



Ano I Número 1 - Dez 2008



Revista  
**SOBERANIA POPULAR**

Uma Iniciativa:

**CIDADE**

Centro de Assessoria e Estudos Urbanos

Com o Apoio:

 **Oxfam Novib**



## Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas.

Pedro Pontual

### Introdução:

Este texto busca dialogar com a produção anterior do Observatório dos Direitos do Cidadão, com outras produções sobre conselhos e com o acúmulo de discussão de diversas redes que se dedicam a temática da participação cidadã, procurando fazer um balanço e uma reflexão crítica sobre as práticas dos conselhos de gestão das políticas públicas acompanhadas pelo observatório e os desafios que elas evidenciam para o atual processo de construção da democracia participativa no Brasil.

De modo mais imediato tomaremos como base para esta reflexão os mais recentes estudos produzidos por Ana Cláudia Teixeira e Luciana Tatagiba (2007) sobre o papel e modo de atuação dos conselhos de Saúde, Criança e Adolescente, Assistência Social e Habitação na cidade de São Paulo no período de 2004 a 2006. Passados quase 20 anos da promulgação da nossa última Constituição (1988) considerada o marco principal de criação de um sistema descentralizado e participativo de gestão das políticas sociais e no momento em que diversas redes de movimentos sociais e ONGs buscam alargar o âmbito de discussão sobre as reformas políticas para incluir o debate dos mecanismos de democracia direta e participativa, parece-nos essencial uma visão crítica a respeito do papel que vem assumindo tais meca-



nismos ao longo deste período histórico desde sua criação. A pergunta que está no ar é: valeu a pena todo investimento político feito para fortalecer tais canais institucionais de participação? Foi uma aposta correta? Queremos oferecer uma contribuição que supere duas tendências opostas frequentemente encontradas na literatura sobre o tema: uma, que ao querer enfatizar a novidade histórica que os conselhos de gestão representam para a democracia brasileira tende a um balanço ufanista sobre sua atuação que pode ser resumido na idéia de que eles "podem tudo" e, outra, que ao ater-se às dificuldades e obstáculos enfrentados pelos mesmos tende a uma visão derrotista de que eles "nada podem" chegando, em alguns casos, a questionar se teria valido a pena tanto investimento nos canais institucionais, se continua válido apostar-se neste tipo de participação para se alcançar a democratização das políticas públicas. A análise que segue pretende oferecer uma contribuição que valorize ao mesmo tempo as conquistas dos conselhos, mas aponte também suas dificuldades e impasses na perspectiva de sua superação e da reformulação das práticas dos conselhos no sentido de que eles possam ser eficazes e efetivos na sua proposta de controle social e democratização das políticas públicas.

Do ponto de vista histórico da sociedade brasileira é bom ressaltar que os quase 20 anos que marcam a criação e implementação dos conselhos de gestão são um período relativamente pequeno face à tradição profundamente elitista e autoritária que sempre marcou a relação do Estado com a sociedade no Brasil e que tem no clientelismo o seu fenômeno mais expressivo. Neste contexto a criação relativamente recente de diversos canais institucionais de participação popular nas políticas públicas, dentre os quais os conselhos são os de maior expressão numérica e capilaridade social, deve ser vista, como parte do longo e complexo processo de construção da democracia e da cidadania no Brasil.

Vale mencionar ainda que a institucionalização da experiência dos conselhos de gestão no Brasil no final dos anos 80 e início dos anos 90 de certo modo caminha na contramão do que ocorria no plano internacional e no Brasil com a implantação das políticas neoliberais. Raichelis (2000) retrata bem tal cenário: *Enquanto no Brasil estávamos aprovando uma Constituição que incorpora mecanis-*



*mos democratizadores e descentralizadores das políticas sociais, que amplia direitos sociais, fortalecendo a responsabilidade social do Estado, os modelos de Estado Social entram em crise no plano internacional, tanto os Estados de Bem Estar Social quanto o Estado Socialista. E deste processo emerge uma crise mais ampla, que desemboca no chamado projeto neoliberal e nas propostas de redução do estado e do seu papel social. Isto vai ter um impacto muito grande na nossa experiência de democratização das políticas sociais. (p.41).*

