Estado e Distrito Federal.

A situação dos municípios, onde é mais difícil o controle central, no entanto, é variada. Com base nos dados do Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU), do Ministério das Cidades (2004) é analisada a seguir a situação da criação de conselhos municipais no país, partindo de uma comparação nas áreas da saúde, assistência social e infância e juventude, para aprofundar nas características desta última.

Tabela 1 – Existência de Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente

	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Sim	5426	98,5	5037	91,5	3949	71,7
Não	75	1,4	459	8,3	1542	28,0
S/info	6	0,1	11	0,2	16	0,3
Total	5507	100,0	5507	100,0	5507	100,0

Fonte: SNIU, 2004

Conforme a tabela 1, pode ser visto que existem conselhos de saúde em 98,5% dos municípios do Brasil, percentual que se reduz a 91,5% na área da assistência e 71,7% na área da criança e do adolescente.

A disparidade pode ser atribuída à diferença de incentivos externos para criação dos Conselhos. As Normas Operacionais Básicas das áreas da saúde e da assistência social exigem, conforme já dito, como um dos requisitos para a transferência de recursos para a gestão do município, a existência de conselho.

O hábito brasileiro de atender aos requisitos legais apenas no papel começa a ser detectado quando verificamos os dados da tabela 2, a seguir

Tabela 2 – Situação dos Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente - Brasil

Situação	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Instalado	5045	93.1	4343	86.3	3162	80.1
Apenas regulamentado	373	6.9	687	13.7	784	19.9
Total	5418	100,0	5030	100,0	3946	100,0

Fonte: SNIU, 2004¹

Como se verifica na tabela 2, entre os conselhos criados os percentuais variam de 93,1% na saúde, 86,3% na assistência social e 80,1% na infância. Ou seja, parte dos conselhos apresentados como criados ainda não saiu do papel.

Mas há ainda outro elemento a ser levado em conta. Mesmo criado e instalado, em muitos casos os municípios não seguiram as diretrizes legais previstas nas leis federais para a organização dos conselhos. Se o comando de criação do conselho é seguido, por outro lado mantém-se a resistência à transmissão de poderes, ainda que apenas no dispositivo legal. Esta é a situação verificada na tabela 3:

¹ A diferença entre o número de conselhos criados (tab. 1) e os totais de conselhos nas tabelas seguintes se deve a casos sem informação.

Tabela 3 – Caráter dos Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente - Brasil

	Saúde		Assistência		Criança	
	%	N	N	%	N	%
Deliberativo	82.1	4434	3886	77.7	3046	77.6
Consultivo	17.9	968	1116	22.3	878	22.4
Total	100,0	5402	5002	100,0	3924	100,0

Fonte: SNIU, 2004

Segundo as respectivas leis federais, os conselhos deveriam ter caráter deliberativo. No entanto, verifica-se que este é o caso apenas de 82,1% dos conselhos de saúde e 77% dos conselhos da assistência e da criança.

O distanciamento entre a previsão da lei orgânica e das leis locais é aprofundando conforme aumenta a exigência de partilha de poder. Isto pode ser constatado ao se analisar os dados sobre a gestão dos fundos municipais² pelos conselhos, na tabela 4.

Tabela 4 – Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente Administram Fundos - Brasil

	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Sim	2706	50.0	2074	41.4	1344	34.2
Não	2702	50.0	2938	58.6	2581	65.8
Total	5408	100,0	5012	100,0	3925	100,0

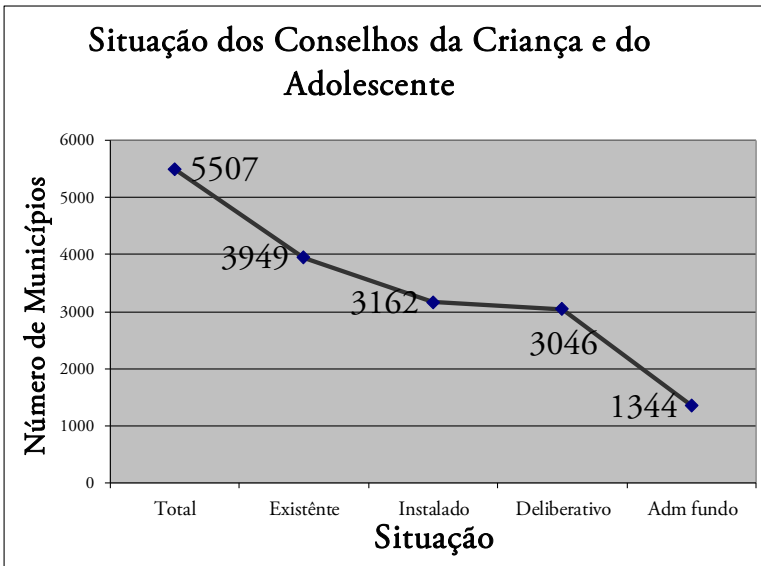
Fonte: SNIU, 2004

² Fundos aqui se referem aos fundos especiais, tipo de estrutura com autonomia de gestão orçamentária prevista na lei 4320/64, e não à mera gestão de recursos financeiros.

Neste caso a indicação é de que apenas 50% dos conselhos de saúde administram fundos, com 41,4% dos de assistência e 34,2% dos conselhos de direitos da criança e do adolescente. Portanto metade dos conselhos de saúde e dois terços dos conselhos da criança existentes não podem exercer uma de suas atribuições precípuas. Se for tomado o total de municípios do país, para este último, apenas um quarto dos municípios dá poderes de administrar fundos da infância aos conselhos.

O percentual baixo conforme se analisa o poder maior do conselho. Se foram criados Conselhos de Saúde em 98,5 % dos municípios, apenas 49,1% administram fundos. Na área da infância a queda é mais acentuada, como pode ser verificado no gráfico 1, havendo uma diferença entre 3949 conselhos criados, para apenas 1344 em que o conselho administra fundos. A perspectiva de criar uma democracia deliberativa exigiria um gráfico completamente horizontal. Quanto mais inclinada a linha, maior a distância entre a realidade e a utopia.

Gráfico 1



Fonte: SNIU, 2004

Há uma relação entre o padrão de comportamento dos municípios. Municípios que não dão poder de administração de fundos na área da saúde tendem a fazer o mesmo na área da assistência. Em 73,5% (2158 casos) dos casos em que o Conselho da Saúde não administra o fundo, o da Assistência também não. Em 86,1% (1786 casos) dos casos em que administra, o da Assistência também. Em 81,2% (1091 casos) dos municípios em que o Conselho da Criança e do Adolescente administra, o da Saúde também tem este poder.

Estes dados indicam que não se trata, portanto, do baixo poder de pressão de um segmento específico da sociedade, envolvido com a política social de uma área determinada (saúde, infância, assistência), mas um comportamento padrão da administração

municipal que afasta o cidadão da tomada de decisões.

Para tentar verificar que fatores podem influenciar este tipo de comportamento foram feitos testes com algumas variáveis disponíveis. As informações sobre os conselhos foram cruzadas com os dados de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³ do município, com o tempo de existência do município, tamanho da população e partido do prefeito eleito em 2000.

Conforme os dados analisados, parece haver uma relação entre maior IDH e situação dos conselhos. Por exemplo, entre os municípios de maior IDH, aumenta o percentual de conselhos que administram fundos e é menor o percentual de falta de informação.

O ano de criação do município parece ter uma interferência sobre a criação e caráter dos conselhos da criança, embora não tenha o mesmo efeito sobre os da saúde e assistência.

Os municípios mais novos são os que têm percentual menor de conselhos criados e também de conselhos com caráter deliberativo e que administram fundos.

Aparentemente o tempo de existência do município é um fator de organização da sociedade para interferir na criação dos conselhos. Dos municípios criados depois de 1997, apenas 10,2% tinham conselhos administrando fundos e 39,8% possuía conselhos, contra 34,9% e 88,8% de municípios surgidos até 1989.

O tamanho do município influi na existência dos conselhos e em seu caráter. Municípios de menos de 10 mil habitantes são responsáveis pelo maior percentual de inexistência de conselhos.

Por outro lado, na correlação com os partidos políticos que

³ O IDH é um índice criado por organismos da ONU para permitir a comparação da situação entre países com base em dados objetivos. Leva em conta fatores como escolaridade, expectativa de vida e renda.

venceram a eleição e administram o Município a partir de 2000, ainda que partidos mais à esquerda, como PT, PSB ou PV tenham percentual maior com conselhos instalados, se separados por tamanho do município, os percentuais de municípios sem conselhos também aumentam, indicando que a orientação ideológica não é garantia de funcionamento dos conselhos, como poderia se supor inicialmente.

Outra análise é da distribuição entre as grandes regiões do país dos conselhos criados, como é apresentado na tabela 5.

Tabela 5 – Existência de Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente por Grandes Regiões

	Região											
	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro Oeste		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
S info	7	1,6	2	0,1	7	0,4	-	-	-	-	16	0,3
Sim	261	58,1	108	60,8	121	72,6	100	86,7	386	86,5	394	71,7
			7		0		5				9	
Não	181	40,3	698	39,1	449	27,0	154	13,3	60	13,5	154	28,0
											2	
To- tal	449	100,0	187	100,0	166	100,0	115	100,0	446	100,0	550	100,0
			8	0	6	0	9	0		0	7	0

Fonte: SNIU, 2004.

Desagregando os dados de criação de conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente por grandes regiões do país, nota-se uma disparidade entre dois extremos: de um lado as regiões norte e nordeste, com um percentual de conselhos existentes em torno de 60% dos municípios. Nas regiões sul e centro-oeste o percentual de cerca de 86%. A região sudeste fica em uma posição intermediária.

As regiões norte e nordeste são sabidamente as mais pobres do país. Analisando os dados por Estado da federação, verificam-se os extremos dos maiores e menores percentuais de conselhos cria-

dos, conforme pode ser visto na tabela a seguir:

Tabela 6 – Existência de Conselhos segundo alguns Estados

	Estado											
	TO		RN		SP		RS		SC		PR	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
S info	5	3,6	--	--	2	0,3	-	-	-	-	-	-
Sim	53	38,1	71	42,8	582	90,2	327	70,0	288	98,3	390	97,7
Não	81	58,3	95	57,2	61	9,5	140	30,0	5	1,7	9	2,3
Total	139	100,0	166	100,0	645	100,0	467	100,0	293	100,0	399	100,0

Fonte SNIU, 2004.

Os extremos são de um lado o Estado do Tocantins, que tem apenas 38,1% de municípios com Conselhos e Santa Catarina, com 98,3% de municípios com conselhos criados, seguido de perto pelo Paraná, com 97,7%. Muito próximo de Tocantins está o Rio Grande do Norte, com 42,4% de municípios com Conselhos. São Paulo, um dos estados mais populosos do país tem 90,2% dos municípios contando com conselhos da criança e do adolescente. O Rio Grande do Sul fica em uma posição apenas intermediária, com 70%.

Se nos casos de Tocantins, Rio Grande do Norte, Piauí e Maranhão, estados com menor percentual de conselhos, a explicação pode ser encontrada na sociedade fragilizada pela miséria, o mesmo critério não é adequado para explicar a distância que separa o Rio Grande do Sul de outros estados. Além dos demais estados do Sul, os Estados do Centro-Oeste e do Sudeste, com exceção de Minas Gerais, contam com percentuais superiores aos do Rio Grande do Sul, todos acima de 90%, com exceção de Goiás, em torno de 80%.

É analisado a seguir o caso do Rio Grande do Sul⁴. Em relação aos conselhos de saúde, o Estado segue de perto o percen-

⁴ Os dados disponíveis no SNIU são para o total de 467 municípios. Hoje o Estado conta com 496, com a criação de novos municípios em 2000.

tual nacional, com 98,7% dos municípios contando com conselho. O percentual nas outras áreas é pouco menor que o nacional.

Se fosse de esperar que o Estado, devido a suas condições de desenvolvimento diferenciadas em relação a outras partes do país tivesse uma situação melhor, isto não se confirma, ficando o Rio Grande do Sul dentro do padrão nacional.

Tabela 7 – Existência de Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente - Rio Grande do Sul

	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Sim	461	98,7	416	89,1	327	70,0
Não	6	1,3	51	10,9	140	30,0
Total	467	100,0	467	100,0	467	100,0

Fonte: SNIU, 2004

Os dados são um pouco mais animadores quando verificamos a informação sobre instalação. Os percentuais de conselhos instalados são relativamente maiores no Estado que o percentual geral do país, como podemos comparar da tabela 2 com a tabela 6. Dos 140 municípios que ainda não criaram conselhos da criança, 134 (95,7%) são de municípios com até 10 mil habitantes.

Verificando o ano de criação dos municípios que não dispõem de conselho, 85% (119 municípios) foram criados após 1989, sendo que o percentual de ausência de conselhos aumenta quanto mais novos são os municípios: não há conselhos em 40,4 % dos municípios criados entre 1989 e 1992, faltam em 56,3% dos municípios criados entre 1992 e 1996 e em 75% dos municípios criados entre 1997 e 2000.

Tabela 8 – Situação dos Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente - Rio Grande do Sul

Situação	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Instalado	444	96.3	375	90.1	289	88.4
Apenas regulamentado	17	3.7	41	9.9	38	11.6
Total	461	100,0	416	100,0	327	100,0

Fonte: SNIU, 2004

O percentual de instalação é relativamente maior no Rio Grande do Sul comparado com o dado nacional, chegando a quase 8% de diferença na área da infância, indicando que o problema maior no estado está no momento da criação, não em sua instalação.

Já quanto a dotar o conselho de poderes de deliberação das políticas sociais, de acordo com o dispositivo federal, os dados gaúchos são semelhantes aos nacionais com variações de 2 a 3 pontos percentuais, como mostra a tabela 9.

Tabela 9 – Caráter dos Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente - Rio Grande do Sul

	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Deliberativo	393	85.2	334	80.3	266	81.3
Consultivo	68	14.8	82	19.7	61	18.7
Total	461	100,0	416	100,0	327	100,0

Fonte: SNIU, 2004

Se compararmos os dados do Rio Grande do Sul com outros Estados da Federação com percentuais maiores de conselhos

com poder deliberativo, no Paraná estes são 83,3% e em Santa Catarina 86,8 % dos conselhos. O Estado com maior percentual de conselhos da criança deliberativos é o Mato Grosso do Sul, com 89,0%.

Também no caso do poder de administração de fundos, os conselhos do RS têm um percentual praticamente igual ao nacional, com variações de 2 a 3 pontos, como pode ser visto na tabela 10.

Tabela 10 – Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente Administram Fundos - Rio Grande do Sul

	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Sim	238	51.6	182.0	43.8	122	37.3
Não	223	48.4	234.0	56.3	205	62.7
Total	461	100,0	416.0	100,0	327	100,0

Fonte: SNIU, 2004

Se a análise for específica da área da infância comparando o Rio Grande do Sul com outros estados, verifica-se que o maior percentual de municípios administrando fundos da criança encontra-se em Santa Catarina, com 55,2%. Paraná, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul tem percentual em torno de 46%⁵, enquanto no Rio Grande do Sul este fica em apenas 37,3%.

Algumas pequenas diferenças positivas de nosso estado, no entanto, não merecem ser comemoradas. Por um lado, podem ser devidas à não inclusão dos novos municípios criados mais recentemente e, por outro lado, apenas colocam o estado dentro do mes-

⁵ MS = 46,5%, RJ = 46,5%, PR = 46,1%

mo patamar do resto do país, não o qualificando como em situação diferenciada.

Hipóteses levantadas em González (1997) sobre o funcionamento do conselho de Porto Alegre ficam distantes das situações reais em outras partes do país. A questão não chega ao ponto de discutir-se se realmente há democracia interna ou manipulação nas decisões do conselho. A própria natureza dos conselhos é negada em seu processo de criação.

A lei e a realidade: longe da validade empírica

A diferente situação da implantação de conselhos em todo o país demonstra que a estrutura legal, baseada em uma racionalidade formal consegue obter uma validade formal que nem de longe é acompanhada por uma validade empírica, nos termos de Weber (1984).

Ainda que não haja uma contestação direta da legalidade ou legitimidade das normas por parte dos destinatários (prefeitos ou legislativos municipais), estes a ignoram em geral deliberadamente.

Conforme Fariñas Dulce (1991), pode na verdade ocorrer um conflito entre duas ordens com validade formal conflitantes. No caso dos municípios brasileiros, pode-se levantar a hipótese que o Poder Executivo Municipal opta por atender a uma legitimação de caráter tradicional, atendendo também a seus interesses políticos e a uma tradição patrimonialista, contra uma legitimidade moderna, racional, que é imposta desde o exterior pela lei federal.

A negação de validade à lei federal pode ocorrer, no entanto, de duas formas diferentes:

- a) *Negação total*, ignorando-se a lei ou seus dispositivos, com a não criação dos conselhos, ou criação fora dos parâmetros

propostos, sem poderes deliberativos ou competência para administrar os fundos municipais e

- b) *Conciliação aparente*, quando o conselho é criado e formalmente lhe são atribuídos poderes deliberativos e competência para administrar os fundos municipais, mas estes, na prática, não são exercidos por entraves de outra natureza.

A inércia que impede o cumprimento da lei, indicada pela situação de negação total, poderia ser vencida de diversas formas, das quais se destacam o uso de sanções administrativas, a ameaça de sanções judiciais, mudanças na administração pública e a mobilização da sociedade.

Incentivar sanções administrativas. Foi o caso usado nos conselhos de saúde e assistência social. A exigência da criação de conselhos para se efetuarem repasses de verbas tem embutida a sanção da suspensão do fluxo de recursos financeiros no caso de descumprimento.

Este tipo de pressão, à distância, no entanto, não inclui um controle mais direto do funcionamento do conselho ou da garantia de seu poder de deliberação.

Ameaça de sanções judiciais. A possibilidade de abertura de inquéritos civis ou ações civis públicas pelo Ministério Público seria outra forma de pressão ao poder executivo municipal, que poderia receber uma sanção judicial pelo descumprimento. Esta situação seria particularmente útil na área da infância.

Este instrumento não garante o funcionamento posterior, além de ser limitado pela resistência dos tribunais em determinar providências ao Poder Executivo, sob o argumento que a separação de poderes impediria a decisão do Judiciário.

Mudança na administração pública. A realização de eleições periódicas e a limitação de reeleições levam, cedo ou tarde, à mudança do ocupante do Poder Executivo, além de eventualmente

à substituição do partido ou bloco partidário no poder. Esta substituição pode levar ao governo um novo Prefeito que seja mais sensível à necessidade de criação e funcionamento dos conselhos.

Porém, para fazer com que candidatos assumam responsabilidades e as cumpram posteriormente, normalmente é necessário um mínimo de mobilização da sociedade, com veremos a seguir, que é justamente um dos elementos que comumente falta em municípios que ainda não criaram conselhos.

Mobilização da sociedade. A criação e funcionamento dos conselhos, de forma ideal, deveriam partir da intervenção dos cidadãos mobilizados, através de movimentos sociais e organizações não governamentais.

Esta talvez seja uma situação residual na atualidade, uma vez que nos locais em que havia uma efetiva capacidade de organização e pressão da sociedade, os conselhos tenderam a ser criados nos primeiros anos de vigência das leis federais.

A atuação isolada de cada um dos fatores citados pode ser capaz de induzir à criação dos conselhos. No entanto, o seu real funcionamento exige uma combinação de todos.

É fundamental que se eleja uma administração comprometida com o cumprimento da legislação. Não se trata necessariamente de nenhuma revolução social, mas a pura e simples disposição de cumprir uma legislação aprovada há mais de 10 anos.

O estímulo e pressão das administrações estadual e federal, juntamente com a atuação do Ministério Público podem ser aliados valiosos aos representantes da sociedade local, fortalecendo e tornando mais efetiva a sua atuação.

A situação de conciliação aparente, quando o município cria o conselho nos termos da lei, mas não permite seu funcionamento adequado, pode levar à ocorrência de dois tipos de situação, descritas em González (1997):

- a) O Poder Executivo simplesmente desconhece a existência do conselho e desconsidera suas decisões;
- b) O Poder Executivo controla o conselho, utilizando-o como instrumento de legitimação de suas próprias decisões.

Um conselho em funcionamento adequado, nos termos propostos pela Constituição Federal de 1988 e respectivas regulamentações federais, na busca de uma democracia participativa, exigiria a conjugação de três tipos de condições:

- a) **Condições institucionais.** O conselho deve ser criado por uma lei que inclua as disposições que lhe garantam poderes e autonomia. Além disso, é necessário que disponha de infraestrutura, com espaço físico e suporte administrativo;
- b) **Condições sociais.** A composição deve contar com representantes da sociedade democraticamente eleitos e capazes por sociedade organizada e mobilizada;
- c) **Condições políticas.** O poder público deve reconhecer o papel do conselho, nomeando representantes que possam tomar decisões, aceitando a partilha de poder e as decisões do conselho.

O ideal seria que as três condições ocorressem ao mesmo tempo. Não sendo o caso, a existência concomitante de duas das três poderia ser capaz de prover a terceira.

Caso existam condições sociais e institucionais, é possível pressionar o poder executivo a respeitar o conselho, provendo as condições políticas. Caso estejam dadas as condições sociais e políticas, sociedade e poder público podem resolver os entraves legais e administrativos, alterando se necessário, a legislação ou provendo materialmente o conselho. Já se existirem condições políticas e institucionais, o poder público pode tentar mobilizar a sociedade para ocupar o espaço que lhe cabe.