Naquele contexto a discussão sobre Reforma do Estado no Brasil foi hegemônica pela ótica neoliberal que enfatizava os aspectos econômicos e administrativos na perspectiva da redução de suas funções deixando de lado os aspectos políticos da reforma do Estado e mais ainda a dimensão de controle social sobre o mesmo. Entre as diversas expectativas de mudança criadas com a vitória em 2002 das forças políticas que levaram Lula ao governo estava a criação de um novo padrão de relacionamento do Estado com a sociedade e com as instituições políticas de modo mais geral. Embora adotando um discurso participacionista e tendo estabelecido diversos espaços de diálogo social (sobretudo através dos conselhos e conferências) optou-se por uma prática de governabilidade na relação com os partidos e com o Congresso nacional que conservou os padrões tradicionais da política brasileira do clientelismo e fisiologismo. Esta escolha enfraqueceu as possibilidades de se avançar numa perspectiva de uma política de governabilidade ampliada (incorporando novos atores sociais) e democrática (adotando procedimentos transparentes e fundada na prática do debate e deliberação pública) e acabou por retirar a reforma política da agenda do Governo e do Congresso.

Após a crise política provocada pelas denúncias de corrupção em 2005 e 2006 e que atingiram de cheio o sistema partidário e os três poderes do Estado brasileiro colocou-se em xeque vários aspectos do modelo de democracia representativa que caracteriza nosso sistema político e eleitoral. Por outro lado, buscou-se encontrar, nos ainda frágeis mecanismos de democracia direta e participativa, alternativas capazes de reformar o sistema político brasileiro e de criar uma base democrática de controle social sobre o Estado brasileiro Mas será que tais mecanismos têm apresentado uma prática e resultados que os credenciam como uma



força efetivamente renovadora? Por isto acreditamos necessária e urgente uma análise crítica do papel e modo de funcionamento atual dos conselhos como contribuição ao debate mais geral sobre as reformas políticas necessárias ao avanço do processo de construção democrática no Brasil.

### 1. Os conselhos gestores como canais institucionais de representação

Os conselhos gestores entendidos como canais institucionais de representação criados como parte do aparelho de Estado diferem substancialmente da proposição dos conselhos populares entendidos como esferas autônomas de organização dos atores da sociedade civil para incidir nas políticas públicas. Os conselhos gestores apresentam configurações institucionais, identidades e histórias muito diversificadas. Daí a necessidade de explicitar critérios e variáveis de análise quando busca-se uma caracterização dos mesmos e um balanço sistemático das suas práticas.

Raichelis (1998) apresenta cinco categorias que na sua concepção devem orientar a análise de uma esfera pública tal como são os conselhos: a) visibilidade social, na qual, as ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se com transparência não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para aqueles implicados nas decisões políticas; b) controle social que significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política, o qual possibilita a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados; c) representação de interesses coletivos, que implica a constituição de sujeitos sociais ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores; d) democratização, que implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas; e) cultura política que implica o enfrentamento do autoritarismo social e da "cultura privatista" de apropriação do público pelo privado, remetendo à



construção de mediações sócio-políticas dos interesses dos sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública.

Tatagiba e Teixeira (agosto 2007) ao proporem como dimensão relevante de análise o desenho institucional e a trajetória política de cada conselho partem de uma definição geral sobre o que são os conselhos:

*Os conselhos gestores são instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes podem assumir a forma de norma estatal), e que contam em sua composição com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito à voz e voto. (p.62 e 63 caderno 29)*

Em seguida as autoras daquele estudo propõem dois critérios fundamentais a serem levados em consideração numa análise da prática dos conselhos:

*Para além destes princípios mais gerais, cada conselho possui uma identidade própria que pode ser parcialmente aprendida a partir da consideração de duas variáveis fundamentais: o desenho institucional e a trajetória política. (p.63 caderno 29)*

164

Os estudos sobre os conselhos de saúde, criança e adolescente, assistência social e habitação publicados em 2007 pelo Observatório mostraram que tais conselhos se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento e consolidação. Pode-se observar que nas diferentes gestões de um mesmo conselho, percebem-se variações no que se refere à capacidade de incidir sobre as políticas, a forma de diálogo com o Estado, a dinâmica participativa, a relação com outros atores políticos etc. sem que qualquer alteração no seu padrão institucional tenha sido verificada. Diante desta observação concluem Tatagiba e Teixeira (agosto, 2007):

*Os conselhos passam por fases ou momentos distintos no decorrer de sua trajetória, que se transformam ao longo do tempo, e que esse processo tem implicações na construção de sua identidade política. (p.63)*



Esta constatação inicial coloca algumas interrogações importantes para uma análise mais aprofundada da trajetória política dos conselhos: quais são as condições necessárias para o avanço da capacidade dos conselhos de incidirem na democratização das políticas públicas? ; qual o peso relativo da atuação dos conselhos na modificação das políticas públicas; qual o papel dos diferentes atores (da sociedade civil e do governo); quais dinâmicas favorecem e quais dificultam o avanço no potencial de ação dos conselhos?