Cada uma destas condições é dinâmica, sendo constantemente alterada e sofrendo influência direta das formas de rompimento da inércia institucional, apresentadas anteriormente.

Esta combinação de elementos, associada ao funcionamento efetivo de novas instituições como os conselhos pode diminuir o peso dos elementos tradicionais, como o patrimonialismo (FAO-RO, 1976) na política local brasileira.

O problema não está só das instituições jurídicas. A sociedade no Brasil, particularmente nos pequenos municípios é pouco organizada. Falta tradição de organização e participação. Por isso novas instituições democráticas nem sempre funcionam, pois são criadas geralmente de cima para baixo.

Neste contexto o conceito de capital social, conforme desenvolvido por Putnam (1996), analisando o caso da Itália, pode, além de ter grande capacidade explicativa do caso brasileiro, ser um meio de intervenção.

Por um lado, pode se explicar que se encontre um percentual maior de conselhos criados e em funcionamento com plenas competências em municípios mais antigos e de maior população como sinal da existência de capital social, baseado em uma maior capacidade de organização da sociedade em grandes centros urbanos.

No entanto, não é de se descartar que a legislação possa ter também um papel indutor da transformação, conforme já discutido por Faria (1988). A criação de conselhos, ainda que por determinação externa e pressão de outras esferas administrativas ou do Ministério Público, pode fomentar um novo processo de participação e o surgimento de organizações sociais onde anteriormente inexistiam.

Referências

- BRASIL, Ministério das Cidades. *Sistema Nacional de Indicadores Urbanos*. Banco de dados *online*. 2004.
- CARDOSO, Ruth Correa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DANIGNO, Evelina (Org.). *Anos 90 - Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 81 - 90.
- CARVALHO, José Murilo de. Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil del siglo XIX. In: SÁBATO, Hilda (Coord.). *Ciudadanía política y formación de las naciones - perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura, 1999. p. 321 - 344.
- COSTA, Antonio Carlos Gomes da; MENDEZ, Emílio Garcia. *Das necessidades aos direitos*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- COVRE, Maria de Lourdes M (Org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- DANIGNO, Evelina (Org.). *Anos 90 - Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Ed. Globo, 1976.
- FARIA, José Eduardo. *Eficiência jurídica e violência simbólica - o direito como instrumento de transformação social*. São Paulo: Edusp, 1988.
- FARIÑAS DULCE, Maria José. *La sociología del derecho de Max Weber*. Madrid: Civitas, 1991.
- GONZALEZ, Rodrigo Stumpf; DINIZ, Fernando Montardo. Instrumentos legais para a prática da cidadania no Brasil: voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular. São Leopoldo. *Estudos Jurídicos*, volume 35 n. 94, maio a agosto, 2002, p. 51 - 72.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e Conselhos de Controle de Políticas Públicas - uma análise comparativa*. Porto Alegre, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política UFRGS, 2000. Tese de Doutorado.
- _____. Avaliação da Implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente em Porto Alegre. In: GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf; VIOLA, Solon Eduardo Annes. *Educação e Direitos: experiências e desafios na defesa de crianças e adolescentes*. Canoas/PortoAlegre: Ce-

les/MNMMR, 1997, p. 69 - 95

JACOBI, Pedro. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989. 166 p.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Mudança social e mudança legal - os limites do Congresso Constituinte de 87. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *A crise do direito numa sociedade em mudança*. Brasília: Ed. UnB, 1988, p. 109 - 121.

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 36, julho, 1993.

PUTNAM, Robert. D. *Comunidade e Democracia*. A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV. 1996, 260 p.

WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. México: Fondo de Cultura, 1984.

FILANTROPIA E TERCEIRO SETOR: O QUE HÁ DE NOVO NAS (DES)OBRIGAÇÕES DO ESTADO COM A QUESTÃO SOCIAL DAS SOCIEDADES BENEFICENTES ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

Com uma estrutura social controlada por oligarquias regionais e uma economia agrária, até os anos 30 a organização da sociedade brasileira é frágil. Alguns poucos sindicatos buscaram lutar por direitos dos trabalhadores. A atenção social aos pobres é quase exclusivamente desenvolvida pela Igreja Católica.

A grande mudança começará após a revolução de 30, com a mudança do modelo econômico e o processo de industrialização e urbanização do país.

O modelo brasileiro de organização será inspirado, sob a liderança de Getúlio Vargas, no corporativismo do fascismo europeu, embora o governo brasileiro, ao final, venha a lutar na II Guerra Mundial ao lado dos aliados.

A inspiração do modelo corporativista leva à criação de uma estrutura sindical, tanto dos trabalhadores como patronal fortemente atrelada ao Estado. O atendimento às necessidades sociais se dá, de um lado, os sindicatos das diversas categorias profissionais, mantendo institutos de aposentadorias e pensões, como IAPI, IAPC, IAPTEC. De outro, com a criação de organizações assistenciais patronais, o SENAI, SENAC, SESI e SESC. Esta ação era complementada por instituições religiosas. A ação estatal virá a

partir dos anos 40 com a criação da LBA (SANTOS, 1979).

Vêm desta época as primeiras leis que regulam e criam benefícios para instituições qualificadas de "caritativas ou beneficentes". Com o passar dos anos vão se superpondo um emaranhado de leis que regulará o que se convencionou chamar no Brasil de "filantropia". E alargando-se este conceito, este foi incluindo dentro de seus benefícios grande parte das instituições de ensino e atendimento médico privados do país.

A revisão destes benefícios e a implantação de um novo modelo de relação entre sociedade e estado tentará transformar esta estrutura nos anos 90, mudança que podemos considerar ainda está em curso.

A reforma do Estado: novos paradigmas para um velho mal

Finda a II Guerra Mundial o que restou foi um mundo dividido entre dois grandes blocos políticos, dois paradigmas de organização social e política: de um lado os Estados Unidos da América, liderando os que mantinham o capitalismo e de outro a União Soviética, propondo o socialismo como alternativa. Era a guerra fria. O modelo de socialismo estatal praticamente desapareceu com o fim da União Soviética em 1991. Restaram Cuba, Vietnã e Coreia do Norte como exemplos.

Dentro do bloco capitalista chegam ao poder muitos partidos social-democratas. Com uma preocupação com as vítimas da guerra e desenvolvendo uma política econômica baseada nas ideias do economista inglês John Maynard Keynes estes países ampliam a intervenção do estado para garantir ao conjunto da população os serviços básicos de saúde e educação além de pensões e aposentadoria para os idosos ou mutilados. Este modelo foi chamado de "Es-

tado de Bem-Estar" e são citados como exemplo os países escandinavos, Suécia, Dinamarca, Noruega, mas se desenvolveu em praticamente toda a Europa ocidental.

A dificuldade de financiar os crescentes gastos dos serviços públicos implicou na criação de "déficit público": os gastos eram maiores que a arrecadação. Solução? Veio de uma corrente de economistas que defendia a retirada do estado de atividades produtivas, com a sua devolução ao mercado, visto como mais eficiente e o corte do gasto público com a finalidade de buscar equilíbrio dos gastos. Estes teóricos, por se basearem nos fundamentos da economia liberal do século XVIII foram chamados de "neoliberais".

Estas reformas, no entanto, foram limitadas nos países capitalistas desenvolvidos, pois a população não aceitou abrir mão dos benefícios conquistados. Mas este novo paradigma de organização estatal foi incorporado como modelo por organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, sendo apresentado aos países do terceiro mundo como solução para seus problemas.

O Brasil seguiu um caminho diferenciado dentro do mundo capitalista. Ao contrário do incentivo à produção privada, aliado à cobrança de impostos para manter os benefícios sociais, utilizado pelos europeus, aqui, com uma sociedade frágil, o Estado assumiu o papel de promotor do desenvolvimento, criando a infraestrutura através de empresas públicas, como a Petrobrás. Foi o chamado "desenvolvimentismo". No campo social a estrutura corporativista e clientelista atendia os interesses de alguns poucos.

Nos anos 80, com o fim da ditadura militar, houve uma ampla mobilização da sociedade, em busca do reconhecimento de direitos universais, fugindo da segmentação do modelo corporativista. O resultado deste processo foi a aprovação, em 1988, de uma nova Constituição Federal que adota um modelo de Estado de Bem-Estar, com a universalização do direito à saúde, educação e

assistência social, além de consagrar o controle social da ação do Estado, através de Conselhos (DRAIBE, 1989; GONZÁLEZ, 1997).

O irônico é que quando definimos este modelo de Estado no Brasil já estava em andamento o seu desmonte no resto do mundo. E isto não tardou a acontecer por aqui: o primeiro presidente eleito para cumprir esta Constituição foi já o primeiro a desrespeitá-la, Fernando Collor de Melo.

O desmonte do estado desenvolvimentista foi posto em prática através da privatização das empresas estatais de telecomunicações, energia, siderurgia, entre outras. A negação da implantação da Constituição veio por via do corte dos recursos públicos para saúde e previdência. Mas, o que fazer então diante dos enormes problemas sociais do país? A queda de Fernando Collor mostrou que discursos não bastam.

O terceiro setor: o mercado dos pobres

É através desta trajetória que chegam ao Brasil novos nomes para antigas realidades: organizações não governamentais, terceiro setor, entre outros, geralmente traduções do inglês.

Até a década de 80 temos diversas nomenclaturas para as instituições que atuam no campo social, seja no atendimento de necessidades diretas da população, seja na luta pela defesa de direitos. Denominadas pela sua ação como creches, asilos, orfanatos; pela sua origem, clubes de mães, associações de bairro; pela sua finalidade, filantrópicas, caritativas, culturais, ou ainda pela forma de ação, sociedade, associação, movimento.

Pois todas estas organizações, de uma forma ou de outra, acabaram enquadradas por um nome de origem americana (*non-governmental organizations* - *NGO*), como organizações não go-

vernamentais. O que significa? Em si apenas ser externo ao Estado. Coloca, no entanto, dentro da mesma denominação dois tipos de instituição tão diferentes como uma associação de moradores e uma fundação empresarial.

Ao mesmo tempo, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social buscava-se uma reorganização dos critérios de concessão de benefícios públicos, nos campos tributário, previdenciário e de distribuição de subvenções. O primeiro passo foi a revisão dos atestados de filantropia, pelos critérios da nova lei, tendo como organismo responsável o CNAS, em substituição ao antigo CNSS. Tratava-se, no entanto, de medida de moralização, e não mudança radical da legislação da área.

Outra perspectiva de ver o problema é gestada através de outras áreas do Governo Federal: o Ministério da Administração e Reforma do Estado, do Ministro Bresser Pereira e o Programa da Comunidade Solidária.

Embora não tenha sido Bresser Pereira o primeiro a introduzir no Brasil o termo "Terceiro Setor" foi um dos teóricos de sua implantação em nosso país, como parte da estratégia do Governo Federal para enfrentar a questão social. Coube ao Comunidade Solidária a operacionalização da estratégia.

O que é o Terceiro Setor? Partindo de uma concepção de Estado mínimo, limitado às responsabilidades no campo da manutenção da ordem, da regulamentação do mercado e direção política do país, aliado à transferência ao mercado de todas as responsabilidades do processo produtivo a concepção neoliberal pecava pela falta de sensibilidade, uma vez que naturalizava a desigualdade social e a miséria. Uma concepção de Estado mínimo, aliada à responsabilidade social leva à defesa de um "terceiro setor", que não é mercado, porque não visa lucro, mas não é parte do Estado com seus altos custos e ineficiência. Tem finalidade pública e natureza

privada. Seria eficiente, porque de custos baixos e maior flexibilidade. Seu financiamento caberia parte ao Estado, através de subvenções e parte ao empresariado, por sua responsabilidade social.

Desta forma seriam atendidas as necessidades da parcela pobre da sociedade, que não tem rendimentos para satisfazer suas necessidades através do mercado, pagando um plano de saúde ou de aposentadoria complementar ou colocando seus filhos em uma escola privada. É o fim da universalização dos direitos. Aos pobres não se trata mais com caridade e bom samaritanismo, mas, com nomes mais modernos: "responsabilidade social" e "voluntariado".

Mas se esta é a conjuntura que vivemos, o que fazer diante da legislação existente?

Os diversos tipos de personalidade jurídica

Na antiguidade os povos reconheciam como pessoas apenas os seres humanos e, entre estes, os dotados de direitos, uma vez que os escravos poderiam ser tratados como mercadorias.

Algumas distinções importantes, no entanto, vêm desta época. Os romanos desenvolvem no seu direito uma diferença entre a "coisa pública" (*res publica*) e o privado. De um lado, os interesses comuns da cidade, administrados pelo cônsul e os senadores. De outro, a vida particular, o comércio, os cultos familiares.

Ao final da idade média, no entanto, esta concepção começa a criar limitações: as ordens religiosas poderiam ser confundidas com seus integrantes? As atividades comerciais seriam apenas a reunião de pessoas interessadas na transação? O Estado se limita à pessoa do rei?

Respondendo a necessidade de solução a estas questões se desenvolve a teoria da personalidade jurídica. Ainda que tenha sido controvertida por muitos séculos, hoje é quase universalmente acei-

ta a existência (ficção jurídica segundo alguns) de uma personalidade da empresa comercial diferente de seus associados ou do organismo estatal independente de seus governantes.

No Brasil a existência da personalidade jurídica esta regulada no Código Civil Brasileiro. O Código prevê a distinção entre pessoas jurídicas de direito público e de direito privado.

As pessoas jurídicas de direito público seriam a União, os Estados, os Municípios, as Autarquias e Fundações Públicas (para alguns uma espécie de autarquia).

As pessoas jurídicas de direito privado seriam divididas entre as de natureza comercial, reguladas pelo Código Comercial e legislação complementar e as reguladas pela legislação civil.

As sociedades comerciais mais comuns entre nós são as sociedades anônimas (s/a), caracterizadas pela divisão do capital em ações e as sociedades por quotas de responsabilidade limitada (Ltda.), com capital dividido em quotas entre os sócios.

Entre as pessoas jurídicas de natureza civil temos as sociedades de fins lucrativos, como por exemplo, sociedades de advogados, imobiliárias, entre outras e as que não têm fim lucrativo. Destacam-se neste caso, as associações, reunião de pessoas de forma permanente para um fim comum. Outro tipo de pessoa jurídica de direito privado são as fundações, caracterizadas como um patrimônio ao qual se destinou uma finalidade.

As pessoas jurídicas de direito privado são criadas através do registro de um estatuto, aprovado pelos associados ou proposto pelo instituidor ou curador do patrimônio, no caso das fundações, que é registrado no cartório de registro civil de pessoas jurídicas.

Devemos separar claramente a existência da personalidade jurídica de outros cadastros, com finalidades específicas, como CNPJ (antigo CGC) e outros. Outros benefícios, cadastros e prerrogativas de associações sem fins lucrativos são previstos em legisla-

ção esparsa, referente a cada área de atuação ou interesse.

Dito isto, é necessário analisar o contexto histórico e político no qual se desenvolveram estas organizações no Brasil, neste século.

O Santo Guerreiro contra o dragão da maldade

Nem é o Governo o Dragão, nem as organizações não governamentais o Santo Guerreiro da alegoria de Glauber Rocha. Cada um tem pontos positivos e negativos em sua atuação, assim como a legislação existente.

Em primeiro lugar temos uma série de leis e regulamentos, dispondo sobre benefícios, de diversas naturezas para organizações que atuam em questões sociais. Estas criam, em alguns casos, paralelismos de inscrições e registros. Em outros, dificuldades de enquadramento de atividades não contempladas na legislação mais antiga. Portanto, a criação de uma nova legislação era uma necessidade. No entanto, o que se chegou foi um meio termo, com a criação de uma nova categoria ser eliminar as anteriores. Vejamos alguns destes pontos.

1. Sem fins lucrativos: Uma das características de que pode se revestir uma pessoa jurídica de direito privado é o não visar finalidade lucrativa. Isto se entende normalmente com não distribuição de benefícios pecuniários diretos a seus associados ou diretores.

As Constituições de 1946 e de 1988 (Art. 150, VI, letra c) declararam a imunidade tributária de instituições educacionais e de assistência social sem fins lucrativos. Significa não incidir sobre seu patrimônio, renda ou serviços nenhum tipo de tributo. O Código Tributário prevê os requisitos para este benefício. Ver artigo 14 do CTN.

2. Utilidade pública: A declaração de utilidade pública federal foi criada pela lei 91/35 regulado pelo decreto 50517/61: é necessário para o certificado de fins filantrópicos; para receber doações de patrimônio da união. Também permite que a instituição participe de sorteios, de acordo com as leis 5.768/71 e 5.864/72. É um dos requisitos para obter a isenção da quota patronal da previdência social.

3. Filantropia: O Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos foi criado nos anos 50 para fins de obter o benefício de isenção da quota patronal da previdência, hoje regulado pela Lei da Orgânica da Seguridade Social - Lei 8.212 /91. Foi extinto nos anos 70, recriado nos anos 80 e hoje sua concessão está sob a responsabilidade do CNAS. Hoje, além de ser requisito para a concessão do benefício junto à previdência isenta do pagamento da CPMF.

Normalmente também é requisito para receber subvenções sociais, previstas na lei 4.320/64 do Governo Federal. A maior parte dos convênios do governo com entidades filantrópicas enquadra-se neste ponto.

4. Outros registros: Além dos diversos requisitos para obtenção de vantagens legais, os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, previstos no ECA, deve manter registro de entidades e inscrição de programas, segundo artigos 90a 94. Geralmente este registro é exigido para a concessão de recursos dos Fundos da Criança e do Adolescente. Ao mesmo tempo, os Conselhos Municipais da Assistência Social também têm criado cadastros próprios, mantendo em muitos casos o paralelismo.

Para a distribuição de subvenções sociais muitos governos estaduais, através de secretarias de Assistência Social ou semelhantes, também criaram cadastros, cuja inscrição é exigida dos candidatos ao recebimento de recursos públicos.

Novas leis para uma velha ordem

Nos últimos anos foram criadas diversas leis, com modificações maiores ou menores na vida das entidades. Algumas criaram novos requisitos para velhas qualificações, outras criaram novas qualificações, outras extinguiram ou restringiram benefícios.

No campo das novas regulações para as velhas qualificações está o processo de recadastramento do registro do antigo CNSS, substituído pelo CNAS, em relação ao Certificado de Fins Filantrópicos. Destinado a moralizar o setor, com uma análise mais criteriosa da documentação, não alterou substancialmente as normas existentes.

Em relação à restrição de benefícios, diversas alterações na legislação tributária, como as leis 9249/95 e 9250/95, acabaram praticamente, com a possibilidade de doações de pessoas físicas e jurídicas para instituições filantrópicas, com a finalidade de abatimento no imposto de renda. Estes benefícios foram mantidos em relação aos Fundos da Criança e, de forma mais ampla, na área cultural.

Por outro lado, foram criados dois novos tipos de designações para instituições privadas sem fins lucrativos: as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público, que vemos a seguir.

As Organizações Sociais (OS)

As Organizações Sociais foram criadas pela Medida Provisória n.º 1591, de 9-10-1997, dentro do plano de reforma do Estado, destinada a criar uma categoria para enquadramento de hospitais e estabelecimentos de ensino federais a se tornarem privados

(públicos não estatais, na linguagem de Bresser Pereira). Nas palavras de Evelin Castro Sá:

A Organização Social é caracterizada como entidade de interesse social e utilidade pública, associação civil sem fins lucrativos, e surgiria pela qualificação de pessoas jurídicas de direito privado nas atividades de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Poderia surgir da substituição de órgão público de qualquer figura jurídica, pela extinção da instituição e dos cargos públicos vagos e em comissão e com inventário do patrimônio. A continuidade das atividades se daria sob supervisão de órgão da Presidência da República, registro formal da Organização Social após qualificação proposta pelo Ministro de Estado da área correspondente e aprovação do Presidente da República. O instrumento básico que garantiria a administração gerencial diferenciada é o contrato de gestão entre o Poder Público e a Organização Social, prevendo multas, resultados, prestação de contas, processos de fiscalização, modelo de estrutura e outros itens (SÁ, 1998; 23).

Esta parte da política de desmonte da estrutura estatal, entretanto, teve pouco sucesso, pois a maior parte das universidades e hospitais federais não aceitou aderir a este modelo.

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)

Esta categoria foi criada pela lei 9.790/99. Esta lei foi resultado de longas negociações entre a ABONG e o Comunidade Soli-

dária, enfrentando ainda a resistência do Ministério da Fazenda. Os diferentes interesses envolvidos explicam o fato de que a montanha pariu um rato: a esperança de uma lei que resolvesse a desorganização existente deu lugar simplesmente a mais uma categoria para acomodar os interesses não atendidos nas outras leis.

1. O que é a OSCIP e quais as vantagens do enquadramento. O enquadramento como OSCIP é obtido por instituições privadas, sem fins lucrativos se enquadram nos requisitos da lei. Aderir a esta categoria não cria nenhum benefício tributário ou previdenciário especial. A vantagem seria a possibilidade de recebimento de recursos públicos para instituições que não se enquadravam nas normas do CNAS e, portanto, não podiam receber subvenções.

O registro é concedido pelo Ministério da Justiça, mediante pedido documentado feito pela organização.

O instrumento para o repasse são os termos de parceria, um nome diferente para uma modalidade de contrato (em alguns aspectos semelhantes aos contratos de gestão das OS). No entanto, a escolha das instituições beneficiárias seria por uma forma de concurso de projetos. Desta forma se afastam tanto a decisão dos Conselhos de Controle de Políticas Públicas, que são apenas consultados como a lei de licitações.

O decreto 3100/99, que regulamenta a lei vai além, proibindo os Conselhos de propor alterações nos termos de parceria, ferindo claramente a autonomia dos conselhos no controle de políticas em sua esfera de ação.

Para tentar atrair instituições hoje enquadradas como filantrópicas se dá um prazo de dois anos a partir da vigência da lei, em que poderiam ser mantidas ambas as características. Findo o prazo, a instituição teria de optar por uma delas.

2. Quem pode ser uma OSCIP. O artigo terceiro da lei

dispõe sobre as instituições que podem se enquadrar como OSCIP. Vê-se claramente uma sobreposição em relação a outras áreas, como a da educação, saúde e assistência social:

Art. 3o A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso. O princípio da Universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenha pelo menos uma das seguintes finalidades-

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico,

III- promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável,

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de Interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valo-

res universais;

XII- estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único - Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

3. Quem não pode ser OSCIP. Tentando limitar as possibilidades de enquadramento, devido a diferentes interpretações dos princípios da lei, o governo achou por bem listar uma série de instituições que não podem obter o registro de OSCIP. Em alguns casos de forma redundante e desnecessária. Por exemplo, sociedades comerciais, por definição, tem finalidade lucrativa, não atendendo os requisitos da lei. Esta lista está disposta no artigo segundo da lei:

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma as atividades descritas no art. 3º desta Lei:

I - as sociedades comerciais;

II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;

III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;

IV - as organizações partidárias e assemelhadas, in-

clusive suas fundações;
V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
VI as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
VII as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
VIII - as escolas privadas delicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;
IX - as Organizações Sociais;
X - as cooperativas;
XI - as fundações públicas;
XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;
XIII- as organizações creditícias que tenham quaisquer tipos de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

4. Por que ser ou não OSCIP? A questão se coloca de duas formas: para as instituições que não se enquadravam na legislação anterior, como as organizações do campo ambientalista, entre outras, é uma saída para poder receber recursos públicos. Talvez não a ideal, mas a existente.

Para aqueles que postulam o paradigma do "Terceiro Setor", vem a ser uma forma mais moderna de enquadramento, que permitirá acesso às instituições que acreditam que podem atender ao público de forma mais eficiente que o Estado ou em áreas não atingidas até o momento.

Para os que não querem se substituir ao Estado e tem garantido o enquadramento como finalidade filantrópica, nenhuma vantagem aparente há no momento em buscar o novo registro.

Pra onde vamos?

Se este é o quadro, o que deve fazer o dirigente de uma instituição privada, sem fins lucrativos, que quer contribuir na mudança de nossas estruturas sociais?

Em primeiro lugar, a luta é política, e não apenas jurídica. Temos de lutar contra o desmantelamento dos serviços públicos, a privatização disfarçada através do corte de verbas. Mas também não podemos assistir calados ao esvaziamento do sistema de conselhos construído ao largo dos anos com a participação popular, e a transferência do poder de decisão para um arremedo de primeiro-damismo, como o Comunidade Solidária (SPOSATI, 1995).

Do ponto de vista individual, de cada instituição, pode haver vantagens no registro de OSCIP caso haja perspectiva de recebimento de recursos através de termo de parceria. Mas não se deve esquecer que em menos de um ano deverá ser feita a opção por um ou outro registro. E caso seja perdido o registro filantropia, significa também perder benefícios como os da isenção da quota previdenciária patronal e de CPMF.

Mas também devemos estar alertas e mobilizados, pois outras modificações da legislação estão por vir. A agenda proposta pelo Governo Federal para reforma do setor foi apenas iniciada com a lei das OSCIP. Muita água ainda deve passar por este moíno.

Bibliografia

- DRAIBE, Sonia Miriam (Coord.). *BRASIL 1987* - Relatório sobre a situação social do país. Campinas, NEPP - UNICAMP, 1989. 541 p.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Avaliação da implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente em Porto Alegre. In: GONZALEZ, Ro-

drigo S. e VIOLA, Solon E. A. (Orgs.). *Educação e Direitos: Experiências e Desafios na Defesa de Crianças e Adolescentes*. Porto Alegre/Canoas: MNMMR/CELES, 1997. p. 69 - 95.

SÁ, Evelin Naked Castro. *Organizações sociais: recurso organizacional para Saúde/SUS*. São Paulo, Abrasco, jul.1998. 21 p.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 138 p.

SPOSATI, Aldaíza. Cidadania e comunidade solidária. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 48, agosto de 1995, p.124 a 147.

Legislação Referida

Constituição Federal

Código Civil Brasileiro

Lei 8212/ 91 Lei Orgânica da Seguridade Social

Medida Provisória 1591/97 Dispõe sobre as Organizações Sociais

Lei 8242/ 93 Lei Orgânica da Assistência Social

Lei 9790/99 - Dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

Decreto 3100/99 Regulamenta a lei 9790/99

CONSELHOS E CONTROLE SOCIAL: UMA AVALIAÇÃO QUALITATIVA DOS CONSELHOS DO PROGRAMA BOLSA ESCOLA

Introdução

Particularmente nos últimos anos cresceu a importância dada aos conselhos como estruturas públicas de participação na definição e controle de políticas públicas. A partir da Constituição de 1988 passou a ser adotado como modelo em diversos segmentos das políticas sociais a existência de conselhos nas três esferas da Federação com esta finalidade.

Paralelamente se desenvolveu outra perspectiva de uso da forma colegiada e representativa, também sob o nome de conselho, mas com uma atividade mais restrita, destinada ao controle local do uso de recursos públicos. Uma destas experiências foi a dos conselhos de controle de execução do programa Bolsa Escola, durante o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Este trabalho é resultado de uma avaliação da atuação dos Conselhos de Controle Social do programa Bolsa Escola, realizada pelo Centro de Pesquisas Sociais da Universidade de Brasília - DataUnB, como parte de um projeto mais amplo de avaliação do impacto do programa.

Para tanto será feita inicialmente uma análise sobre os conceitos de conselhos, suas origens históricas e tradições. Contextualizando o tema na realidade brasileira passa-se a discutir o desenvol-

vimento do uso de conselhos em nosso país e seus diferentes momentos, chegando aos padrões propostos nos anos 90.

A partir deste pano de fundo é discutida a experiência dos Conselhos de controle do Bolsa Escola. Para a análise destes foi feita uma pesquisa qualitativa, com a realização de entrevistas em seis municípios, três do Rio Grande do Sul – um de grande porte, um de médio porte e um de pequeno porte e três municípios de outros estados – Rio de Janeiro, Mato Grosso e Santa Catarina.

Finaliza-se com uma avaliação dos problemas no funcionamento destes mecanismos de controle e algumas observações de como ele pode ser aperfeiçoado.

Conceitos de Conselho

O termo conselho tem origem no latim *concilium*, com o significado de reunião, assembleia. Também no latim encontramos o verbo *concilio*, com o significado de conciliar, tentar acordo entre as partes. Com raiz semelhante temos o verbo português aconselhar.

Em nossa língua as duas vertentes do termo se desenvolveram e em parte se confundem. Conselho tanto pode ser um órgão colegiado como o ato de opinar sobre determinado tema. A confusão se dá quando a opinião ou parecer é oferecida por um coletivo.

Sobre as possibilidades de organização da expressão colegiada da vontade, Max Weber (1984, p. 317) desenvolve extensa discussão sobre as formas de colegiado com funções de deliberação ou de consulta, formadas por especialistas ou por representantes eleitos. Esta será uma disputa constante na formação de conselhos – se eles devem se tornar uma forma alternativa de exercício do poder ou são um apoio à decisão de um decisor monocrático.

Por exemplo, Sartori (1994) defende a função dos colegiados com contribuição importante para a democracia não como decisores, mas espaços de debate que possam, através da representação, diminuir os entraves para a tomada de decisões nos órgãos decisores – executivo e legislativo.

No caso analisado o Conselho se constitui em um órgão público, constituído por um coletivo que inclui representação de pessoas externas ao poder público, com funções consultivas, em que se confunde parcialmente o papel representativo e o de assessoria técnica.

Tradições no uso de Conselhos

Encontramos em diferentes formas de organização na história da humanidade formas de colegiado com funções consultivas, representativas ou decisórias.

Em Atenas, durante seu período democrático, merece destaque a existência da Boulé, ou Conselho dos 500, organismo que preparava a assembleia da cidade e encarregava-se dos principais negócios do Estado no período entre assembleias (GLOTZ, 1983).

Em Roma o Senado, surgido como espaço de representação dos interesses dos patrícios, torna-se um dos principais centros de poder do período republicano. No período medieval e no renascimento encontraremos diferentes formas de conselhos no Governo das cidades estado italianas, como Veneza (MANIN, 1995).

A tradição de maior permanência no tempo neste campo é provavelmente a desenvolvidas na Inglaterra, na qual o *Parliament*, espaço de reunião da nobreza e o *Council*, reunião dos conselheiros do Rei. Originou um sistema de governo predominante no continente europeu e difundido em diversas outras partes do Mundo (LAUVAUX, 1987).

Se o liberalismo inglês contribuiu para o desenvolvimento do Parlamentarismo, as experiências revolucionárias da França e da Rússia seguiram um rumo diferente.

Em momentos como a Comuna de Paris, em 1870 e no princípio da Revolução Russa, em 1917, surgiram formas de conselhos como organismos de democracia direta, substituindo as formas de representação tradicionais. Em ambos os casos foram experiências de curta duração. No caso de Paris, pela derrota dos *communards* para o exército de Thiers. No caso da Rússia, pela supremacia do Partido Social Democrata Operário Russo sobre os soviets.

Estas situações mereceram diferentes leituras. Para Marx a Comuna de Paris foi um exemplo do que o socialismo poderia fazer. A experiência dos soviets foi mantida como exemplo para muitos socialistas revolucionários, destacando-se a posição de Anton Pannekoek, mas também tendo influência no debate dos marxistas italianos, em especial Antonio Gramsci, na propositura de Conselhos de Fábrica (PANNEKOEK e outros, 1975).

Conforme a observação de Arendt (1988), as revoluções costumam ter um momento inicial, de ampla participação, no qual formas de participação como os conselhos surgem, mas que são rapidamente dissolvidas, quando da institucionalização da nova ordem.

No decorrer do século XX o debate sobre conselhos centrou-se na visão marxista, de uma alternativa de exercício do poder, contra a democracia liberal. A posição dos partidos comunistas da Europa Ocidental, nos anos 60 e 70, favorável à manutenção dos espaços de democracia representativa, aliada à mudança da conjuntura política após o fim da União Soviética, praticamente sepultou este debate.

Uma posição intermediária desenvolveu-se teoricamente

através da defesa da ideia de democracia participativa como alternativa à democracia representativa, surgida dos movimentos políticos dos anos 60, e presente na obra de autores como Carole Pateman (1992), analisando a experiência de conselhos gestores na Iugoslávia e C.B. Macpherson (1978), para quem uma estrutura piramidal de conselhos poderia ser constituir em base para uma democracia participativa.

As interpretações de intelectuais latino-americanos sobre Gramsci e a importância da Sociedade Civil, como forma de acesso à Sociedade Política, aliadas ao discurso da participação popular, com a defesa da formação de conselhos populares como alternativas de poder, pouco a pouco foi substituída pelo discurso da democracia participativa, predominante nos anos 90.

Nesta nova perspectiva os conselhos não substituem as estruturas tradicionais da democracia representativa, como o Congresso e o Poder Executivo, mas são organismos com funções deliberativas e vinculadoras do Poder Executivo, na definição de políticas públicas.

Os Conselhos na História Brasileira

Se não considerarmos o parlamentarismo do período imperial, com a existência de um Conselho de Ministros, o uso de conselhos como espaços de debate foi desenvolvido a partir de Getúlio Vargas, particularmente a partir do Estado Novo (GONZÁLEZ, 2000).

Vargas, dentro de uma concepção corporativa, criou diversos conselhos, com a finalidade de serem espaços de negociação das políticas do Estado. Estes conselhos, em certo sentido, preencheram naquele momento a ausência do Congresso Nacional como organismos para representação de interesses dos diversos segmentos

da sociedade, e em especial do empresariado (DINIZ, 1981).

A criação de conselhos como organismos de apoio técnico ao processo decisório do Estado foi novamente valorizada durante o regime militar, período no qual foram criadas mais de duas dezenas de Conselhos em diversas áreas (GONZÁLEZ, 2000).

No entanto, paralelamente ao processo de abertura política, outra perspectiva de organização e mobilização social foi sendo construída. Com a crise econômica e o aumento da desigualdade social, principalmente no meio urbano, novas formas de ação coletiva surgiram. Se em muitos casos são fruto da organização espontânea da população, em alguns também sobre a influência das CEBs - Comunidades Eclesiais de Base, da Igreja Católica (SINGER, 1980).

Estas formas foram discutidas largamente sob o título de "novos movimentos sociais" (BOSCHI, 1983, 1987; SCHERER-WAREN e KRISCHKE, 1987). As práticas associativas em geral eram pouco institucionalizadas, sendo o enfrentamento contra o Estado, pela reivindicação de melhoria das condições de vida um dos elementos centrais da mobilização.

Conforme Jacobi (1983, 1989) os moradores das periferias urbanas passaram a reivindicar do Estado a prestação de serviços básicos, como postos de saúde e creches, organizando-se em associações de moradores, que irão gerar a formação de "conselhos populares".

Desta mobilização, potencializada pela redemocratização surgiram algumas das experiências de controle popular dos serviços locais de saúde, com a criação de conselhos, em 1979, em bairros de periferia de São Paulo, para controlar o funcionamento dos centros de saúde (JACOBI, 1983, p. 159).

O movimento popular somou-se a segmentos organizados dos trabalhadores da saúde, no movimento da "Reforma Sanitária",

dotando as reivindicações de grande poder de pressão. A realização de Conferências Nacionais de Saúde foram momentos de maior mobilização. O primeiro passo foi a criação do SUDS - Sistema Único Descentralizado de Saúde, ainda no Governo José Sarney (GONZÁLEZ, 2000).

Como resultado da mobilização durante a Assembleia Nacional Constituinte, reivindicações do Movimento da Reforma Sanitária foram incorporados à Constituição de 1988 e também foram adotados como princípio em outras áreas, como uma perspectiva de democratização: a descentralização da execução, com a perspectiva de municipalização do atendimento, e o controle social, com a criação de conselhos nas três esferas de governo, com a responsabilidade por deliberação e controle das políticas sociais em suas respectivas áreas de atuação. Além dos dispositivos referentes à saúde, a assistência social e a área da infância e juventude adotaram a mesma perspectiva.

Por entraves na negociação das leis orgânicas, no entanto, a área da infância foi a primeira a ser regulamentada, através do Estatuto da Criança e do Adolescente, lei 8069/90, de 13 de julho. Em seguida foi aprovada a Lei Orgânica da Saúde, 8080/90, em 19 de setembro, tendo, no entanto, vetados os dispositivos referentes aos Conselhos, que foram regulados pela lei 8142/90. De 29 de dezembro. A Lei Orgânica da Assistência Social foi vetada integralmente pelo então presidente, Fernando Collor de Melo, sendo aprovada apenas em 7 de dezembro de 1993, como lei 8742/93, já no Governo Itamar Franco.

Em comum estas leis propõem a criação de Conselhos municipais, estaduais e federal, com competências para deliberação de políticas em suas respectivas esferas. Nas áreas da saúde e assistência social os novos conselhos herdaram antigas estruturas, do Conselho Nacional de Saúde, criado em 1937 e do Conselho Nacional de

Serviço Social, criado em 1938, ambos pelo Governo Vargas, que até então tinham funções consultivas.

No decorrer dos anos 90 foram propostos outros conselhos, seguindo o mesmo modelo, em áreas como a do Meio Ambiente, do Idoso, entre outras. Há uma verdadeira inflação de conselhos, com ou sem previsão de leis orgânicas federais. A inexistência de um conselho é vista, em muitos casos, como diminuição da importância e capacidade de reivindicação do segmento social.

A criação dos Conselhos nas diferentes áreas se deu na medida do poder de pressão, principalmente econômica, da esfera federal. Até 1994, um dos fatores de estímulo à criação de conselhos municipais e estaduais dos direitos da criança e do adolescente era a possibilidade de receber recursos da Fundação CBIA, do Governo Federal, que tinha como requisito de repasses a existência dos conselhos. Com a extinção desta em 1994, a criação de novos conselhos foi bastante mais lenta, havendo pouco mais de 70% dos municípios do país com Conselhos nesta área (GONZÁLEZ, 2005).

Ao mesmo tempo, com a formulação das Normas Básicas da Saúde e da Assistência Social, e o requisito de criação de conselhos nestas áreas para o repasse de recursos, hoje, ao menos formalmente, 100% dos municípios brasileiros conta com conselhos de saúde e a maioria possui conselhos de assistência social. Nem sempre, porém estes conselhos funcionam efetivamente ou tem concedidos legalmente pelas leis locais os poderes previstos na legislação federal (GONZÁLEZ, 2005).

A criação dos conselhos criou mais um espaço de embate entre o poder público e setores organizados da sociedade. Em alguns casos, como no do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre, o poder de pressão da sociedade fez com que este fosse reconhecido pelo Poder Executivo

como espaço legítimo de tomada de decisões (GONZÁLEZ, 1997).

Não são, no entanto, incomuns os questionamentos sobre esta legitimidade. Conforme relata Raichelis (1998), citando o caso do Conselho Nacional de Assistência Social, em determinadas situações entram em choque a defesa da legitimidade do Poder Executivo para assumir a responsabilidade pela tomada de decisões, baseado em sua escolha pelo voto direto da população, com as competências dos Conselhos, que tem um perfil de representação fundado em organizações da sociedade.

Quando as duas perspectivas de representação entram em choque, a capacidade dos conselhos tomarem decisões que serão realmente implementadas varia conforme sua capacidade de mobilização social. E, neste caso, pela estrutura de representação corporativa que possuem a maioria dos conselhos, as fontes de pressão são, na maioria das vezes, restritas à esfera municipal, ainda que ocorram exceções (GONZÁLEZ, 2000).

Os Conselhos e o Controle Social

O conceito de controle social esteve estreitamente vinculado à defesa da criação dos conselhos de saúde, tendo se expandido para outras áreas. Segundo um Manual dos Conselheiros da Saúde “o controle social é um processo no qual a população participa, através de representantes, na definição, execução e acompanhamento de políticas públicas, as políticas de governo” (Brasil, 1994).

Ora, esta concepção está associada a uma função deliberativa dos Conselhos, como formuladores de políticas. A participação verifica-se desde o processo de planejamento até o controle da execução da política e se dá nas três esferas de governo. A ação dos conselhos é complementada por conferências periódicas, que avali-

am a política e propõem diretrizes.

Enquanto os conselhos de controle de políticas públicas, criados a partir da Constituição de 1988 e das leis orgânicas de suas áreas tem uma responsabilidade ampla, a partir da metade da década de 90 foi criado outro tipo de conselho, no qual o conceito de controle social é distinto do referido acima.

O foco de atuação destes conselhos não está na preocupação com o controle social como criação de um canal de planejamento e deliberação de políticas que modifique a estrutura de democracia representativa, mas na perspectiva de envolvimento da comunidade para garantir a transparência no uso de recursos públicos, combatendo vícios históricos do clientelismo e desvio de verbas na administração pública.

Neste tipo de situação, seguindo a diretriz constitucional, a execução é transferida aos municípios. O controle dos recursos, no entanto, diferentemente da estrutura piramidal de conselhos e fundos, criada nas áreas da saúde e assistência social, é mantido sob a responsabilidade do Governo Federal.

A garantia da correta aplicação é obtida mediante a mobilização da comunidade local para o controle da execução. Para tanto é criado um conselho municipal com a função de acompanhar o uso dos recursos e a implementação da política. Estes conselhos não se envolvem, no entanto, na formulação da política, que é nacional, podendo, eventualmente, opinar sobre desdobramentos na esfera local.

Portanto, embora a nomenclatura seja semelhante e possa confundir os observadores externo, estes conselhos têm uma natureza e funções diversas na administração pública, que não se confundem com os conselhos deliberativos.

Este modelo, de alguma forma, retoma o tipo de atuação dos primeiros conselhos populares nos anos 80, cujo objetivo era

garantir o correto funcionamento de serviços públicos essenciais. Sua base teórica encontra-se na perspectiva de controle social existente na proposta de reforma administrativa implantada a partir de 1995, que separa o núcleo decisório do Estado da prestação de serviços sociais (BRESSER PEREIRA, 1997). O controle passa a ser exercido através de agências reguladoras, no caso dos serviços concedidos, ou da sociedade, no caso de programas sociais (SANTOS, 2000).

O diferencial, no entanto, é a obrigatoriedade de existência do conselho, como requisito para a participação do município na política, o que segue o modelo desenvolvido pela saúde e assistência social nos anos 90.

Este modelo de conselho de controle social foi particularmente utilizado em políticas do Ministério da Educação. Um primeiro exemplo pode ser encontrado no surgimento dos conselhos de controle da merenda escolar, criados pela lei 8913/94 e reorganizados com a criação do Programa Nacional da Merenda Escolar.