Olhados em seu conjunto os diferentes estágios de desenvolvimento e graus de consolidação dos conselhos parecem expressar também a trajetória política de construção dos sistemas participativos das políticas que a eles correspondem, o grau de mobilização e organização dos atores da sociedade civil, ali representados, como também, o modo de atuação dos agentes governamentais envolvidos. O marco legal da Constituição de 1988 possibilitou a organização de sistemas nacionais de gestão participativa e descentralizada das políticas sociais. Através da aprovação posterior de leis específicas para cada área (Lei orgânica da Saúde, Estatuto da Criança e do Adolescente, lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto das Cidades) criaram-se espaços de negociação e co-gestão destas políticas, sendo que a sociedade civil jogou papel fundamental para aprovação destas leis. Estudos mais aprofundados sobre a história da constituição de tais sistemas participativos são necessários para que a gente possa entender o contexto e a trama dos atores da sociedade civil que esteve envolvida em cada um deles e que provavelmente tem influência sobre os estágios diferenciados de desenvolvimento e consolidação dos seus respectivos conselhos.

No tocante à participação da sociedade civil ainda que se reconheça seu papel fundamental na criação dos sistemas participativos e dos seus respectivos conselhos, através, sobretudo, da ação dos movimentos sociais e da constituição de Fóruns e Redes, nem sempre este vigor inicial que caracterizou a mobilização e organização autônoma da sociedade civil conseguiu manter-se ao longo do tempo. A atual retração e relativa desarticulação de tais espaços têm trajetórias diferenciadas, mas sempre que ela ocorreu acarretou muitas dificuldades para uma maior efetividade de atuação dos representantes da sociedade civil nos respectivos con-



selhos. Isto porque são os espaços autônomos de organização da sociedade civil aqueles que podem promover a mobilização social e pressão sobre os conselhos para reforçar o poder de seus representantes nas disputas e conflitos de interesses ali existentes. Também são os fóruns, redes e movimentos os espaços mais adequados para geração de proposições e construção de acordos entre as diversas organizações que constituem o campo heterogêneo de forças da sociedade civil. Por mais boa vontade que possam ter, se os conselheiros não contam com tais espaços da sociedade civil para respaldar sua atuação, eles se tornam representantes de si próprios e presas fáceis de cooptação institucional. Em muitos casos a fragmentação política que marca a conjuntura dos movimentos sociais (sobretudo próximo aos períodos eleitorais) e também, certa desmobilização provocada pela relação de convênios de prestação de serviços ao poder público são fatores observados que afetam a organização autônoma dos movimentos e fóruns e assim repercutem na dinâmica de atuação da sociedade civil nos conselhos.

A vinculação muito estreita e subordinada de determinadas lideranças de movimentos sociais com partidos políticos e, mais especificamente com gabinetes de parlamentares têm provocado diversas fissuras nos movimentos que se refletem em divisões não só nas bases dos mesmos, mas também nos conselhos em que seus representantes têm assento, fragilizando muitas vezes sua unidade de ação naqueles espaços. Estes tipos de vínculos foram vistos nos anos 80 como possibilidades de fortalecimento dos movimentos na medida em que propiciavam uma infraestrutura que os movimentos não tinham, além de propiciar o ingresso de determinadas lideranças nos espaços institucionais de representação. Na verdade hoje com a profunda mudança nos padrões de ação política dos partidos que mantinham identidades com os movimentos parece que tal tipo vinculação é fonte mais de problemas do que de ganhos para os movimentos e suas lideranças. Não estaria na hora de fazer-se um balanço crítico deste tipo de relação e de atualizarem-se seus pressupostos e estratégias?

No tocante a relação dos movimentos com o poder executivo a recente transformação dos movimentos em prestadores de serviços e executores de diversos programas sociais dos governos parece ter provocado ambigüidades na relação





dos mesmos com os governos e, em alguns casos, sinais visíveis de perda da autonomia política. Também neste aspecto seria necessário realizar-se um balanço crítico deste tipo de relação e um redesenho de estratégias. Esta "crise" dos movimentos nas suas relações com o Estado e com os partidos tem afetado diretamente a representação dos mesmos junto aos conselhos.