A importância destes conselhos para o Ministério da Educação pode ser verificada na manifestação do Ministro Paulo Renato Souza na Voz do Brasil, respondendo à carta de um morador de um município do interior de Minas, queixando-se da falta de merenda nas escolas:

Procure o seu Euclides, no Conselho de Alimentação aí em Novo Oriente, seu Francisco, e converse com ele sobre as dúvidas que o senhor tem. Para receber o dinheiro da merenda diretamente do Ministério da Educação, todo município tem que ter o seu conselho, seu Francisco. E são esses conselhos que ficam responsáveis por fiscalizar a aplicação dos recursos e por controlar a qualidade da merenda servida aos alunos da rede pública.

...

Nosso país é muito grande, seu Francisco e, por isso, o MEC precisa da ajuda de vocês, da comunidade, para acompanhar de perto a aplicação de todo dinheiro que é destinado à Educação. Os Conselhos de Alimentação Escolar devem ser “os olhos” do MEC nos municípios. As prefeituras, inclusive, são obrigadas a garantir a infraestrutura adequada, como uma sala, mesas e todas as condições para que o conselho possa trabalhar e cumprir a sua missão (Entrevista com o Ministro Paulo Renato de Souza).

O conselho, portanto, é um instrumento de moralização da execução de recursos públicos repassados pelo Governo Federal. Tendo em vista a insuficiência dos instrumentos tradicionais de controle, como as prestações de contas, auditorias internas e inspeções do Tribunal de Contas, dada a extensão do país, busca-se o envolvimento da comunidade local como agente de controle do poder público local.

Também tinham características semelhantes os conselhos de controle social do FUNDEF, embora neste caso existam, além dos conselhos municipais, também conselhos estaduais e nacional.

Este mesmo modelo de conselho veio a ser adotado na estrutura do programa Bolsa Escola do Governo Federal, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso.

Os Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Escola

A criação de conselhos de controle social era uma previsão da: Lei 10.219/01, que instituiu o programa Bolsa Escola Federal, como um dos requisitos para a integração dos municípios ao pro-

grama. Segundo a lei:

Art. 2º A partir do exercício de 2001, a União apoiará programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos:

...

IV - submetam-se ao acompanhamento de um conselho de controle social, designado ou constituído para tal finalidade, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, observado o disposto no art. 8º.

Como pode ser visto no dispositivo, há a possibilidade de criação de um novo conselho no município com esta responsabilidade exclusiva, mas também fica aberta a alternativa de designar um conselho pré-existente.

Estes conselhos deveriam ser criados como requisito para a participação dos municípios no programa, contando com participação paritária de representantes da sociedade, com as competências definidas no Art. 8º da lei:

Art. 8º O conselho referido no inciso IV do art. 2º terá em sua composição cinquenta por cento, no mínimo, de membros não vinculados à administração municipal, competindo-lhe:

I - acompanhar e avaliar a execução do programa de que trata o art. 2º no âmbito municipal;

II - aprovar a relação de famílias cadastradas pelo Poder Executivo municipal para a percepção dos benefícios do programa de que trata o art. 2º;

III - estimular a participação comunitária no controle da execução do programa no âmbito municipal;

IV - elaborar, aprovar e modificar o seu regimento

interno; e

V - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares.

Os dispositivos da lei 10.219/01 foram regulados pelo decreto 4313/02, que substituiu o decreto 3823/01. A diferença em relação ao texto da lei é a explicitação da diferença entre o programa de renda mínima e as ações socioeducativas, colocados nos incisos I e II do art. 23, além do acréscimo de uma competência de aprovação do relatório de frequência, como inciso IV, repetindo-se os demais:

Do Conselho de Controle Social

Art. 23. O conselho de controle social terá em sua composição cinquenta por cento, no mínimo, de membros não vinculados à administração municipal, competindo-lhe:

I - acompanhar e avaliar a execução do programa de garantia de renda mínima associado a ações socioeducativas no âmbito municipal;

II - acompanhar e estimular os programas de ações socioeducativas propostos pelo Poder Executivo Municipal;

...

IV - aprovar o relatório de frequência escolar, na forma do disposto no caput do art. 21;

Desta forma, as funções previstas para os conselhos de controle social do programa Bolsa Escola eram basicamente de duas naturezas: responsabilidades administrativas no gerenciamento do programa e de suas atividades e responsabilidades políticas, na mo-

bilização social e acompanhamento de programas municipais¹.

Na primeira categoria temos: a) aprovação da relação de famílias cadastradas; b) aprovação do relatório de frequências escolar e c) aprovação de seu regimento interno. Na segunda categoria: a) acompanhamento dos programas municipais de renda mínima; b) acompanhamento de programa de ações sócio-educativas e c) estímulo à participação da comunidade no controle do programa Bolsa Escola.

No programa Bolsa Escola a participação do conselho nas atividades de gerenciamento tinha relação com a busca de transparência no uso dos recursos. A aprovação da relação de famílias cadastradas deveria servir como elemento de filtro para evitar a concessão de benefícios indevidos para famílias que não cumprissem os requisitos da lei.

Para que este controle fosse efetivo, seria necessário que o conselho tivesse conhecimento e possibilidade de intervenção no processo de cadastramento, ou capacidade de verificar a veracidade dos dados colocados nos cadastros. Da mesma forma, em relação à aprovação do relatório de frequência escolar. O controle por parte do conselho impediria o pagamento de benefícios indevidos, ou o corte indevido de benefícios.

¹ Com a integração dos diferentes programas sociais de transferência de renda no Governo Lula foi criado o Bolsa Família, por medida provisória transformada na lei 10836/04, que mantém a previsão da existência de um conselho de controle social. Posteriormente o decreto 5.209/04 regulamentou a lei. Os conselhos do Bolsa Família mantêm algumas características dos conselhos do Bolsa Escola, como a composição paritária, porém com competências ampliadas. Lei 10836/04, Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Com estes dois procedimentos, se estaria garantindo que as famílias realmente necessitadas e cumpridoras dos requisitos legais estariam incluídas no programa.

Na segunda categoria de competências temos formas de intervenção do conselho nas ações municipais complementares ao pagamento da bolsa. Neste caso o conselho acompanharia o programa municipal de renda mínima, cuja criação é um requisito para a adesão ao Bolsa Escola Federal, bem como os programas de ações socioeducativas complementares. Desta forma quer se garantir que a ação federal não fique restrita ao repasse de recursos financeiros da bolsa, mas seja o desencadeador de ações efetivas na esfera municipal que intervenham na situação de miséria das famílias beneficiadas e permitam apoiar a permanência das crianças na escola.

A mobilização da sociedade para o controle do Bolsa Escola é complementar a ambos os tipos de competência. Seria um apoio ao conselho no controle da efetividade dos cadastramentos e controle de frequência a existência de uma comunidade vigilante sobre eventuais desvios que se verifiquem. Ao mesmo tempo, a mobilização social é requisito indispensável para que os programas socioeducativos sejam efetivos em seu funcionamento.

Poderíamos considerar bem-sucedido e em pleno funcionamento um conselho que exerça adequadamente todas estas funções. Com base nas entrevistas feitas com membros de conselhos de diferentes municípios são discutidas as possibilidades e dificuldades de seu cumprimento.

Análise da Prática dos Conselhos

Como a criação do conselho é um dos requisitos legais, constando inclusive como cláusula do Termo de Adesão do Muni-

cípio ao programa, devendo ser comprovado documentalmente, do ponto de vista formal este requisito foi atendido pelos municípios participantes do programa.

A primeira questão a ser levantada é até que ponto este é um cumprimento formal que não corresponde à realidade. Nas avaliações de funcionamento de conselhos municipais da saúde e da assistência está é uma realidade comum, em que o conselho foi criado, mas não tem atuação efetiva.

Outra situação é a criada pela possibilidade de designação de um conselho pré-existente para a função de conselho de controle social do Bolsa Escola.

O que verificamos dos conselheiros entrevistados é que esta situação é comum. Em alguns casos a função foi entregue ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e em outros ao Conselho Municipal de Assistência Social.

Há fatores benéficos e prejudiciais em cada uma destas opções. A criação de um conselho novo gera dificuldades de caráter administrativo, que podem afastá-lo de seus objetivos finais. Isto pode ser constatado no depoimento abaixo:

Entrevistador: Como é que é a atuação do conselho no dia-dia?

Entrevistado: o dia-dia dele quase que não existe, até hoje eu fui convidada a três reuniões e pude participar de duas, sequer digamos assim, o regimento interno foi aprovado ainda.

Entrevistador: não?

Entrevistado: ainda não.

Entrevistador: qual é a periodicidade das reuniões? Há uma periodicidade prevista, apesar de terem sido realizadas só três?

Entrevistado: não. Isso seria previsto no regimento interno.

Entrevistador: se existisse regimento interno sim, mas mesmo sem ele o conselho pode definir uma periodicidade...

Entrevistado: Isto, mas não definiu. As reuniões foram preliminares, e a gente não conseguiu discutir isso.

O uso da estrutura de conselhos criados há mais tempo superaria estas dificuldades, permitindo que os membros desde logo se envolvessem com as competências primordiais.

No entanto, em alguns casos pode se esbarrar com a concorrência entre as atribuições tradicionais destes conselhos e as relativas ao programa Bolsa Escola, que pode não ser visto como prioridade pelos membros do conselho:

"O nosso conselho não tem muito a ver com o Bolsa Escola. O nosso conselho é mais assistencial. No caso do Bolsa Escola o dinheiro vem do MEC e tudo o que vem de lá é com a Secretaria de Educação, ficando só a fiscalização conosco. Eu acho que deveria ser tudo com a Secretaria de Educação e não conosco".

Outra possibilidade é a inclusão das ações no cotidiano do conselho como mera tarefa burocrática, não havendo controle efetivo. Em relação à atuação, vemos as posições da representante não governamental em um conselho dos direitos da criança e do adolescente encarregado da função de conselho do Bolsa Escola:

Entrevistador: Como é que é a atuação do conselho no dia-dia?

Entrevistado: "Não é muito presente, como eu já disse. Só as políticas principais são trazidas para a mesa conselho, para ter a nossa aprovação ou não.

Olha, o conselho do Bolsa Escola dentro de _____, ele não se reúne. Só no primeiro momento o conselho foi chamado, foi apresentado à mesa do conselho, mas como eu te disse, hoje a secretaria traz para a mesa do conselho para ter aprovação de mudanças que estão tomando. O conselho delibera em cima do que eles trazem, mas não se encontra".

No mesmo conselho, o representante da prefeitura procura justificar:

Entrevistado: Em relação às funções, estas ainda estão sendo discutidas, uma vez que o programa é recente e a forma como chegou às prefeituras ficou bastante comprometida. A Prefeitura reiniciou o processo de discussão sobre o conselho e suas funções e começa a estabelecer junto ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente esta discussão.

Neste município a lei que atribuiu estas competências e criou o programa municipal é de novembro de 2001. Mais de um ano e meio após sua existência continuava sendo formal e objeto de discussão.

Mesmo a existência de um conselho específico de controle do Bolsa Escola não garante melhor situação. Os diálogos seguintes são bastante ilustrativos. No primeiro, o representante não governamental, no segundo o representante governamental do mesmo conselho do Bolsa Escola:

Representante não governamental:

Entrevistador: o que se discute normalmente na reunião do conselho?

Entrevistado: a gente quer discutir o processo, as

primeiras reuniões foi discutir o processo de cadastramento das pessoas, das famílias que teriam direito ao Bolsa Escola.

Entrevistador: e como é que, o que você achou dessa discussão?

Entrevistado: isso aqui não serve pra nada, por que o conselho na realidade ele não conseguiu trabalhar nada, todo o trabalho de cadastramento de avaliação das famílias foram feitos pela secretaria.

Representante governamental

Entrevistador: como é o dia-a-dia do conselho?

Entrevistado: olha as responsabilidades do conselho, não ficavam assim em ações muito sistematizadas né, por um período que eu estava na gerência da assistência, foram feitas umas quatro, cinco reuniões onde eram assim deliberados principalmente os encaminhamentos ligados a Brasília.

Entrevistador: cumprir formalidades?

Entrevistado: É isso, era mais nesse sentido assim, e também assim a gente gerou uma discussão, e até que foi provocada por nós aqui, no sentido assim de porque que a gente até tinha informações que o Bolsa Escola, por que na época foi só implantação do Bolsa Escola, não sei se a questão do cadastro único que oferece as outras, os outros benefícios também né, a gente gerou uma discussão assim até por que o vínculo conosco quando o Bolsa Escola, ele estava sendo assim, todo irradiado através das escolas, nas escolas os professores foram todos treinados para o preenchimento do cadastro então eles efetuavam isso junto às famílias e até às comunidades é junto as escolas para o preenchimento do cadastro. Então o cadastro vinha para a central, que também estava na secretaria municipal de educação, dessa forma, já era usado isso, esse mecanismo da própria rede escolar municipal, então assim a

gente até gerou uma discussão assim, por que naquele momento, até por que a gente estava assim até bastante distanciado do processo.

Em ambos os casos há um diagnóstico de inefetividade da ação do conselho, com o controle de cadastramentos tendo sido feito pela Secretaria de Educação.

Quanto ao exercício das competências administrativas, verifica-se que os conselhos que tiveram funções delegadas ao mesmo superaram a barreira da organização e definição de regimento e periodicidade de reuniões, pois estas já estavam definidas.

No entanto, a competência de aprovação de cadastros e de listagens de frequência, que se não fosse exercida bloqueava o funcionamento do programa, se dava em seu aspecto formal.

É o que indicava a manifestação de um dos entrevistados:

Entrevistador: você acha que o conselho interferiu de alguma forma na definição dos beneficiados no município?

Entrevistado: nada.

Entrevistador: nada, de jeito nenhum?

Entrevistado: de jeito nenhum.

Entrevistador: e o conselho pode interferir na decisão de tirar a bolsa de alguém?

Entrevistado: a lei diz que sim, que é ele quem define quem recebe, quem tem direito de receber, mas a gente aqui não conseguiu fazer nada, sequer nós conhecemos a lista das famílias beneficiadas, os conselheiros não receberam nada, não foram, não tomaram parte nem de conhecer.

Entrevistador: nem de conhecer a lista, mas o procedimento vocês conhecem?

Entrevistado: não, o procedimento a gente teve num seminário lá onde eles estavam ensinando, os

diretores de escolas, técnicas das escolas, pra fazer o cadastramento e a gente participou. Só isso.

Entrevistador: pra preencher a ficha só?

Entrevistado: a ficha só.

Entrevistador: mas os procedimentos, passos posteriores vocês não tiveram conhecimento?

Entrevistado: foram todos estagiários da secretaria que fizeram isso.

Conforme diversas manifestações apresentadas, o que ocorria no cotidiano é a execução das atividades no âmbito das secretarias de educação e nas escolas, sendo levado o resultado formal ao conselho para aprovação. Este aprova sem ter tido maior acompanhamento do processo.

Portanto, a existência de um cadastro aprovado pelo conselho não significa necessariamente um processo de controle mais atuante.

A própria intervenção mais direta no controle da execução não era percebida por alguns conselheiros como de sua competência. Por exemplo, quanto a recebimento de denúncias, algumas manifestações foram no sentido de transferir para outros órgãos a responsabilidade:

Entrevistador: O conselho recebe denúncias quando tem algum problema nesse processo?

Entrevistado 1: Bom, o conselho não recebeu por que ele não trabalhou, não teve reuniões. Mas eu sei que alguns conselheiros, eu recebi algumas e repassei para os responsáveis da Secretaria.

Entrevistado 2: Isto cabe à Secretaria de Educação, no caso, a executora. A intervenção só em caso mais pontuais, muito gritantes, que vêm para a mesa destes conselhos.

Entrevistado 3: Não recebemos, as denúncias são

mais para a Secretaria de Educação.

Sobre as competências do conselho, questionados sobre a possibilidade de interferência para retirada de bolsas de beneficiários, alguns manifestaram que sim:

Entrevistador: E o conselho pode interferir na decisão de tirar a bolsa de uma família?

Entrevistado 1: Ele pode, ele pode assim ó, ele pode sim, ele pode quando, por exemplo, a família tira a criança e é feito todo um trabalho para a ela retornar para a escola e tal, no entendimento da época tinha o conselho podia dar o parecer favorável de retirada.

Entrevistado 2: Sim, desde que a bolsa não esteja sendo direcionada à clientela prevista.

Esta opinião, no entanto, não era compartilhada por todos os entrevistados, havendo os que responderam que não, o que indica que há dúvidas quanto aos limites das competências do conselho.

Para que o conselho pudesse ter uma ação efetiva no controle e cumprisse a função de mobilização social, seria necessário que este fosse conhecido e valorizado pela população. Vejamos algumas manifestações de conselheiros a este respeito:

Entrevistado 1: A população não valoriza o conselho, nem sabe. Eles vão direto para a Secretaria de Educação.

Entrevistado 2: A população nem conhece nem sabe que existe um conselho do Bolsa Escola, com certeza não valorizam porque desconhecem a existência deste conselho do Bolsa Escola.

Entrevistado 3: Eu acho que as próprias famílias

beneficiadas desconhecem que todo esse processo passa por um conselho, que tem representação do governo, representação social, acho que elas desconhecem.

Como podemos verificar, várias manifestações são em relação ao completo desconhecimento da existência do conselho por parte da sociedade.

Com esta perspectiva, podemos afastar quase completamente as possibilidades de cumprimento da responsabilidade do conselho por mobilizar a comunidade para participar do controle do Bolsa Escola. Os conselhos não conseguiram, em muitos casos, nem ter sua existência reconhecida.

Quanto ao acompanhamento do programa municipal de renda mínima, as manifestações dos entrevistados remetem normalmente a uma responsabilidade da Secretaria de Educação.

O acompanhamento de programas sócio-educativos no âmbito municipal, por outro lado, foi efetivado, mas não por conta da existência do programa Bolsa Escola, mas pelo exercício de competências pré-existentes dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social. Aparentemente a previsão da competência no programa Bolsa Escola não expandiu esta preocupação, que não parece ter sido colocada como prioridade nos municípios que criaram um conselho específico.

Apesar de todas estas avaliações negativas, quando consultados sobre a importância do Conselho, os pontos de vista são variados. Para alguns, o conselho era muito importante:

Entrevistado 1: Têm importância fundamental para o acompanhamento do programa nacional.

Entrevistado 2: Fundamental para o controle da sociedade e a adequação à legislação vigente.

Outros viam o conselho funcionando mal, mas atribuíam a ele um papel importante, que deve ser valorizado:

Entrevistador: Bom, na sua opinião qual a importância do conselho, para o funcionamento do Bolsa Escola?

Entrevistado: Eu pensei que o conselho teria um papel mais de fiscalizar, de saber das famílias assim, achava que esse seria o papel do conselho, da importância dele de fiscalizar e conhecer todo o processo, mas aqui ele serviu apenas para que o projeto fosse implantado, mais nada.

Entrevistador: Por exigência federal então?

Entrevistado: Por exigência federal eles fizeram o conselho pra que acontecesse.

Entrevistador: E o que aconteceria se não existisse conselho?

Entrevistado: Se com o conselho já é bagunça, imagine sem ele.

Entrevistador: Seria pior, na tua opinião?

Entrevistado: Eu acho que sim, mas é preciso reformular estas questões, dar um papel mais fiscalizador, mais atuante.

Também havia os que manifestam que o conselho tinha pouca importância:

"Em ____ o conselho existindo ou não os tramites estão acontecendo. A Secretaria é a executora. Talvez não fizesse diferença alguma".

Estas posições contraditórias explicam-se por diferenças de atuação dos conselhos e de concepção dos próprios entrevistados, mas indicam que sua existência não era um consenso nem há uma completa clareza por parte de seus membros de sua importância.

Diante das diversas avaliações, os entrevistados foram questionados sobre que mudanças eles proporião nos conselhos. Vejamos algumas das observações:

Entrevistador: Se fosse necessária alguma mudança no conselho, o que você sugeriria?

Entrevistado: Eu acho que tem que reestudar a lei de cada município e dar a ele um papel mais atuante, mais deliberativo sobre todo esse processo na sua cidade, pra que ele seja um processo assim, já que é um projeto federal né, como o Bolsa Escola, que realmente as pessoas que estivessem no conselho conhecessem tudo que tá acontecendo em relação ao Bolsa Escola do município. Eu gostaria que as prefeituras, que as prefeituras respeitassem os conselhos, que dessem autonomia, que dessem sei lá, a representatividade que ele precisa, que ele merecer, por que do jeito que está, desde que foi implantado ele não serve pra nada, hoje o nosso não serve. Ufa, é o que eu penso, quer dizer é o que acontece.

Entrevistado: A mudança que eu faria era assim, que o presidente não fosse nomeado por decreto, e sendo da esfera governamental, eu acho que deveria ser como nos outros conselhos, deveria ser paritário, e deveria ser assim uma escolha através de um Fórum, o presidente através dos conselheiros, mas os próprios conselheiros mas os próprios escolhidos através de um Fórum das representações, vamos que todos os pais e professores pudessem escolher seus representantes, que os professores pudessem escolher seus representantes entende, como hoje funciona os outros conselhos que são paritários, acho que eles teria mais poder até por que as pessoas, os conselheiros viriam com muito mais responsabilidade o peso da representatividade, que quando a gente sabe que quando não vem com esse peso

a atuação chega a ser meio incipiente né, então no meu entendimento o conselho deveria ter esse formato, mesmo formato do conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente, o mesmo formato do conselho municipal de assistência social, que é paritário e a metade sociedade civil e metade poder público.

Entrevistado: Uma é que houvesse legitimamente reuniões desse conselho, que se pudesse ter toda uma organização de forma do processo e andamento do Bolsa Escola. Que pudesse ter toda uma discussão ampliada, uma unificação de ações e que a comunidade, a população usuária do Bolsa Escola, as famílias, as escolas, elas tivessem acesso a isso. Que hoje é tudo muito limitado. A população não sabe com quem fala, reclama 'meu filho não tá, precisa, aquele que não precisa está com bolsa'. Isto nos não temos como interferir.

Estas opiniões mostram o reconhecimento de um papel a ser cumprido pelos conselhos, que necessitavam de modificações para ser realizado. Parte dos problemas apontados é, provavelmente, fruto da implantação de cima para baixo, por previsão legal e sem participação popular, que ocorreu em muitos municípios.

A interferência governamental na escolha dos membros do conselho, mesmo a composição, que na lei é paritária, mas pela observação do entrevistado, não ocorre na realidade, são indicativos da manutenção de posturas autoritárias na administração pública. A saída para o enfrentamento destes problemas também é apontada nas respostas, com a sugestão de seguir caminhos trilhados por outros conselhos, como a escolha de representantes por eleição de entidades comunitárias.

Conclusão

Embora a realização da visita e entrevistas a alguns poucos municípios possa não ser suficiente para desenhar um quadro que represente a totalidade das situações existentes, pode permitir traçar algumas linhas que nos dão uma visualização bastante aproximada.

Foram realizadas entrevistas em municípios de diferentes portes, incluindo capitais de estados e municípios do interior. Mesmo nas grandes cidades, com uma presença de grande número de instituições representativas da sociedade a situação encontrada não foi muito diferente dos pequenos municípios.

A primeira conclusão é que a maioria dos conselhos cumpria um papel formal. Recebiam e assinavam documentos sem uma análise crítica mais aprofundada e sem um efeito controlado mais adequado. Como foram criados por uma exigência legal e não por reivindicação ou mobilização da sociedade, esta lhe deu pequena importância.

Esta constatação não é diferente da experiência de outros conselhos. Na verdade, as possibilidades de gerar controle social de cima para baixo, por determinação legal são limitadas. Em muitos casos estes conselhos reproduzem o processo de dominação política existente no poder executivo.

Por outro lado, a existência de inúmeros conselhos em diferentes áreas fez com que o conselho do Bolsa Escola não tivesse uma maior visibilidade entre os demais. A sua própria limitação de competências leva a este resultado, pois faltam-lhe elementos de articulação entre os municípios ou coordenação estadual ou nacional, que existem nos conselhos da saúde, da criança e do adolescente e, mesmo em grau menor, nos conselhos de controle social do Fundef.

Outro problema na inflação de conselhos é encontrar pes-

soas com disponibilidade para ocupar as vagas nas diversas áreas de atuação, o que multiplica o número de reuniões e divide esforços.

Ainda assim muitos membros dos conselhos mantêm a percepção de sua importância e veem possibilidades em sua atuação.

Entre as possibilidades de reformulação no sentido de dar uma existência real aos conselhos desta natureza, com possibilidades de um efetivo controle social, algumas medidas podem ser vislumbradas:

- a) Um amplo processo de divulgação e conscientização das comunidades sobre a existência e importância dos conselhos;
- b) A realização de um programa permanente de capacitação para os membros dos conselhos;
- c) A criação de mecanismos de articulação regional que permitam a troca de experiência entre conselhos de diferentes municípios;
- d) A exigência, no processo de composição dos conselhos, de procedimentos públicos de eleição das entidades que irão compor o conselho.

O envolvimento das comunidades no controle da execução das ações governamentais é certamente um elemento de fortalecimento da cidadania, que, no entanto, não será obtido da noite para o dia por mera previsão legal.

A existência de alguns problemas na implantação dos conselhos, em um primeiro momento, não deve levar à conclusão que o instrumento é inadequado. As transformações institucionais geralmente são mais fáceis de serem realizadas que as mudanças comportamentais e culturais. No entanto, sem estimular estas, as instituições criadas podem tornar-se vazias e despidas de finalidade. O desafio é realizar ambos os processos com sucesso. É um longo processo de aprendizado que deve ser aperfeiçoado a cada passo.

Bibliografia

- ARENDDT, Hannah. *Da revolução*. São Paulo: Ática/UnB, 1988. 261 p.
- BOSCHI, Renato Raul. *A arte da associação - política de base e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, IUPERJ: Vértice, 1987. 199 p.
- BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. 179 p.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Coordenação de Informação, Educação e Comunicação. *Guia de referência para o controle social - Manual do Conselheiro*. Brasília, IEC, 1994. 90 p.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: *Cadernos do MARE*, n. 1. Brasília, MARE, 1997. 58 p.
- DINIZ, Eli. O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classes. In: FAUSTO, Boris, *História geral da civilização brasileira - O Brasil republicano - Sociedade e Política (1930-1964)*. Tomo II Volume 3 - p. 77-120. São Paulo: DIFEL, 1981.
- GLOTZ, G. Princípios da democracia ateniense. In: CARDOSO, Fernando H. e MARTINS, Carlos E. *Política e Sociedade*, vol 1. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1983. p. 229-241.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Avaliação da implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente em Porto Alegre. In: GONZALEZ, Rodrigo Stumpf e VIOLA, Solon Eduardo Annes (Orgs.). *Educação e Direitos: Experiências e Desafios na Defesa de Crianças e Adolescentes*. Porto Alegre/Canoas: MNMMR/CELES, 1997. p. 69-95.
- _____. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas - uma análise comparativa*. Porto Alegre, UFRGS, 2000. 340 p. Tese de Doutorado.
- _____. Direito, democracia e nova institucionalidade: uma análise da criação de conselhos municipais de controle de políticas públicas. In: ROCHA, Leonel e STRECK, Lênio (Orgs.). *Constituição, sistemas e hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 33 - 48.
- JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado:

autonomia e controle versus cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, Renato Raul (Org.) *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p. 145-179.

_____. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989. 166 p.

LAUVAUX, Philippe. *Parlamentarismo - fundamentos históricos e constitucionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal - origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 118 p.

MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion, 1995, 319 p.

CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO BRASIL

Introdução

A questão do desenvolvimento econômico e social e de como dividir seus frutos foi tema de ampla teorização e debate político nos últimos dois séculos.

No mundo ocidental, a acumulação de riqueza, embora não fosse uma novidade, deixou de ser considerada um pecado a partir da reforma protestante (WEBER, 1994). A partir do ideário iluminista e das revoluções do século XVIII a perspectiva de uma sociedade estática, em que o indivíduo está fadado a nascer e morrer nas mesmas condições sociais foi substituída pela crença em uma igualdade natural de direitos.

Da mesma forma, diferentes vertentes teóricas pregam a modernização como um processo contínuo, do qual faz parte o crescimento da riqueza produzida (INGLEHART e WELZEL, 2009).

As condições materiais concretas de cada indivíduo, no entanto são atribuídas a fatores diferentes, de acordo com cada corrente teórica. As perspectivas liberais destacam o papel do indivíduo, apontando a distribuição da riqueza existente como resultado da capacidade e do esforço de cada um. De outro lado, as correntes socialistas, em especial o marxismo, tendem a criticar a má distribuição dos bens sociais entre as pessoas, identificando causas

sociais para este resultado.

No século XX, as correntes teóricas do debate econômico viram-se refletidas em diferentes formas modelos de ação estatal, que, simplificada, podem ser classificados em três grandes modelos: o liberal (ou neoliberal), que prescreve um Estado com intervenção mínima na economia, servindo como garantidor das relações sociais e da estabilidade da moeda, deixando ao mercado a produção e distribuição da riqueza; o socialista, que propõe um Estado controlador da economia responsabilizando-se tanto pela produção como pela distribuição da riqueza e o socialdemocrata, fruto da tentativa de criação de uma solução de compromisso entre economia de mercado e provisão de bens públicos; e o modelo socialdemocrata, que predomina no continente europeu, e define-se o Estado como um regulador das relações econômicas, com um papel que inclui o estímulo à produção, a manutenção da seguridade social e a correção de iniquidades provocadas pela ação do mercado, torna-se particularmente importante o seu processo de tomada de decisões.

Considerando que se trate de um Estado governado democraticamente, no qual as políticas de desenvolvimento sejam submetidas a um controle popular, a defesa da democratização destes processos decisórios esbarra no déficit de representatividade das instituições políticas.

Analisando a trajetória da democracia no século XX, Norberto Bobbio (1986) aponta diversas promessas não cumpridas, com críticas ao distanciamento de partidos, governos e parlamentos em relação à vontade dos eleitores.

Esta reflexão vale também para a América Latina, como aponta Baquero (2000), onde os partidos políticos, como canais tradicionais de representação política têm dificuldades em articular os interesses sociais nas sociedades latino-americanas, gerando um

distanciamento e uma avaliação negativa da população em relação às instituições políticas.

A incapacidade dos instrumentos tradicionais da democracia liberal em atender às necessidades de controle e legitimação das políticas econômicas fez com que surgissem, em muitos países, em especial na Europa, colegiados de composição corporativa, com a representação baseada na divisão de classes no processo produtivo, basicamente com a presença de entidades representativas de empresários e trabalhadores, tendo o governo como mediador, em geral denominados de Conselhos de Desenvolvimento.

Este modelo foi em parte implementando no Brasil em diferentes níveis nos últimos anos. Este trabalho busca analisar a experiência nacional do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, criado em 2003, em contraponto com as experiências do Estado do Rio Grande do Sul, uma das unidades da Federação brasileira, que remontam a 1986.

Para tanto, em primeiro lugar, é apresentada a trajetória brasileira na criação de conselhos como organismos representativos, passando depois à análise do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, da Presidência da República (CDES), nos governos Lula e Dilma Rousseff, do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CODES/RS) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CDES/RS) e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), sendo estas três últimas experiências específicas do Estado do Rio Grande do Sul. Finaliza-se com uma avaliação do impacto dos conselhos no período e seu uso pelos diferentes governantes.

A Experiência com Conselhos no Brasil

Nos últimos dois séculos houve uma sensível transformação da estrutura administrativa e de tomada de decisões do Estado brasileiro. Tornando-se independente a partir de 1822 manteve, porém, características predominantemente tradicionais e patrimonialistas no período imperial, ainda que com a existência de organismos representativos de legitimação do exercício do poder.

A característica de inúmeros regimes monárquicos, com a existência de um Conselho particular do Monarca também se reproduziu no Segundo Reinado, com a existência do Conselho de Estado, que serviu como organismo consultivo do Imperador no uso do Poder Moderador, com grande influência, conforme Carvalho (1988), sobre o modelo parlamentarista brasileiro.

A República Velha, sob a influência do positivismo, provocou mudanças na velha estrutura. No entanto, foi a partir da Revolução de 30 que houve uma mudança mais profunda do perfil do Estado brasileiro, criando-se uma estrutura burocrática para fazer frente à necessidade de maior intervenção estatal para alavancar o processo de desenvolvimento com o surgimento, dentro desta estrutura, de organismos colegiados como suporte técnico das autoridades nas diversas áreas.

Segundo Diniz (1981), este foi um processo contínuo entre 1930 e 1945, ainda que tenha sido desenvolvido em situações políticas diferentes, como foram o Governo Provisório, o Governo Constitucional de 1934 a 1937 e o Estado Novo, de 1937 a 1945. Esta também é a observação de Draibe, segundo a qual:

De outro lado, a centralização política pós-30 se processa através da edificação de um aparelho burocrático-administrativo de intervenção, regulação e controle, que organiza em bases novas o 'interesse geral' e a dominação social (DRAIBE, 1985, p. 61).

A necessidade de introduzir características técnicas na tomada de decisões levou também à criação de inúmeros organismos colegiados. Esta estruturação ocorreu não só nos organismos de controle da política econômica e de desenvolvimento, mas também no campo de intervenção de políticas sociais. Para este fim foi criado o Ministério da Educação e Saúde, no ano de 1930.

Logo após a criação do Ministério foram criados junto a este o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial, ambos como organismos consultivos do Ministro. A centralização e o controle federal sobre a educação, no entanto, só veio a se consolidar com a aprovação da Lei de Diretrizes e Base da Educação em 1961 e a criação do Conselho Federal de Educação (DRAIBE, 1985).

Verifica-se que a proposta de criação de organismos técnicos como espaço consultivo e de decisão, substitutivo de um sistema partidário e de um legislativo fracos, já se encontrava em discussão, conforme mostra Souza (1983), mesmo antes do Estado Novo, sendo alvo de polêmicas durante a constituinte em 1934. Esta opinião era defendida pelo Clube Três de Outubro, reduto do tenentismo, de criação de uma representação profissional, com um Conselho Federal que substituiria o Senado e Conselhos Técnicos como órgãos consultivos. Entre os elementos a serem defendidos na constituinte estariam: "...Criação de conselhos técnicos autônomos que tornem possíveis a continuidade e a perceptibilidade da ação governamental para solução dos problemas nacionais e regio-

nais apesar da transitoriedade dos governos” (CLUBE TRÊS DE OUTUBRO *apud* SOUZA, 1983, p. 71).

Segundo Juarez Távora, “esses Conselhos constituiriam uma espécie de freio às tendências exclusivamente políticas do Conselho Federal: constituiriam, por ocasião das deliberações de ordem administrativa, órgãos de consulta obrigatória...” (TÁVORA *apud* SOUZA, 1983, p. 72).

Para Souza (1983), os conselhos técnicos, o mito da tecnocracia e a representação técnico-profissional seriam os elementos básicos do modelo corporativo defendido na época.

Não se deve descartar também a influência do pensamento corporativista oriundo do fascismo, que também este presente na Constituição de 1937, do Estado Novo, e na Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943.

No período subsequente, em especial durante o Estado Novo, são criados inúmeros organismos colegiados, como podem ser destacados o Conselho Federal do Comércio Exterior (1934) o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Conselho Nacional de Saúde (1937), o Conselho Nacional de Serviço Social (1938), e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944), além de inúmeras comissões e outros órgãos de caráter consultivo, normativo e deliberativo, que, em alguns casos, incluíam representação corporativa ou de interesses privados e, em outros, eram constituídos por representantes de distintos organismos estatais (DINIZ, 1981; DRAIBE, 1985).

O suporte militar e o viés autoritário do período diminuíram a importância do Congresso Nacional, nos momentos em que este esteve funcionando. Segundo Diniz (1981), a centralização do poder foi acompanhada de uma diversificação das instâncias decisórias, como o aumento da envergadura do aparato burocrático-

estatal, permitindo não só a regulamentação e controle da economia, mas o desenvolvimento de formas embrionárias de planejamento econômico. Segundo esta autora, “a centralização política resultaria da combinação de uma série de mecanismos, entre os quais o sistema de interventorias, os institutos, as autarquias e os conselhos econômicos seriam os elementos básicos” (DINIZ, 1981, p. 109).

Outro aspecto importante, destacado por Diniz (1981), é que estes organismos passaram a exercer também uma função de expressão dos interesses da sociedade civil, principalmente a partir de 1937, com a supressão de outras formas de representação, tornando-se a principal via de acesso dos grupos privados aos centros de poder.

A autonomia e a capacidade de tomar decisões destes órgãos variaram muito, conforme mostra a análise de Martins (1976). Em situações como a discussão da criação da siderurgia nacional, o papel dos diversos conselhos envolvidos foi consultivo, servindo de espaço para a formação das posições, mas as negociações e decisões finais foram controladas diretamente por Getúlio Vargas.

Já na questão do petróleo, ao menos durante o Estado Novo, um maior distanciamento do Presidente deu maior autonomia ao Conselho Nacional do Petróleo, ainda que a política somente tenha sido definida nos anos 50, em uma negociação que envolveu o Congresso, em especial uma disputa com a UDN.

A autonomia das instâncias burocráticas variou muito dependendo dos recursos políticos que podia mobilizar, o que não dependeu necessariamente de seu enquadramento formal legal, conforme observa Gouvêa (1994). Isto permite que elementos desta burocracia tenham se colocado, em determinados momentos, como defensores do “interesse público”, de forma genérica e des-

conectada das pressões dos interesses econômicos representados. Esta autonomia também estaria ligada, a partir dos anos 30 a uma incapacidade destes interesses privados de criarem uma hegemonia, atuando o Estado diante de sua fragmentação como promotor do processo de desenvolvimento.

Destaque-se que estudos como os de Draibe (1985), Gouvêa (1994) e Martins (1976) concluem pela existência de um grau alto de autonomia dos organismos decisórios dentro do Estado, ao analisar estruturas relacionadas com a decisão de políticas relacionadas ao campo de planejamento econômico, desenvolvimento industrial e ordem financeira. Neste caso não se trata apenas de autonomia do Estado, enquanto ente, frente às pressões da sociedade e das classes sociais, mas dos organismos decisórios mesmos, dentro da estrutura administrativa.

Com o fim do Estado Novo a definição de políticas e o funcionamento destes organismos foram modificados pelo processo de democratização e reorganização dos partidos políticos que diminuíram o poder do Presidente. Por outro lado, a representação de interesses, seguindo o modelo corporativista e populista, permitiu a cooptação das representações de trabalhadores e empresários, colocando limites em suas discordâncias.

Tentando enfrentar as deficiências da burocracia estatal brasileira o Governo Kubitschek (1956-1960) adotou a estratégia de formação de núcleos de competência, com a criação de grupos de trabalho e grupos executivos, formados por funcionários trazidos de ilhas de competência, como o Banco do Brasil e o Ministério das Relações Exteriores. Alguns destes núcleos constituíram-se sob a forma de Conselhos (LAFER, 1970).

O sistema de negociação manteve a política de clientela, o que é demonstrado pelo enorme número de funcionários admitido fora do sistema meritocrático, mas paralelamente ao uso dos nú-

cleos técnicos.

Após o golpe militar de 1964, segundo Vianna (1987), houve uma nova valorização do aspecto tecnocrático nos organismos de decisão, sob controle do governo.

Embora a criação de organismos colegiados tenha ocorrido em praticamente todos os governos após a revolução de 1930, durante o regime militar de 1964 houve novamente certo avanço, como indica o quadro apresentado por Santos (1988), que mostra a criação de uma enorme quantidade de Conselhos nos governos dos Generais Castello Branco, Costa e Silva, Médici, Geisel e Figueiredo.

TABELA 1 – Criação de conselhos e comissões no governo federal brasileiro (1956-1984)

Governo	Conselhos	Comissões e Comitês
JK	2	-
Janio	-	-
Jango	2	1
Castello Branco	7	3
Costa e Silva	6	4
Médici	6	4
Geisel	5	3
Figueiredo até 3/84	6	12

FONTE: Santos, 1988, p. 135/136.

O regime militar levou adiante a discussão da necessidade da reforma administrativa, que desde os anos 50 encontrava-se bloqueada no Congresso Nacional, realizando a reforma em 1967 (LAFER, 1970). Ao mesmo tempo em que são criados inúmeros organismos de coordenação e regulação econômica, há um processo de concentração do poder.

Conforme observa Abranches (1978), eles não são novos na estrutura administrativa brasileira. Mas há uma distinção de maior institucionalização e burocratização. Ainda que existissem agências semelhantes em governos anteriores, os representantes de instituições ou interesses eram mais importantes que as agências. Neste caso há uma burocracia mais estável e as agências tornam-se importantes.

Por outro lado, a maior descentralização e agilidade, obtida após a reforma de 1967, com a criação de muitas agências estatais autônomas, aliada a um alto grau de discricionariedade, levou a uma maior dificuldade de controle.

Os colegiados, como espaços de consulta e negociação, nos períodos autoritários passaram a ter atuação mais restrita, uma vez que a tomada de decisões era geralmente controlada pela representação governamental ou seus superiores. A tentativa de planejamento econômico centralizado, com a edição de Planos Trienais de Desenvolvimento passava pelo corpo tecnocrático do governo militar e não pela representação da sociedade.

A estrutura política baseada em uma perspectiva tecnocrática que se desenvolveu durante o regime militar, contudo, teve dificuldades de se manter com o processo de democratização, uma vez que passaram a ser necessárias novas formas de legitimação e conquista de apoio para os governos, tendo em vista o retorno à democracia e a realização de eleições periódicas.

Com a transição democrática surgiram formas colegiadas de deliberação, no entanto, com formatos ou objetivos diferentes do existente no período militar. Neste contexto se coloca o aparecimento de novas estruturas de conselhos, principalmente após a Constituição de 1988 (GONZÁLEZ, 2000).

Do ponto de vista da participação popular, ao lado de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a

iniciativa popular, incorporou-se na Constituição Federal o princípio da participação da sociedade no controle das ações governamentais, no campo da assistência social, prevendo o artigo 204, inciso II como diretriz:

Art. 204 - As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizada com base nas seguintes diretrizes:

I -...

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A participação também foi prevista no capítulo referente à saúde e o Art. 227 incorporou a aplicação do art. 204 à área da infância. Com a regulação destas áreas pelas respectivas leis federais (Lei Orgânica da Saúde, Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto da Criança e do Adolescente), foram criadas estruturas semelhantes, que preveem conselhos em uma estrutura piramidal – nacional, estaduais e municipais. Ainda que com alguns problemas de funcionamento, surgiram nas últimas décadas alguns milhares de conselhos nestas áreas, existindo na maioria dos municípios do país (GONZÁLEZ, 2004).

O mesmo modelo foi reproduzido posteriormente, ao menos em parte, em diversas outras áreas, como do idoso e do meio ambiente. A proliferação de conselhos foi tal que inclusive hoje começa a se discutir a viabilidade de uma variedade tão grande de conselhos em pequenos municípios (GONZÁLEZ, 2004).