No tocante à atuação dos governos em relação aos conselhos ainda que se possa constatar que as clivagens políticas e partidárias dos mesmos (maior ou menor compromisso com a democratização da gestão pública) são relevantes no desenho institucional e na trajetória política dos conselhos não se pode afirmar que tais clivagens sejam as únicas determinantes sobre a dinâmica de funcionamento dos mesmos. Isto porque de um lado os governos não são monolíticos e de outro os agentes que os representam nos conselhos nem sempre tem padrões de comportamento absolutamente coerentes com a orientação política mais geral do governo. Ou seja, os estudos do observatório mostram situações onde padrões autoritários de comportamento podem marcar a atuação dos agentes do governo apesar de um discurso democrático do mesmo e vice-versa. Também a qualidade da representação do governo nos conselhos e os procedimentos relativos à transparência e capacidade de diálogo são variáveis importantes na análise da atuação do governo nos conselhos. A possibilidade de se tirar proveito de tais contradições entre os agentes do governo depende por sua vez do grau de unidade dos representantes da sociedade civil naquela conjuntura específica.

Os estudos realizados pelo Observatório mostram também que o desenho institucional dos conselhos oferece os parâmetros para a atuação do conselho, oferecendo os contornos básicos de sua identidade política. Através das leis de criação e dos regimentos internos são definidas as regras para sua composição e representação, natureza da participação, dinâmica decisória, ritos procedimentais etc. os quais, por sua vez, indicam as potencialidades e os limites de cada espaço no tocante aos resultados esperados da participação.

A observação de diversas práticas e resultados de outros estudos mostram que quanto maior for a participação da sociedade civil na elaboração e constante avaliação daqueles instrumentos que balizam o desenho institucional dos conselhos maior será sua co-responsabilidade pela observância dos mesmos e seu comprome-



timento na defesa dos processos participativos. No tocante ao posicionamento mais comum dos governos com relação ao desenho institucional dos conselhos vale a observação de Raichellis (2000):

*O que incomoda os governos na questão dos Conselhos não é a sua existência, mas exatamente a natureza das suas atribuições, o fato de terem um caráter deliberativo garantido legalmente, pois os procedimentos são muitas vezes mais demorados e abertos ao debate e conflitos de posições por terem que passar pela aprovação dos Conselhos. Os recursos do orçamento e os fundos de financiamento para as áreas da Assistência Social, da Saúde, da Criança e Adolescente são obrigatoriamente submetidos à aprovação dos conselhos. (p.43).*

De qualquer modo pode-se observar que não se consegue entender as contradições entre as práticas de um conselho e o seu desenho institucional se não examinarmos sua trajetória política concreta e as relações e dinâmicas estabelecidas entre os atores envolvidos. Isto pode explicar porque alguns conselhos com poder deliberativo não conseguem exercê-lo efetivamente e ao contrário, outros que não têm tal atribuição conseguem exercê-la na prática em alguns momentos de sua trajetória. Vera Schattan e P. Coelho (2004) ao relatarem resultados de pesquisa junto aos conselhos de saúde da cidade de São Paulo assim concluem sobre a importância da dinâmica de relações entre os atores na efetividade da prática dos conselhos:

*Esse breve balanço mostra que a existência de mecanismos formais que assegurem o direito da sociedade civil a participar da definição das políticas sociais não é suficiente para garantir esta participação. Mas também mostra que este quadro muda com a presença de uma sociedade civil organizada e/ou de autoridades políticas comprometidas com a democracia participativa. (p.256 e 257).* Isto nos leva a considerar que para além de se brigar por uma definição de atribuições dos conselhos que lhes assegure poder decisório necessário é fundamental cuidar das condições necessárias para que o processo de deliberação proporcione condições equitativas aos atores para as práticas de diálogo e resolução de conflitos envolvidas nos processos de tomada de decisão. Tanto entre os diversos segmentos da sociedade civil como entre esta e os agentes governamentais existem diversas assimetrias com relação às informa-



ções e conhecimentos necessários a uma maior efetividade de sua participação nos processos de deliberação. Procedimentos de transparência na apresentação de informações e nas prestações de contas assim como investimentos em ações formativas com continuidade são algumas das ações necessárias para a superação de tais assimetrias e para aumentar o grau de legitimidade dos processos de deliberação.