O uso de conselhos como panaceia parece ter continuado, conforme indica Moroni (2006), pois no primeiro governo Lula

foram 13 novos conselhos, além de reformuladas composição ou funções de outros 9. O autor identifica a existência de 64 Conselhos Nacionais em 2006.

Se por um lado se verifica um elemento de continuidade na manutenção de grande quantidade de organismos colegiados, desde a República Nova até os dias de hoje, as motivações para sua criação variaram de acordo com o período. A representação corporativa, em substituição aos partidos políticos e o Congresso Nacional é o elemento marcante dos anos 30. Já no Regime Militar, o apelo tecnocrático, do isolamento técnico das decisões em relação aos canais políticos parece ser a maior motivação para o uso de conselhos. Já no período democrático pós-1988 a criação de conselhos em um primeiro momento se fundamentou na ampliação da democracia e na abertura de novos canais de participação, com a proposição de conselhos que teriam caráter deliberativo (GONZÁLEZ, 2000).

Ao longo das últimas duas décadas, no entanto, esta motivação tem passado a ser substituída por outros fundamentos. Por exemplo, no Governo Fernando Henrique Cardoso foram criados conselhos em áreas como controle da merenda escolar e acompanhamento do programa Bolsa Escola, cuja finalidade era mobilizar a população na tarefa de fiscalização do uso de recursos públicos na esfera local, sem interferir na definição da política.

No caso dos Conselhos de Desenvolvimento, no entanto, não foi seguida a mesma trajetória de outras áreas em que se formaram ou reorganizaram conselhos na década de 90, com a criação de uma estrutura federal a ser obrigatoriamente reproduzida nas esferas estadual e municipal. Isto faz com que convivam organismos com denominações semelhantes, mas diferentes períodos de criação, objetivos e composição.

Assim, são analisadas a seguir as trajetórias do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), vinculado à Presidência da República, dos dois Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social (CODES e CDES), e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), no Rio Grande do Sul.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) foi criado pela Medida provisória 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei 10683/2003, entre as primeiras medidas tomadas pelo recém empossado Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

O conselho é composto por diversos ministros e por 90 cidadãos brasileiros, nomeados pelo Presidente da República, para mandato de dois anos. Inicialmente o Conselho contava com uma secretaria executiva composta por um secretário Especial do CDES, com status de Ministro, cargo que foi ocupado por Tarso Genro entre 2003 e princípio de 2004, quando passou a ser Ministro da Educação (KUNRATH, 2005). Desde 2011, Tarso é Governador do Estado do Rio Grande do Sul.

Segundo a lei, cabe ao Conselho:

Art. 8º Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e

social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados.

Ele é, portanto, um órgão consultivo que serve de espaço para debate entre governo e sociedade. Ele segue em alguns aspectos o modelo de outros conselhos de desenvolvimento existentes em países em que governos socialdemocratas criaram estruturas de negociação de caráter neocorporativo.

No entanto, sua composição tem apenas alguns traços de neocorporativismo, com a presença de representantes do empresariado e de sindicatos. Porém os membros são nomeados a título pessoal e não como representantes de áreas ou segmentos profissionais.

Por outro lado, há uma presença marcante de representantes do empresariado, que são o grupo com maior representação. Diferentes estudos feitos sobre o CDES não entram em acordo sobre qual o percentual que representaria o empresariado, provavelmente a diferentes critérios de classificação. Segundo Fleury (2003) a distribuição seria 41 empresários, 13 sindicalistas, 11 representantes de movimentos sociais, 10 personalidades, 3 representantes de entidades de classe, dois religiosos, dois representantes da cultura e 7 representantes das regiões norte e nordeste.

Segundo a análise de Kowarick (2003) a composição da representação da sociedade pode ser dividida nos seguintes segmentos: 45 da área empresarial, 18 da área social, 13 da área do trabalho e 14 personalidades. Nesta análise também é considerado o Estado de origem dos membros, sendo que 50% seriam oriundos do Estado de São Paulo.

Posteriormente, pela Lei 11.204/2005 o CDES e sua secre-

taria executiva passaram a compor a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Naquele momento foi feita uma reforma na estrutura dos ministérios, com a extinção da Secretaria de Coordenação Política.

Jacques Wagner, que ocupava a Secretaria Executiva do CDES passou a ser Ministro da Secretária de Relações Institucionais recém criada, acumulando a função com o CDES. Pelo decreto 7465/2011 o CDES foi transferido para a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Embora a secretaria do conselho ainda fosse dirigida pelo ministro responsável pela pasta houve uma redução da importância do cargo, uma vez que se tratava de uma acumulação de funções com a Secretaria de Assuntos Estratégicos e não um cargo específico da secretaria do conselho, como quando de sua criação.

Com o fim do Governo Lula, e tendo em vista o esvaziamento da desconfiança do empresariado para com a presidência, com a eleição de Dilma Roussef, cujo perfil é identificado como mais técnico, o CDES parece ter perdido espaço na arena política. Além da acumulação de funções do Ministro de Assuntos Estratégicos, a pasta passou a ser ocupada, desde março de 2013, pelo Ministro Marcelo Néri, presidente do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), como interino, até o mês de julho não tendo sido preenchida a vaga.

Nos últimos dois anos, diminuiu a agenda de reuniões do Conselho (BRASIL, 2013a) e sua produção de documentos. Sua capacidade limitada de interlocução como representação da sociedade acabou sendo corroborada quando da onda de protestos nas ruas ocorrida em junho de 2013, quando a Presidência, ao propor uma pauta de resposta às reivindicações dos manifestantes, não utilizou o CDES como um interlocutor na formulação da pauta.

Embora nos últimos anos tenham ocorrido mudanças nos

nomes dos representantes, aparentemente este perfil mudou pouco. Conforme apontava Moroni (2005), o CDES mantém um perfil de representação corporativa, como o predomínio dos segmentos capital e trabalho, dificultando o reconhecimento de outros segmentos da sociedade. Constituiu-se em um primeiro momento em espaço para a apresentação de propostas do Governo Federal, buscando quebrar eventuais desconfianças provocadas pela vitória de um ex-operário para a Presidência, este papel parece ter sido esvaziado.

Neste sentido, suas funções foram de criar um canal de interlocução para o Governo apresentar seus planos e de ouvir críticas, porém sem grande capacidade de influência sobre os resultados finais. Isto também pode ser caracterizado que ao longo do tempo o resultado das reuniões acabou se tornando menos propositivo.

A importância do CDES como canal de negociação ou de proposição de alternativas políticas parece diretamente ligada ao ocupante da Presidência da República, não tendo poder de pressão para ser considerado independente do interesse dos ocupantes do Poder Executivo. Embora não possa ser descartada a sua importância como canal de interlocução com a sociedade, o CDES não parece ter poder para pautar a agenda governamental e mesmo não ser reconhecido pela população como seu interlocutor frente ao governo.

A tentativa de criar mecanismos de concertação foi reproduzida em alguns estados da Federação. O processo de criação dos conselhos estaduais é discutido na sessão seguinte.

Os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social nos Estados

O modelo de canal de interlocução proposto para o CDES, no entanto, foi reproduzido, ainda que de forma restrita, em outras partes do país. A criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social no primeiro Governo Lula aparentemente demorou em ter impacto na reprodução do modelo, seguido à época apenas pelo Rio Grande do Sul, estado que, juntamente com o Paraná, já havia possuído um organismo semelhante em um período anterior.

Já na segunda metade da década, depois de 2007, houve uma ampliação do número de conselhos. Hoje estão em funcionamento 9 conselhos estaduais de desenvolvimento econômico e social, para 27 unidades da federação e 8 conselhos municipais, para mais de 5500 municípios, o que constitui uma rede ainda restrita (BRASIL, 2013b).

Destaca-se uma clara predominância de conselhos em unidades da federação governadas pelo Partido dos Trabalhadores - PT (Bahia, Pernambuco, Distrito Federal, Rio Grande do Sul) ou partidos aliados, como o Partido Socialista Brasileiro - PSB (Paráiba, Espírito Santo e Pernambuco) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB (Maranhão). São poucos os casos de Conselhos de desenvolvimento em estados governados por partidos de oposição (Paraná, Alagoas).

Em Pernambuco o Conselho foi criado em 2007, na primeira gestão do Governador Eduardo Campos, do PSB. Na Bahia, o conselho foi criado em 2008 pelo Governador Jacques Wagner, do PT, que havia sido secretário executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social entre 2005 e 2006. No Maranhão o Conselho foi criado em 2007, pelo então Governador

Jackson Lago, do Partido Democrático Trabalhista - PDT, no entanto tendo funcionamento irregular no governo atual de Roseana Sarney, do PMDB.

O Conselho da Paraíba foi criado em 2009 na gestão de José Maranhão, do PMDB, que completou o mandato do governador Cássio Cunha Lima, que havia sido cassado. No Espírito Santo o Conselho foi criado em 2012, pelo Governador Renato Casagrande, do PSB. No Distrito Federal o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES DF foi criado em 2011, na gestão do Governador Agnaldo Queiroz, do PT.

Como será discutido mais detidamente a seguir, no Rio Grande do Sul existiu um Conselho de Desenvolvimento criado em 1987 e modificado em 1997 e Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social, sob o modelo do nacional, criados pelos Governadores Germano Rigotto, do PMDB, em 2003, e Tarso Genro, do PT em 2011, que extinguiu o anterior.

O Conselho do Paraná foi criado no ano de 1983, pelo então Governador José Richa, do PMDB, eleito durante o período de transição democrática, quando foram reestabelecidas as eleições diretas para governador, ainda no Governo do General João Batista Figueiredo. O conselho ficou longos anos sem funcionar, sendo reorganizado em 2012 pelo Governador Beto Richa, do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, filho do governador que o havia criado. Em Alagoas, o Governador Teotônio Vilela Filho, do PSDB, criou o conselho em 2007.

A disparidade de funcionamento destes conselhos se constata no fato que apenas os Conselhos do Distrito Federal, Pernambuco e Rio Grande do Sul possuem páginas próprias na Internet como instrumento de divulgação de suas ações.

Embora diversos conselhos divulguem a realização de reuniões plenárias, além de participar de reuniões nacionais e congressos

sos, aparentemente apenas os conselhos de Pernambuco e Rio Grande do Sul têm produzido regulamente documentos e propostas para debate sobre alternativas de desenvolvimento. A maioria dos conselhos parece não ter uma agenda regular de reuniões, sendo que em alguns casos o conselho parece ter uma existência meramente formal.

Com uma trajetória mais longa na organização de conselhos de desenvolvimento ao longo das últimas três décadas, com o funcionamento de diferentes modelos de conselho que foram substituídos ao longo do tempo ou simplesmente funcionando de forma paralela, destaca-se o caso do Estado do Rio Grande do Sul, que é analisado de forma mais aprofundada a seguir.

Os Conselhos de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul

As origens dos Conselhos de Desenvolvimento remontam ao governo de Pedro Simon, do PMDB, primeiro governador da oposição eleito no Rio Grande do Sul, em 1986, após o fim do regime militar. Na organização da estrutura do Governo do Estado, foi prevista a criação de do Conselho Estadual de Promoção do Desenvolvimento do Rio Grande do Sul¹, posteriormente renomeado Conselho de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (CD/RS)². O Conselho era composto por membros do secretariado

¹ DECRETO Nº 32.515, DE 15 DE MARÇO DE 1987. Art. 8º - Ficam instituídos, diretamente vinculados ao Governador do Estado, e sob sua presidência, os seguintes órgãos colegiados: a) Conselho Estadual de Promoção do Desenvolvimento do Rio Grande do Sul;

² DECRETO Nº 32.595, DE 15 DE AGOSTO DE 1987 Art. 1º - O Conselho Estadual de Promoção do Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, instituído através do artigo 8º do Decreto nº 32.515, de 15 de março de 1987, passa a denominar-se CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE

e por "representantes a serem indicados por entidades representativas de classe" e "investidores de reconhecida capacidade, nomeados pelo Governador do Estado"³.

A Constituição Estadual aprovada em 1989 fez referência ao planejamento do desenvolvimento estadual. No Título VI, da Ordem Econômica, foi colocado um Capítulo II referente à "Política de Desenvolvimento Estadual e Regional", nos artigos 166 a 172. Neste sentido o disposto nos artigos 167 e 168:

Art. 167 - A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com a representação paritária do Governo do Estado e da Sociedade Civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas.

Art. 168 - O sistema de planejamento será integrado pelo órgão previsto no artigo anterior e disporá de mecanismos que assegurem ao cidadão o acesso às informações sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais, bem como a participação popular no processo decisório.

Estes dispositivos serviram de justificativa para a criação dos COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento), mas permaneceram por longo tempo sem serem atendidos pela legislação estadual.

DO SUL (CD/RS) e terá por objetivo básico promover a integração dos agentes da área econômica do Governo do Estado e da iniciativa privada, tanto em nível de representação de classe como pessoal.

³ Decreto 32.595/87, Art. 2º.

Em 1997, durante o Governo de Antônio Britto, do PMDB, foi alterada a estrutura do CD/RS, ao ser substituída pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico (CODEC), pelo decreto 37.324, de 26 de março de 1997, que dispunha:

Art. 1º - Fica instituído o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico - CODEC, com a finalidade de propor estratégias e estabelecer diretrizes, políticas, programas e atividades voltados para a promoção da geração de emprego, produto e renda no Estado do Rio Grande do Sul.

O novo conselho alterava a composição anterior, retirando os representantes externos ao governo, tornando o colegiado um órgão composto exclusivamente por representantes governamentais, que poderia convidar representantes da sociedade para participar das reuniões sem direito a voto.

Passados seis anos, foi criado pela Lei 11.931 de 24 de junho de 2003, no governo de Germano Rigotto, também do PMDB, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CODES). Dispõe a lei:

Art. 1º - Fica instituído o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social - CODES -, fórum permanente de debates, proposições e deliberações sobre políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio Grande do Sul.

A criação do CODES se fez paralelamente à do Conselho da Presidência da República, criado no mesmo ano. A lei não faz referência ao CODEC, cujo decreto de criação aparentemente nunca foi revogado. Com a mudança de governo, no entanto, o

órgão parece ter caído no esquecimento.

A composição do CODES regulamentada pelo Decreto 43.000/04 previa a participação do Governador e mais sete representantes do Governo e nominava trinta e cinco entidades representantes da sociedade civil. A composição incluía entidades empresariais, sindicais, conselhos de regulação profissional e associações. Não é observada a paridade prevista na Constituição Estadual.

Tendo desenvolvido reuniões e produzido muitos documentos ao longo do ano de 2003 e 2004, o CODES foi esvaziado e ficou no esquecimento no governo de Yeda Crusius (2007-2010), do PSDB (GONZÁLEZ, 2008).

Em 2010 foi eleito governador Tarso Genro, do PT, que havia sido o primeiro Ministro responsável pela secretaria do CDES nacional e provavelmente um dos seus mentores intelectuais.

Em um de seus primeiros atos, o novo governador criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CDES/RS), extinguindo o CODES⁴. O CDES/RS segue o modelo do CDES nacional. Sua composição conta com a presença de representantes do mundo empresarial e dos sindicatos de trabalhadores, mas também com grande número de personalidades dos campos artístico, esportivo e intelectual, cuja representatividade com relação à sociedade é mais simbólica do que funcional.

Os documentos de divulgação do CDES/RS fazem menção ao CDES nacional como inspiração, mas nenhuma referência ao

⁴ LEI N.º 13.656, DE 07 DE JANEIRO DE 2011. Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CDES/RS e revoga a Lei n.º 11.931, de 24 de junho de 2003, que institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – CODES – e dá outras providências.

CODES ou aos conselhos existentes anteriormente como antecedentes, aparentemente não reconhecendo o CDES/RS como uma continuidade de outras experiências. O CDES/RS é apresentado como uma iniciativa exclusiva da gestão do Governador Tarso Genro (RIO GRANDE DO SUL, 2011 e 2013).

Desde sua criação o CDES/RS tem produzido uma grande quantidade de documentos, a partir da divisão de seus membros em câmaras temáticas, que debateram problemas do Estado e as propostas do governo estadual para enfrentá-las.

Neste sentido, o CDES/RS parece ter se constituído em um espaço de diálogo, em que as proposições do governo são apresentadas a distintos segmentos da sociedade para serem submetidas a críticas e sugestões antes de serem implementadas ou enviadas para deliberação do Poder Legislativo.

Este debate serve como um filtro para identificação de resistências às propostas e para seu aprimoramento antes de serem submetidas a um debate público mais aberto. Porém as limitações de representatividade dos membros do conselho não permitem que este seja um espaço de concertação, uma vez que os membros não estão habilitados a oferecer uma concordância em nome dos segmentos sociais que em teoria representam.

Por outro lado, a proposição de uma identificação do CDES como uma iniciativa do atual governo, desconectada de uma trajetória anterior que inclui outros partidos que ocuparam o poder, para dar ao órgão um caráter de iniciativa apartidária, diminui as possibilidades de sua continuidade no caso da eleição de um governante de outro partido, dada a tendência no Brasil de se evitar dar continuidade a políticas que possam significar o reconhecimento de acertos de governos anteriores de outros grupos partidários. Assim um presente de uma certa efetividade conecta-se a um futuro incerto, dependente dos resultados eleitorais.

Porém, paralelamente ao CDES/RS, existe no Rio Grande do Sul outro conjunto de conselhos de desenvolvimento, cuja criação o antecede, embora com competências diferentes, que são debatidos a seguir.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), existentes no Estado do Rio Grande do Sul, são muito anteriores tanto ao CDES/RS como ao CODES, sendo sua formação iniciada em 1991 (BANDEIRA, 1999). Sua criação advém da regulação dos dispositivos da Constituição Estadual sobre o desenvolvimento regional, referidos anteriormente (GONZÁLEZ, 2008). Existem atualmente 24 COREDES, envolvendo em mais de uma dezena de municípios⁵.

A regionalização, segundo a Constituição Estadual, também deveria se refletir no orçamento público, segundo o Art. 149, parágrafos 1º e 8º:

Parágrafo 1º. A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

...

Parágrafo 8º Os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano

⁵ O Estado do Rio Grande do Sul conta hoje com 497 municípios. Até 1998 eram 467.

plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir desigualdades sociais e regionais.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento começaram a ser organizados a partir de 1991, durante o Governo Alceu Collares (PDT), sendo sua criação formalizada pela lei 10.283, de 17 de outubro de 1994. Seu objetivo seria "a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável..." (Art. 2º da lei).

A participação dos COREDES na definição do orçamento corresponde à execução o princípio constitucional a respeito da regionalização do orçamento e está prevista no Art. 3º:

Art. 3º - Competem aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, dentre outras, as seguintes atribuições:

...

IV - constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado;

Os COREDES são compostos por diversos tipos de instituições dos setores empresarial sindical, associativo e universitário, além da participação de prefeitos e deputados estaduais, conforme definido no decreto 35.764, de 28 de dezembro de 1994:

Art. 4º - Caberá ao Poder Executivo estadual convocar a Assembleia de constituição de cada CRD, da qual participarão:

I) os Prefeitos Municipais e Presidentes das Câmaras de Vereadores, como representantes dos poderes públicos da região;

II) os Deputados Estaduais e Federais com domicílio eleitoral na região;

III) um representante de cada instituição de ensino superior da região; e,

IV) um delegado ou seu suplente, com o representante de cada segmento organizado da sociedade civil, eleito e devidamente credenciado, por Município.

Parágrafo único - Entende-se por organizado aquele segmento representado por entidades, tais como, associações, sindicatos e conselhos setoriais criados por Lei.

Os COREDES são divididos entre uma Assembleia Geral, onde todos os representantes previstos na lei participariam e um conselho executivo, que toma as decisões cotidianas.

Além do diagnóstico das necessidades de cada região e do planejamento do desenvolvimento, os COREDES também têm a possibilidade de intervir na formulação do orçamento estadual. Inicialmente esta competência se dava através da possibilidade de apresentar emendas ao orçamento.

Em 25 de junho de 1998 foi aprovada a lei 11.179, que instituiu a consulta popular sobre prioridades para investimento do orçamento público. Esta lei atribuiu aos COREDES a responsabilidade para criar a lista de prioridades e organizar a votação pela população sobre as prioridades regionais do orçamento estadual. Posteriormente a lei 11451/00 alterou a lei 10283/94, prevendo a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento - COMUDES - como organismo auxiliar dos COREDES, principalmente para a execução da consulta popular.

Estas mudanças fazem parte da disputa política em torno das formas de consulta à população na elaboração do orçamento estadual ocorrida durante o Governo Olívio Dutra, do PT, que implantou o orçamento participativo estadual, com resistência da oposição, majoritária na Assembleia Legislativa. Os COREDES

acabaram sendo utilizados como arma neste conflito, que é descrito em González (2007).

Os sucessivos governos tentaram obter a parceria dos COREDES na execução de mecanismos de definição de investimentos regionais do orçamento. Esta tarefa foi ao longo do tempo uma das principais atividades da maioria destes conselhos (BANDEIRA, 1999; GONZÁLEZ, 2007). No entanto, devido à crise orçamentária estadual, estes mecanismos têm sido pouco efetivos, pois a capacidade de investimento do governo estadual tem sido pequena.

Ainda que aponte a consolidação dos COREDES como um fator positivo, Siedenberg, Saad e Senger (2005) constatam que poucos conselhos têm um diagnóstico e um plano de desenvolvimento para a região, sendo que a maioria faria planejamento por inspiração, intuição, especulação, pela ausência de planos ou diagnósticos.

Por outro lado, segundo Bandeira (2004), a ação dos conselhos reverte na criação de capital social, tanto nas relações horizontais como verticais, servindo como fator que pode alavancar o desenvolvimento.

Contando hoje com uma experiência de quase 20 anos, os COREDES foram incorporados aos mecanismos estaduais de negociação de obras e investimentos do Governo Estadual nas diversas regiões do Estado. No entanto, estão desconectados da nova experiência do CDES/RS, carecendo de mecanismos de articulação com o novo conselho.

Conselhos, desenvolvimento econômico e democracia

Ao se construir um modelo de Estado com um papel interventor na economia, a democracia é um componente fundamental do desenvolvimento econômico e social, para que ele possa ocorrer

de forma equilibrada, buscando eliminar as grandes diferenças de classe e regionais existentes.

Tendo em vista as críticas ao modelo representativo de democracia e dado o déficit de representação dos partidos políticos e das instituições representativas tradicionais, teóricos da democracia participativa apontam a criação de conselhos com representação de segmentos da sociedade, para influir sobre as ações governamentais como uma alternativa. No entanto, no resultado da ação destes organismos, influi a concepção referente à composição e às funções destas instituições (GONZÁLEZ, 2000).

O Brasil possui uma longa trajetória de uso de instituições colegiadas como canais de negociação ou tomada de decisões, mesmo em períodos autoritários. Ao longo deste período foram variadas as funções atribuídas e as concepções de conselho dominantes. A partir da Constituição de 1988 tornou-se bastante presente uma concepção de conselhos como parte da institucionalidade de uma democracia participativa, em que os canais políticos de decisão e participação deixariam de ser um monopólio dos partidos políticos. Por outro lado, uma concepção de representação funcional, como mecanismo de negociação entre classes sociais intermediadas pelo governo tem convivido em muitos países paralelamente ao sistema representativo baseado nos partidos.

As experiências brasileiras discutidas neste texto parecem não se enquadrar plenamente em nenhum dos dois modelos tradicionais de uso dos conselhos. Não se enquadram especificamente como mecanismos de democracia participativa, pois seus poderes são exclusivamente consultivos, não tomando decisões que vincule os governos.

Por outro lado, o seu modelo de representação não é exclusivamente corporativo, incluindo além de membros com o perfil de representação de classe, personalidades escolhidas por sua notorie-

dade pública.

Dos três modelos analisados, os COREDES são os que possuem a composição mais representativa, com a possibilidade de participação de amplos setores da sociedade, de uma forma relativamente aberta. Embora mantenha um vínculo com uma visão tradicional de representação de interesses, com vagas cativas para prefeitos e deputados estaduais, permite a participação de instituições sindicais, empresariais, associativas e educativas, em igualdade de condições na forma de assembleias. A presidência de diversos COREDES, assumida por representantes de instituições universitárias regionais indica que é possível um diálogo em que o domínio do Conselho não seja transformado em embate político-partidário.

No CODES as instituições eram nominadas pelo decreto estadual, cabendo apenas às instituições escolherem o nome de seus representantes. Sua estrutura era de uma representação corporativa de interesses sociais. O Governador já era definido pela lei como Presidente.

Mais restrita ainda é a composição do CDES, em que cabe ao Presidente da República indicar os nomes dos membros do Conselho e presidi-lo. Configura-se mais como um conselho de notáveis do que um conselho de representação corporativa, em que alguns membros podem assumir a defesa de seu segmento de origem, porém sem a legitimidade de terem sido indicados por ele.

No CDES a crítica feita por representantes de organizações da sociedade civil, segundo Moroni (2005), é de que a representação está estruturada principalmente no eixo capital-trabalho, havendo dificuldade para compreender as posições de outros segmentos sociais, minoritários no conselho, que buscam apresentar posições que fogem a esta lógica.

Em nenhum dos casos os conselhos possuem canais concretos de interlocução e responsividade perante a população. O tipo

de mandato exercido ou é puramente representativo, defendendo o membro do conselho suas posições de acordo com sua consciência, ou é corporativo, reportando-se o representante a uma instituição intermediária que articula os interesses de algum grupo social.

Para os Governos, os Conselhos de Desenvolvimento funcionam como um termômetro de possíveis reações da população a medidas a serem propostas, antecipando críticas dentro de um microcosmo que reproduziria as principais opiniões existentes na sociedade.

No entanto, não são tratados como canais de negociação quando da implementação de políticas concretas. Podem ser citados casos de negociação de medidas fiscais, como foi a proposta de aumento de alíquotas de ICMS, no Rio Grande do Sul e da renovação da validade da CPMF em nível nacional, ambas no final de 2007, em que as negociações foram travadas diretamente com os legislativos, sem que a discussão nos Conselhos, mesmo que com o objetivo de obter apoio para pressionar o legislativo, tenha sido utilizada. Em 2013, quando os governos estadual e federal propuseram agendas para enfrentar as reivindicações de uma série de protestos de rua que iniciaram a partir do debate sobre o aumento das passagens do transporte coletivo, tampouco os Conselhos de Desenvolvimento foram considerando como interlocutor.

O papel dos Conselhos de Desenvolvimento é positivo, como mais um espaço de interlocução entre governo e sociedade, tornando o Poder Público mais permeável às opiniões da sociedade no momento de tomar decisões. Porém não muda o local da tomada de decisões, que continua concentrado principalmente na mesa dos Governadores e da Presidência da República e seus respectivos secretários e ministros.

Uma composição mais democrática dos conselhos que os tornassem efetivamente representantes dos interesses dos diversos

segmentos sociais poderia potencializar a sua capacidade de mecanismo de diálogo. Para isto, no entanto, os governos deveriam aceitar a presença de vozes dissonantes, abdicando do poder de indicar os seus componentes, que ampliariam a arena de conflito e as críticas as propostas formuladas.

Resta saber se este é um risco que os governantes estão dispostos a correr, ou o que realmente querem é uma forma de facilitar a legitimação de suas ideias, aparando arestas e ajustando a política para diminuir as críticas, sem, no entanto, partilhar o poder real.

Bibliografia

ABRANCHES, Sergio H. *The divided Leviathan: state and economic policy formation in authoritarian Brazil*. PhD Dissertation. Cornell University, 1978.

BANDEIRA, Pedro. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Texto para discussão nº 630. Brasília, IPEA, fevereiro de 1999.

_____. *Articulação de atores sociais, capital social e desenvolvimento regional: o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul*. In: Superintendência de Estudos Econômicos e sociais da Bahia. Serie Estudos e Pesquisas n. 67, 2004. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/sep/pdf/sep_67/pedro_silveira_bandeira.pdf>. Acessado em 13.12.2007.

BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS. 2000.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio e Janeiro: Paz e Terra. 1986.

BRASIL, Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Agenda de reuniões*. 2013. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/8508/funcionamento-do-conselho.html>>. Acessado em 05.07.2013.

- _____. *Conselhos pelo Brasil*. 2013. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conselhos-brasil.html>>. Acessado em 07.11.2013.
- CARVALHO, José Murillo de. *Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Vértice. 1988.
- DINIZ, Eli. O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classes. p. 77-120. In: FAUSTO, Boris (Ed.). *História geral da civilização brasileira - O Brasil republicano - Sociedade e Política (1930-1964)*. Tomo II Volume 3 -. São Paulo, DIFEL, 1981.
- DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e metamorfoses - Estados e industrialização no Brasil: 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1985.
- FLEURY, Sonia. *Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula* In: VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0047205.pdf>>. Acessado em 04 12.2007.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas - uma análise comparativa*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS. 2000
- _____. Direito, Democracia e Nova Institucionalidade: uma análise da criação de conselhos municipais de controle de políticas públicas. In: ROCHA, Leonel Severo; STRECK, Lenio (Orgs.). *Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica*. p. 33-48. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004.
- _____. Novos espaços da democracia no Brasil: a participação popular na definição do orçamento público. In: GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (Org.). *Perspectivas sobre Participação e democracia no Brasil*. p. 145-168 Ijuí: Editora Unijui, 2007.
- _____. Democracia Participativa e Conselhos de Desenvolvimento. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). *Desenvolvimento regional, democracia local e capital social*. p. 69-99. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008.
- GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São

- Paulo: Paulicéia, 1994.
- INGLEHART, Ronald e WELZEL, Christian. *Modernização, mudança cultural e democracia*. São Paulo, Ed. Verbena, 2009.
- KUNRATH, Romerio Jair. *CDES: O conselho de desenvolvimento econômico e social do Brasil*. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS . Dissertação de mestrado, 2005. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/estudo/969/cdeso-conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social-do-brasil.html>>. Acessado em 07.06.2013.
- LAFER, Celso. *The planning process and the political system in Brazil - a study of Kubitschek's target plan - 1956-1961*. PhD Dissertation. Cornell University, 1970.
- MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement économique - formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976.
- MORONI, José Antônio. *Participamos, e daí?* Observatório da cidadania. Texto para debate. Ibase, Rio de Janeiro, novembro, 2005. Disponível em: <http://www.ibase.br/pubibase/media/Participacao_Moroni.pdf>. Acessado em 29.11.2012.
- _____. *O direito à participação no governo Lula*. In: 32.^a Conference on Social Welfare, 2006. Disponível em: <http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf>. Acessado em 05.07.2013>.
- RIO GRANDE DO SUL, Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social. *Revista Balanço CDES, 2011*. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/3315666/revista-balanco-cdes-2011-2011.html>>. Acessado em 03.07.2013.
- _____. Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social. *Termo de Referência para Instalação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CDES RS*. Sem data. Disponível em <<http://www.cdes.gov.br/documento/2793450/termo-de-referencia-do-cdes-rs-.html>>. Acessado em 05.07.2013.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1988) *Crise e Castigo - Partidos e Gerais na Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.
- SIEDENBERG, D. R.; SAAD, Andrea Zamin; SENGER, Carine Maria.

- Condicionantes históricos e determinantes contemporâneos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul. In. CARVALHO, José Ramundo; KLAUS, Hermanns (Orgs.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Brasil*. p. 211-238.s. Fortaleza - CE: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa - Ômega, 1983.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A administração do milagre: o Conselho Monetário Nacional 1964-1974*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1994.

DIREITOS HUMANOS, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: O PAPEL DOS CONSELHOS

Direitos humanos e cidadania

Norberto Bobbio (1992) afirmou que o problema hoje não se trata de buscar justificção para os direitos humanos, mas de protegê-los e que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, juntamente com o conjunto de convenções posteriores realizada pelas Nações Unidas nos daria a base de consenso para identificar o que se entende por direitos humanos, na prática as coisas não são tão simples.

O consenso apontado por Bobbio acaba sendo alcançado muito mais no campo da retórica do que da aceitação de ações práticas para a promoção dos direitos humanos. Quando o debate passa a ser sobre quais políticas devem ser implementadas para a garantia dos direitos humanos de forma integral as divergências aparecem. Mas estas divergências não são algo recente, elas remontam à construção da própria concepção moderna de direitos e tem reflexo nas disputas atuais.

As revoluções dos séculos XVII e XVIII – A Revolução Gloriosa, de 1688, a Revolução Americana, de 1776 e a Revolução Francesa de 1789 foram marcos da criação de uma nova ordem na qual o reconhecimento dos direitos do indivíduo diante do estado foi o fato mais marcante (ARENDDT, 1988).

No entanto, a limitação fundamental desta evolução é sua circunscrição nacional apontada na crítica de Burke (1984) à Revolução Francesa, de que esta teria uma "declaração de direitos do homem e do cidadão francês", e não um texto universal válido para toda a humanidade. A perspectiva crítica britânica também é encontrada em Jeremy Bentham (1843), para quem a declaração abstrata de direitos dos franceses não soluciona o problema da desigualdade real. Para ele "o direito ao pão não é pão".

A diferença entre a proteção de uma declaração abstrata e da ordem legal nacional foi apontada por Hannah Arendt (1976) em sua análise da tragédia da II Guerra Mundial. A autora considera que a igualdade de direitos preconizada não é natural, mas fruto da vida política:

A igualdade, em contraste com tudo o que se relaciona com a mera existência, não nos é dada, mas resulta da organização humana, porquanto é orientada pelo princípio da justiça. Não nascemos iguais; tornamo-nos iguais como membros de um grupo por força da nossa decisão de nos garantirmos direitos reciprocamente iguais (ARENDDT, 1976, p. 243).

Seguindo a reflexão de Arendt, não se pode separar o processo de reconhecimento da cidadania, no sentido de ser portador de direitos e garantias em uma comunidade política, da própria noção de direitos humanos.

A partir destes processos podem ser reconhecidas duas concepções de direitos humanos. Uma, da tradição anglo-saxã, que valoriza a origem comunal do reconhecimento dos direitos, outra, da tradição iluminista, que destaca uma perspectiva universalista e abstrata dos direitos. Enquanto as declarações internacionais de

direitos têm uma relação próxima com a segunda vertente, as modernas constituições nacionais são um amálgama das duas tradições, mesclando declarações abstratas com o reconhecimento legal dos resultados conquistados por meio das lutas políticas.

Segundo Marshall (1967), analisando o caso inglês, o reconhecimento de uma cidadania civil, no século XVIII foi seguido da conquista de uma cidadania política, no século XIX e da cidadania social, no século XX. Assim, a garantia de direitos e liberdades é fruto do desenvolvimento de instituições concretas, como um Poder Judiciário e órgãos de previdência social estatais.

Após a II Guerra Mundial emergiu uma nova ordem mundial, na qual podem ser destacados três eixos: a construção da Organização das Nações Unidas, a criação de um sistema internacional de proteção e promoção dos direitos humanos e a Guerra Fria.

A Organização das Nações Unidas substituiu a Liga das Nações, com uma arquitetura proposta por Franklin Delano Roosevelt (SHERWOOD, 1998), que cristaliza a diferenciação entre os vencedores da Guerra (EUA, URSS, França, Reino Unido e China) e os demais membros. A condição de potencial mundial deixa de ser uma questão de armas para ser reconhecida no direito internacional.

A Guerra Fria, deflagrada por Truman como resposta a influência da União Soviética de Stálin sobre o leste europeu no Pós-guerra dividiu o mundo em blocos de influência. Esta divisão teve um impacto profundo sobre as interpretações sobre a luta pelo reconhecimento de direitos humanos.

Os direitos individuais, civis e políticos, foram defendidos pelo bloco ocidental, enquanto que os direitos econômicos e sociais foram valorizados pelo bloco soviético.

A dificuldade de um acordo mínimo sobre quais direitos são fundamentais ao ser humano levou à impossibilidade de cria-

ção, conforme inicialmente previsto, de uma convenção internacional, substituída pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, ampla, porém mais simbólica que legal.

As Nações Unidas foram pouco a pouco criando outros instrumentos, entre os quais podem ser destacados os Pactos de Direitos Cíveis e Políticos e de Direitos Econômicos e Sociais. A divisão entre os pactos marca as divergências surgidas com a Guerra Fria, ainda que a proclamação pública fosse outra.

Conforme foi explicitado na Proclamação de Teerã (BRASIL, 1996, p. 414), realizada pela ONU quando dos 20 anos da Declaração Universal de Direitos Humanos:

13. Como os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais torna-se impossível. A obtenção de um progresso duradouro na aplicação dos direitos humanos depende de boas e eficazes políticas nacionais e internacionais de desenvolvimento econômico e social.

Esta mesma posição foi mantida e aprofundada na II Conferência de Direitos Humanos da ONU, em Viena, em 1993 (TRINDADE, 1993). No entanto, quando se trata de discutir maneiras de se colocar em prática os direitos econômicos e sociais, o consenso dá lugar ao debate.

O mundo bipolar foi substituído pela predominância dos EUA, com o fim da União Soviética. Mas apesar da Conferência de Viena ter reforçado o entendimento da indivisibilidade dos direitos humanos, a predominância do modelo de democracia liberal reforçou a defesa dos direitos civis e políticos, enquanto na década de 90 o Consenso de Washington e os modelos econômicos propostos

por BIRD e FMI castigaram os direitos econômicos e sociais.

Muitos mecanismos, como o Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU e a atuação de organizações não governamentais, como Anistia Internacional e Human Rights Watch tem sido mais efetivas na denúncia de atos contra os direitos civis do que na proteção dos direitos econômicos e sociais.

Mesmo no Brasil, com uma atuação de entidades de defesa de direitos humanos centrada muitas vezes em violações de direitos, particularmente pelos aparatos policiais, o termo direitos humanos tem sido visto como sinônimo de direitos individuais.

Os mecanismos internacionais de proteção de direitos humanos, contidos em tratados e convenções, concentram-se no enfrentamento dos crimes de guerra, no genocídio, na tortura, na aplicação da pena de morte. No entanto, nos casos da morte causada pela pauperização das famílias causada pelas crises econômicas são impotentes.

Esta limitação nos leva à necessidade de discutir os processos nacionais de reconhecimento e efetivação dos direitos humanos. O reconhecimento de direitos não pode ser separado das políticas concretas existentes para efetivá-los e dos mecanismos democráticos de controle destas políticas.

Após uma longa trajetória com muitos momentos de domínio de práticas e regimes autoritários, o Brasil tem vivido nas últimas duas décadas e meia um período de democracia e a experiência de mecanismos participativos de definição e controle de políticas, entre os quais podem se destacar os conselhos de controle de políticas públicas. A experiência e os desafios do caso brasileiro são discutidos a seguir.

A Sociedade e o Estado no Brasil

Frequentemente os livros escolares apresentam a formação dos governos democráticos e a conquista da cidadania como movimentos históricos lineares, com uma contínua evolução. Ainda que esta possa ter sido a experiência de algum país no mundo, não foi certamente o caso do Brasil.

A formação do Estado Brasileiro se deu durante um domínio colonial de mais de 300 anos, que conforme mostrou Raymundo Faoro (1976), marcou profundamente nossa estrutura política. A colonização portuguesa tinha uma perspectiva de extração da riqueza com o mínimo de investimento. No Brasil colonial não foram criadas Universidades ou estruturas produtivas mais permanentes. A agricultura e a extração de ouro eram as riquezas mais exploradas.

Desta forma o Brasil quando se torna independente era constituído por um vasto território, porém com uma estrutura administrativa altamente centralizada. A economia dependia de mão de obra escrava. A sociedade mantinha não só a desigualdade econômica, mas também a diferenciação estamental dos privilégios adquiridos pelo beneplácito do rei ou seus representantes. Esta origem tem reflexos na estrutura política e na concepção de cidadania em nosso país até hoje.

A proclamação da independência significou o fim do domínio colonial, mas não a formação de um regime político baseado na igualdade. A Constituição Brasileira de 1824 por um lado incorporou a previsão de direitos e liberdades individuais formulados pelas revoluções liberais do século XVIII, mas por outro lado, silenciou sobre a escravidão e admitiu o voto censitário.

Não por acaso diversos dos movimentos armados que sacudiram o país no período das regências e no início do segundo rei-

nado foram influenciados pelo pensamento dos revolucionários da França e dos Estados Unidos da América. Movimentos que independente de seu maior ou sucesso militar, não foram capazes de mudar profundamente a estrutura social do II Reinado. A própria abolição da escravatura acabou sendo muito mais uma liberação de responsabilidades dos fazendeiros proprietários do que uma mudança efetiva da condição de vida dos brasileiros descendentes da imigração forçada africana.

A proclamação da República provocou mais mudanças no campo legal que na sociedade real. O direito de voto foi estendido aos homens alfabetizados, porém os procedimentos eleitorais eram controlados pelas elites agrárias, imperando o coronelismo e o "voto de cabresto", descritos por Victor Nunes Leal (1976).

As populações urbanas das periferias tinham péssimas condições de habitação e mesmo as ações do Estado, quando teoricamente destinadas a sua assistência, por seus mecanismos autoritários são vistas com descrença e resistência, como ocorreu no episódio da Revolta da Vacina, no princípio do século XX.

A industrialização incipiente e as péssimas condições de trabalho levaram ao surgimento de um movimento operário e ao surgimento de organizações sindicais e partidárias, como a formação do Partido Comunista Brasileiro em 1922. Os movimentos reivindicatórios não foram bem recebidos pelo Estado, sendo atribuída ao Presidente Washington Luis, na década de 20 a afirmação de que "a questão social é um caso de polícia".

As reações não vieram apenas do operariado. O Movimento Tenentista, nos anos 20 é um indicativo do descontentamento dos setores médios da sociedade, que contribuíram para o movimento armado que levou Getúlio Vargas ao poder em 3 de outubro de 1930.

O primeiro período de permanência de Getúlio Vargas no poder, de 1930 a 1945 foi extremamente contraditório. Por um lado, foi marcado pelo reconhecimento de inúmeros direitos dos trabalhadores e dos cidadãos. Por outro lado, foi constituído, na maior parte do tempo, de um domínio baseado na força, ainda que contando com certa base de apoio popular, entremeado por um curto período democrático, entre 1934 e 1937.

Apesar de seu caráter contraditório, neste período houve um avanço nos direitos políticos, com uma maior garantia no processo eleitoral, quando foi criada a Justiça Eleitoral. O eleitorado foi ampliado, tendo as mulheres conquistado o direito de voto. Estas mudanças se refletem na realização de uma Assembleia Constituinte e na aprovação de uma constituição em 1934 que reconheceu diversos direitos sociais.