## 2. Analisando o poder deliberativo dos conselhos:

Tatagiba e Teixeira (2007) fazem importante distinção entre deliberação e decisão a partir das formulações de Bohman (1996):

*Enquanto o conceito de decisão remete ao resultado de um processo que envolve a eleição ou escolha entre alternativas; a noção de deliberação diz respeito à qualidade do processo que leva à decisão.*

O conceito de deliberação refere-se a um processo decisório que é precedido de um debate bem informado acerca das alternativas postas à definição dos problemas e às formas de intervenção. Os estudos do Observatório publicados em 2007 evidenciam variação significativa no número e tipo de resoluções produzidas pelos conselhos de acordo com a orientação política do governo. Assim sendo quando se trata de um governo que não aposta na participação e nos conselhos há uma tendência destes serem induzidos à certa paralisia em suas funções, o que provoca perda de legitimidade e força dos conselhos. Tal situação requer, especialmente por parte dos membros da sociedade civil, empenho e determinação em exigir que o conselho siga funcionando normalmente e, sendo acionado, por ocasião das principais decisões sobre as políticas e programas da área. A descontinuidade das políticas e programas em cada gestão deve ser um dos alvos privilegiados das ações de controle social dos conselhos, buscando assegurar o cumprimento das decisões tomadas no conselho e exigindo do governo a fixação de indicadores e metas para avaliação dos programas já existentes e dos que virão a ser implementados.

Outro fator que deveria influir fortemente para diferenciar os tipos de resolução mais comuns a cada conselho é a natureza de suas funções e competências. Pode-se observar, no entanto, que de modo geral nos conselhos estudados a discus-

são das políticas e programas da área não é o ponto forte de suas decisões que muitas vezes se referem apenas a aspectos periféricos das políticas. Mesmo quando os conselhos conseguem discutir políticas e programas da área, suas ações se inscrevem de modo mais acentuado em relação à etapa de implementação das (os) mesmas (os). Corroborando os resultados de outros estudos e de observações práticas pode-se afirmar que os conselhos têm incidido mais nos aspectos de implementação das políticas cumprindo papel de fiscalização das mesmas e, em menor grau, nos aspectos relativos à elaboração das políticas e no exercício de um papel mais propositivo em relação às mesmas.. No que se refere aos aspectos de implementação das políticas acompanhadas pelo Observatório pode-se observar que há uma variação no tipo de ação priorizada pelo conselho conforme a natureza de suas atribuições (alguns mais afetos à normatização das ações e convênios outros a uma avaliação da qualidade dos serviços), mas de modo mais geral pode-se afirmar que as questões relativas à avaliação da qualidade dos serviços é um item comum na agenda daqueles conselhos.

Aspecto essencial para o exercício do poder de deliberação dos conselhos é o domínio das questões orçamentárias que possibilitam melhor identificação das prioridades e do poder redistributivo das políticas e programas. A ausência e/ou precariedade dos mecanismos de transparência em relação às questões orçamentárias somada ao despreparo da maioria dos setores da sociedade civil em relação ao tema faz do orçamento um grande instrumento de manipulação de interesses e de limitação ao efetivo poder de deliberação dos conselhos. A ausência na maior parte dos municípios da prática do orçamento participativo ou as limitações de muitas das experiências em curso, faz com que a visão dos conselhos sobre o orçamento seja parcial e setorial, dificultando a discussão sobre os recursos e suas prioridades. Por isto tudo cabe perguntar: pode-se falar de poder deliberativo dos conselhos quando os mesmos têm pouca incidência na alocação dos recursos do orçamento?

Sem menosprezar a importância das ações dos conselhos nas questões relativas a implementação das políticas é preciso reconhecer que a pequena incidência dos mesmos na etapa de elaboração das políticas e na discussão do conteúdo dos

programas e ações governamentais constitui forte limitação ao poder de decisão dos conselhos que deveria abranger ambas as etapas do ciclo das políticas públicas.

Este quadro mostra por um lado que o poder de decisão dos conselhos tem relação com as atribuições previstas no seu desenho institucional, mas ele se consolida ou não, dependendo do contexto político em que está inserido e da capacidade de intervenção da sociedade civil. Como afirmam Tatagiba e Teixeira (2007) é muito importante analisar também a qualidade do processo de tomada de decisão (processo de deliberação) que envolve importantes variáveis: a existência ou não de debate e discussão prévios à decisão; a pluralidade dos interesses envolvidos na disputa; a natureza das razões apresentadas; o nível de autonomia dos sujeitos envolvidos para sustentar posições; o maior ou menor poder de cada ator/segmento na construção da agenda etc. Uma análise que combine uma avaliação do conteúdo das decisões tomadas e seu processo de deliberação pode nos fornecer maiores elementos sobre a sustentabilidade das decisões e sobre o que se pode esperar em termos de sua efetividade. Ou seja, tanto processo como produto são dimensões importantes e indissociáveis na avaliação da efetividade do controle social sobre as políticas públicas.