A democracia demonstrou sua fragilidade ao ser abatida pelo golpe de Estado que gerou o Estado Novo em 1937. A inspiração fascista do regime levou à restrição dos direitos civis e políticos, mas ao mesmo tempo leva à regulação de determinados direitos dos trabalhadores e a criação de uma estrutura sindical de concepção corporativista.

O documento símbolo desta época, remanescente destas inspirações contraditórias é a Consolidação das Leis do Trabalho. Mesmo com a posterior redemocratização e as inúmeras mudanças de estrutura constitucional que o país viveu desde então a maior parte de seus dispositivos permanece vigente até hoje.

Com a CLT surgiu uma forma de reconhecimento de direitos que Wanderley Guilherme dos Santos (1979) intitulou de "cidadania regulada". Os direitos do cidadão são advindos do tipo de vínculo que ele mantém com o sistema produtivo, sendo que benefícios como o atendimento à saúde ou a aposentadoria dependem da "carteira assinada" ou do vínculo com o sistema sindical.

Neste período a estrutura assistencial sindical teve grande crescimento, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, como IAPC, IAPI, IAPB, IAPETEC, entre outros. A estrutura sindical manteve uma ligação com o Estado, em uma relação simbiótica em que os dirigentes sindicais dependiam do poder público, mas os dirigentes políticos contavam com a máquina sindical para obter apoio.

O período ditatorial de Vargas foi substituído por um dos períodos mais longos de democracia na história brasileira, entre 1946 e 1964. Estes 18 anos, no entanto, também não foram isentos de percalços, como a morte de Getúlio em 1954, a renúncia de Janio Quadros e a tentativa de impedir a posse de Jango, em 1961. Porém foi possível constituir um sistema pluripartidário, com partidos com representação nacional e a realização de eleições com relativa liberdade de expressão. O contexto da guerra fria, no entanto, levou a colocar o PCB na ilegalidade em 1948.

Este modelo foi rompido com o golpe militar de 1964, que buscou enfraquecer ou destruir a estrutura sindical e as lideranças vinculadas a esta estrutura. O modelo clientelista foi substituído por um modelo tecnocrático centralizado, supostamente neutro e baseado em uma racionalidade administrativa impessoal.

Os institutos com vínculos sindicais são substituídos por uma estrutura estatal constituída pelo INPS. Posteriormente a estrutura é ampliada, com o surgimento do INAMPS, do IAPAS e da FUNABEM, entre outros (GONZÁLEZ, 2000).

A ditadura militar, por um lado, praticou agressões graves aos direitos humanos, com detenções ilegais, tortura e morte, além da cassação de direitos políticos, da censura, a realização de eleições indiretas para presidente e governadores e outras restrições à prática da política. Ao mesmo tempo, houve período de relativo sucesso econômico, como o que foi chamado de "milagre brasileiro", no

princípio dos anos 70.

Embora o modelo econômico do regime militar tenha sido altamente concentrador de renda, alguns resultados em termos de programas sociais foram alcançados, como a criação da aposentadoria do trabalhador rural, o FUNRURAL.

A sociedade brasileira tornou-se majoritariamente urbana neste período. A economia deixou de ser predominantemente agrícola para ser dividida entre a manutenção de uma agricultura de exportação, baseada na monocultura e o desenvolvimento de uma estrutura industrial. O crescimento urbano aliado à mudança da estrutura fundiária levou ao êxodo rural, com a concentração de grandes parcelas da população nas periferias das grandes cidades.

As contradições do modelo econômico e sua crise, no final dos anos 70, ampliaram as desigualdades sociais e agudizou a situação das parcelas mais pobres da sociedade. Surgiram novos movimentos de protesto, não mais vinculados à estrutura política prëditadura.

Em diversas áreas formaram-se movimentos sociais que reivindicavam a transformação de sua situação e o reconhecimento de direitos. Com o processo de abertura política eles buscaram levar suas propostas aos espaços políticos.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 foi o espaço privilegiado para a defesa destas reivindicações. Através de deputados e senadores ou pela apresentação de emendas populares estes movimentos se fizeram presentes no processo e, em muitos casos, conseguiram que fossem incluídos no texto constitucional princípios específicos referentes à sua área.

O modelo de cidadania resultante do texto constitucional de 1988 funda-se no reconhecimento da interdependência de direitos individuais e direitos coletivos, sendo necessária a vigência dos civis e políticos ao lado do respeito a direitos econômicos, sociais e

culturais.

Desta forma, além de direitos e garantias individuais clássicos, como liberdade de expressão, de organização, de voto também se reconhece um direito universal de acesso à saúde, à previdência, à educação e à proteção assistencial para os que necessitarem.

O reconhecimento legal do direito à liberdade, à igualdade e ao acesso aos bens públicos, porém, não foi suficiente para fazer desaparecer um passado de discriminações, de tratamento injusto e de negação de oportunidades.

Mesmo diante das disposições legais, parcelas imensas da população brasileira ainda são alijadas da vivência de uma cidadania plena devido a elementos como a idade, o gênero, o comportamento sexual e a origem étnica.

A conquista de condições econômicas iguais, no entanto, não é suficiente para a construção de uma sociedade justa e solidária. É necessário o reconhecimento do valor de cada uma das identidades que compõe a população brasileira e sua respectiva contribuição na construção de nosso país.

A nova constituição federal de 1988 é um marco no reconhecimento de direitos da população brasileira, dando as bases para mudanças legais e institucionais que vem ocorrendo nos últimos anos.

A Carta Magna de 1988 foi fruto de um amplo processo de mobilização social, que contou com uma participação ativa da sociedade, através de mecanismos como as emendas populares.

Denominada pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Ulisses Guimarães, de "Constituição Cidadã", o novo texto ampliou o rol de direitos dos cidadãos brasileiros, determinando também mudanças na forma de administração e distribuição de competências na execução de políticas sociais.

A perspectiva de criar condições institucionais para que a

participação fosse incorporada ao cotidiano da democracia no Brasil levou à previsão de diversos mecanismos democráticos, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular legislativa e os conselhos de controle social das políticas públicas.

Muitos destes mecanismos, infelizmente, permaneceram nas últimas duas décadas praticamente como letra morta. Desde a aprovação da Constituição foi realizado um plebiscito, sobre formas e sistemas de governo, em 1993, um referendo sobre a venda de armas, em 2005 e aprovados dois projetos de lei de iniciativa popular. É muito pouco, comparado com outros países que mantêm uma tradição de democracia semi-direta.

Talvez a mudança mais radical tenha sido a proposta no campo da saúde, com a universalização do direito de acesso à saúde, de forma gratuita. O modelo aprovado na constituição começou a ser desenvolvido já em 1986, com o surgimento do SUDS - Sistema Único Descentralizado de Saúde.

A partir da criação do dispositivo constitucional veio a regulamentação pela Lei Orgânica da Saúde e a substituição do INAMPS pelo SUS. O SUS se funda na descentralização, processo que foi desenvolvido ao longo dos anos, com a ampliação da responsabilidade dos Municípios pela execução das políticas e administração dos recursos.

O processo de administração da política de saúde passou a ter a responsabilidade compartilhada, por um lado, entre as três esferas administrativas – união, estados e municípios e seu controle passou a ter a intervenção da sociedade, por meio dos conselhos.

Assim, o processo de construção da cidadania passou a enfrentar novos desafios, seja pela ampliação dos direitos a serem garantidos, seja pela necessidade de vencer velhas práticas políticas dentro das novas instituições e espaços de participação criados.

Democracia, cidadania e conselhos

A participação da sociedade no controle social da execução das políticas públicas tem sido mais presente, porém ainda com limitações. A partir da previsão constitucional destes mecanismos nas áreas de saúde, assistência social e infância ele foi regulamentado pela legislação ordinária, pelas Leis Orgânicas da Saúde, da Assistência social e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Surgiria um modelo de participação alicerçado na existência de Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais de controle social, com a participação de representação da sociedade e a realização de conferências periódicas para avaliar as políticas setoriais. Este modelo foi expandido para outras áreas, como a do idoso, do meio ambiente, do emprego e renda, entre outras (GONZÁLEZ, 2000).

Hoje existem milhares de conselhos municipais em todo o país. Praticamente todos os municípios do país possuem um conselho municipal de saúde e um conselho municipal de assistência social. Estes organismos envolvem algumas dezenas de milhares de pessoas atuando na qualificação das políticas sociais, contribuindo na definição e fiscalização das ações do poder público.

Contudo o funcionamento dos conselhos não é homogêneo, existindo inúmeros locais onde velhas práticas coronelistas ainda se mantêm e os instrumentos de participação existem apenas no papel, para cumprir requisitos legais para o recebimento de repasses de verbas. No entanto, muito se avançou nos últimos anos e este tipo de prática tende a se tornar uma exceção.

Um funcionamento adequado das instituições políticas é um fator fundamental no desenvolvimento da cidadania, apagando para as próximas gerações a visão distorcida de que a política é algo ruim e que envolve corrupção.

O termo conselho tem origem no latim *concilium*, com o

significado de reunião, assembleia. Também no latim encontramos o verbo *concilio*, com o significado de conciliar, tentar acordo entre as partes. Com raiz semelhante temos o verbo português aconselhar.

Em nossa língua as duas vertentes do termo se desenvolveram e em parte se confundem. Conselho tanto pode ser um órgão colegiado como o ato de opinar sobre determinado tema. A confusão se dá quando a opinião ou parecer é oferecida por um coletivo.

Encontramos em diferentes formas de organização na história da humanidade formas de colegiado com funções consultivas, representativas ou decisórias.

Em Atenas, durante seu período democrático, merece destaque a existência da Boulé, ou Conselho dos 500, organismo que preparava a assembleia da cidade e encarregava-se dos principais negócios do Estado no período entre assembleias (GLOTZ, 1983).

Em Roma o Senado, surgido como espaço de representação dos interesses dos patrícios, torna-se um dos principais centros de poder do período republicano. No período medieval e no renascimento encontraremos diferentes formas de conselhos no Governo das cidades estado italianas, como Veneza (MANIN, 1995).

A tradição de maior permanência no tempo neste campo é provavelmente a desenvolvidas na Inglaterra, na qual o *Parliament*, espaço de reunião da nobreza e o *Council*, reunião dos conselheiros do Rei. Originou um sistema de governo predominante no continente europeu e difundido em diversas outras partes do Mundo (LAUVAUX, 1987).

Se não considerarmos o parlamentarismo do período imperial, com a existência de um Conselho de Ministros, o uso de conselhos como espaços de debate foi desenvolvido a partir de Getúlio Vargas, particularmente a partir do Estado Novo (GONZÁLEZ, 2000).

Vargas, dentro de uma concepção corporativa, criou diversos conselhos, com a finalidade de serem espaços de negociação das políticas do Estado. Estes conselhos, em certo sentido, preencheram naquele momento a ausência do Congresso Nacional como organismos para representação de interesses dos diversos segmentos da sociedade, e em especial do empresariado (DINIZ, 1981).

A criação de conselhos como organismos de apoio técnico ao processo decisório do Estado foi novamente valorizada durante o regime militar, período no qual foram criados mais de duas dezenas de Conselhos em diversas áreas (GONZÁLEZ, 2000).

No entanto, paralelamente ao processo de abertura política, uma outra perspectiva de organização e mobilização social foi sendo construída. Com a crise econômica e o aumento da desigualdade social, principalmente no meio urbano, novas formas de ação coletiva surgiram. Se em muitos casos foram fruto da organização espontânea da população, em alguns também sobre a influência das CEBs - Comunidades Eclesiais de Base, da Igreja Católica (SINGER, 1980).

Estas formas foram discutidas largamente sob o título de "novos movimentos sociais" (BOSCHI, 1983, 1987; SCHERER-WAREN e KRISCHKE, 1987). As práticas associativas em geral eram pouco institucionalizadas, sendo o enfrentamento contra o Estado, pela reivindicação de melhoria das condições de vida um dos elementos centrais da mobilização.

Conforme Jacobi (1983, 1989) os moradores das periferias urbanas passaram a reivindicar do Estado a prestação de serviços básicos, como postos de saúde e creches, organizando-se em associações de moradores, que irão gerar a formação de "conselhos populares".

Desta mobilização, potencializada pela redemocratização surgiram algumas das experiências de controle popular dos serviços

locais de saúde, com a criação de conselhos, em 1979, em bairros de periferia de São Paulo, para controlar o funcionamento dos centros de saúde (JACOBI, 1983, p. 159).

O movimento popular somou-se a segmentos organizados dos trabalhadores da saúde, no movimento da "Reforma Sanitária", dotando as reivindicações de grande poder de pressão. A realização de Conferências Nacionais de Saúde foram momentos de maior mobilização. O primeiro passo foi a criação do SUDS - Sistema Único Descentralizado de Saúde, ainda no Governo José Sarney (GONZÁLEZ, 2000).

Como resultado da mobilização durante a Assembleia Nacional Constituinte, reivindicações do Movimento da Reforma Sanitária foram incorporadas à Constituição de 1988 e também foram adotados como princípio em outras áreas, como uma perspectiva de democratização: a descentralização da execução, com a perspectiva de municipalização do atendimento, e o controle social, com a criação de conselhos nas três esferas de governo, com a responsabilidade por deliberação e controle das políticas sociais em suas respectivas áreas de atuação. Além dos dispositivos referentes à saúde, a assistência social e a área da infância e juventude adotaram a mesma perspectiva.

Por entraves na negociação das leis orgânicas, no entanto, a área da infância foi a primeira a ser regulamentada, através do Estatuto da Criança e do Adolescente, lei 8069/90, de 13 de julho. Em seguida foi aprovada a Lei Orgânica da Saúde, 8080/90, em 19 de setembro, tendo, no entanto, vetados os dispositivos referentes aos Conselhos, que foram regulados pela lei 8142/90. De 29 de dezembro. A Lei Orgânica da Assistência Social foi vetada integralmente pelo então presidente Fernando Collor de Melo, sendo aprovada apenas em 7 de dezembro de 1993, como lei 8742/93, já no Governo Itamar Franco.

Em comum estas leis propuseram a criação de Conselhos municipais, estaduais e federal, com competência para deliberação de políticas em suas respectivas esferas. Nas áreas da saúde e assistência social os novos conselhos herdam antigas estruturas, do Conselho Nacional de Saúde, criado em 1937 e do Conselho Nacional de Serviço Social, criado em 1938, ambos pelo Governo Vargas, que até então tinham funções consultivas.

No decorrer dos anos 90 foram propostos outros conselhos, seguindo o mesmo modelo, em áreas como a do Meio Ambiente, do Idoso, entre outras. Há uma verdadeira inflação de conselhos, com ou sem previsão de leis orgânicas federais. A inexistência de um conselho é vista, em muitos casos, como diminuição da importância e capacidade de reivindicação do segmento social. Para cada área, além dos conselhos tem se realizado conferências periódicas, para avaliação da política da área.

A criação dos Conselhos nas diferentes áreas se deu na medida do poder de pressão, principalmente econômica, da esfera federal. Até 1994, um dos fatores de estímulo à criação de conselhos municipais e estaduais dos direitos da criança e do adolescente era a possibilidade de receber recursos da Fundação CBIA, do Governo Federal, que tinha como requisito de repasses a existência dos conselhos. Com a extinção desta em 1994, a criação de novos conselhos foi bastante mais lenta (GONZÁLEZ, 2005).

Ao mesmo tempo, com a formulação das Normas Básicas da Saúde e da Assistência Social, e o requisito de criação de conselhos nestas áreas para o repasse de recursos, hoje, ao menos formalmente, 100% dos municípios brasileiros conta com conselhos de saúde e a maioria possui conselhos de assistência social. Nem sempre, porém estes conselhos funcionam efetivamente ou têm concedido legalmente pelas leis locais os poderes previstos na legislação federal (GONZÁLEZ, 2005).

Não são, no entanto, incomuns os questionamentos sobre esta legitimidade. Conforme relata Raichelis (1998), citando o caso do Conselho Nacional de Assistência Social, em determinadas situações entram em choque a defesa da legitimidade do Poder Executivo para assumir a responsabilidade pela tomada de decisões, baseado em sua escolha pelo voto direto da população, com as competências dos Conselhos, que tem um perfil de representação fundado em organizações da sociedade.

Quando as duas perspectivas de representação entram em choque, a capacidade dos conselhos tomarem decisões que serão realmente implementadas varia conforme sua capacidade de mobilização social. E, neste caso, pela estrutura de representação corporativa que possuem a maioria dos conselhos, as fontes de pressão são, na maioria das vezes, restritas à esfera municipal, ainda que ocorram exceções (GONZÁLEZ, 2000).

A primeira conclusão é que a maioria dos conselhos cumpre um papel formal. Recebem e assinavam documentos sem uma análise crítica mais aprofundada e sem um efeito controlado mais adequado. Como foram criados por uma exigência legal e não por reivindicação ou mobilização da sociedade, esta lhe deu pequena importância.

Esta constatação não é diferente da experiência de outros conselhos. Na verdade, as possibilidades de gerar controle social de cima para baixo, por determinação legal são limitadas. Em muitos casos estes conselhos reproduzem o processo de dominação política existente no poder executivo.

Outro problema na inflação de conselhos é encontrar pessoas com disponibilidade para ocupar as vagas nas diversas áreas de atuação, o que multiplica o número de reuniões e divide esforços.

Os problemas encontrados nos conselhos também se reproduzem nas conferências. Seu papel tem se concentrado muito

mais no diagnóstico de problemas do que na possibilidade de definir novos rumos para as políticas da área respectiva.

Ainda assim muitos segmentos da sociedade mantêm a percepção da importância e possibilidades dos conselhos e conferências como elementos promotores da cidadania e dos direitos humanos.

Entre as possibilidades de reformulação no sentido de dar uma existência real aos conselhos, com possibilidades de um efetivo controle social, algumas medidas podem ser vislumbradas:

- a) Um amplo processo de divulgação e conscientização das comunidades sobre a existência e importância dos conselhos e conferências temáticas;
- b) A realização de um programa permanente de capacitação para os membros dos conselhos;
- c) A criação de mecanismos de articulação regional que permitam a troca de experiência entre conselhos de diferentes municípios;
- d) A exigência, no processo de composição dos conselhos, de procedimentos públicos de eleição das entidades que irão compor o conselho;
- e) A promoção de uma cultura política democrática, estimulando os valores da participação política e da responsabilidade compartilhada da sociedade sobre o controle social das políticas.

O envolvimento das comunidades no controle da execução das ações governamentais é certamente um elemento de fortalecimento da cidadania, que, no entanto, não será obtido da noite para o dia por mera previsão legal. A existência de alguns problemas na implantação dos conselhos, em um primeiro momento, não deve levar à conclusão que o instrumento é inadequado.

As transformações institucionais geralmente são mais fáceis

de serem realizadas que as mudanças comportamentais e culturais. No entanto, sem estimular estas, as instituições criadas podem tornar-se vazias e despidas de finalidade. O desafio é realizar ambos os processos com sucesso. É um longo processo de aprendizado que deve ser aperfeiçoado a cada passo.

Bibliografia

- ARENDDT, Hannah. *Da Revolução*. São Paulo: Ática, 1988.
- _____. *As Origens do Totalitarismo*. Vol III - Imperialismo, a expansão do poder. Rio de Janeiro: Documentário, 1976.
- BENTHAM, Jeremy. *The Works of Jeremy Bentham*, published under the Superintendence of his Executor, John Bowring (Edinburgh: William Tait, 1838-1843). Vol. 2. Chapter: *An Examination Of The Declaration Of The Rights Of The Man And The Citizen Decead By The Constituent Assembly In France*. Disponível em: <<http://oll.libertyfund.org/title/1921/114228>>. Acesso em: 30/11/2012.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOSCHI, Renato Raul. *A arte da associação - política de base e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, IUPERJ/Vértice, 1987.
- BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- BRASIL, Senado Federal. *Direitos Humanos - Instrumentos internacionais - documentos diversos*. Brasília, Secretaria de Documentação e Informação do Senado Federal, 1996.
- BURKE, Edmund. *Textos Políticos*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1984.
- DINIZ, Eli. O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classes. In: FAUSTO, Boris, *História geral da civilização brasileira - O Brasil republicano - Sociedade e Política (1930-1964)*. Tomo II Volume 3 - p. 77-120. São Paulo: DIFEL, 1981.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Ed. Globo, 1976.

- GLOTZ, G. Princípios da democracia ateniense. In: CARDOSO, Fernando H. e MARTINS, Carlos E. *Política e Sociedade* vol 1. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1983. p. 229-241.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas - uma análise comparativa*. Porto Alegre, UFRGS, 2000. 340 p. Tese de Doutorado.
- _____. Direito, democracia e nova institucionalidade: uma análise da criação de conselhos municipais de controle de políticas públicas. In: ROCHA, Leonel e STRECK, Lênio (Orgs.). *Constituição, sistemas e hermenêutica*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2005, p. 33 - 48.
- JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle versus cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, Renato Raul (Org.) *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, p. 145-179.
- _____. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989. 166 p.
- LAUVAUX, Philippe. *Parlamentarismo - fundamentos históricos e constitucionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.
- MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion, 1995.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social - caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J. *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SHERWOOD, Robert. E. Roosevelt e Hopkins - uma história da II Guerra Mundial. Rio de Janeiro/Brasília: Nova Fronteira/UnB, 1998.
- SINGER, Paul. Movimentos de bairro. In: SINGER, Paul e BRANT,

Vinicius Caldeira. *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1980, p. 83 - 108.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Resultados da Conferência de Direitos Humanos, 1993. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 36 n. 2, Brasília, 1993. p. 9 - 27.