Pode-se observar que o poder deliberativo atribuído aos conselhos nos principais sistemas, participativos e descentralizados de políticas sociais, criados a partir da Constituição de 1988 vem sendo objeto de questionamento por parte de governos de diferentes orientações político-ideológicas. De um lado, constatam-se nos estudos do Observatório (2007) as tentativas de governos conservadores de retirar tal poder dos conselhos existentes, mas de outro também o próprio governo federal iniciado em 2002 com discurso participacionista e ações de diálogo social, ao criar novos conselhos, lhes atribuiu poderes apenas consultivos assim como assumiu a indicação de representantes da sociedade civil em diversos casos. Em função deste quadro e das variáveis discutidas acima que afetam o poder de decisão exercido efetivamente pelos conselhos é importante reafirmar, no entanto, que o poder deliberativo dos conselhos segue sendo parâmetro fundamental de análise e luta política para se avaliar em que medida se atinge uma co-gestão efetiva das políticas públicas.



### 3. A agenda das políticas e dos conselhos:

Os estudos do Observatório (2007) mostram que os conselhos estudados ocupam um lugar periférico no ciclo decisório no tocante à elaboração e implementação das políticas nas respectivas áreas. Em alguns casos isto se manifesta no tempo dispensado nas discussões dos conselhos a temas como a definição da própria pauta das reuniões e questões de procedimento. Em outros casos, relações conflituosas e polarizadas entre os participantes deterioram as relações entre os mesmos, dificultam o estabelecimento de um diálogo produtivo e assim prejudicam a qualidade dos processos deliberativos mesmo quando estão em discussão assuntos de relevância.

Outro aspecto observado naqueles estudos é que quando o governo coloca na pauta dos conselhos temas sobre programas e políticas estes são trazidos quase sempre circunscritos à questões referentes à sua execução e implementação e muito raramente os conselhos têm oportunidade de discutir programas e políticas na sua etapa de elaboração. Quando são trazidos para discussão já estão elaborados e o governo apenas cumpre o rito de apresentação no conselho e de informar o início de sua implementação.

172

Estas constatações coincidem com observações de outros estudos e depoimentos de participantes em conselhos em outras esferas tanto nos planos estadual como federal. Isto quer dizer que os conselhos têm pouca incidência sobre o núcleo duro das políticas e isto pode ser uma das variáveis mais importantes na formação de uma "percepção" de desgaste destes canais e num certo questionamento, por parte de alguns setores dos movimentos sociais, sobre a validade de se continuar apostando nos mesmos para se conseguir novas políticas e mudanças nas existentes.

Pode-se constatar, portanto, que há de modo geral uma dissociação entre a agenda das políticas e dos conselhos. As Conferências realizadas periodicamente em diversas áreas das políticas sociais parecem estar sendo um espaço mais amplo



de participação que têm possibilitado às organizações da sociedade civil pautar temas e apresentar proposições referentes á programas e políticas nas respectivas áreas. Ainda assim carecemos de estudos sistemáticos sobre o grau de incorporação de tais propostas nos programas e políticas a serem efetivamente implementados. Por vezes a falta de transparência nas informações sobre os programas e políticas ou a sua linguagem excessivamente tecnicista de apresentação torna difícil que as organizações da sociedade civil reconheçam suas propostas nos mesmos e ainda permite manipulações no discurso governamental sobre a incorporação das propostas apresentadas pela sociedade civil nas diretrizes aprovadas nas Conferências e nas políticas e programas a serem desenvolvidos pelo governo. Esta dissociação entre a agenda das políticas e dos conselhos torna-se ainda mais crítica no que se refere aos aspectos orçamentários dos programas e das políticas. Seja em relação às previsões orçamentárias ou no tocante aos recursos dos Fundos Públicos constata-se baixa incidência dos conselhos na discussão dos mesmos, o que se constitui numa grave limitação dos seus poderes dada a absoluta relevância de tais aspectos na determinação das possibilidades e limites de tais programas e políticas. O controle social dos recursos dos Fundos por parte da sociedade civil tem sido muito difícil, ora pelo fato de que os governos não repassarem as informações necessárias ou pela dificuldade dos conselheiros da sociedade civil de lidarem com tal tipo de informação.

173

A crise fiscal do Estado e os conhecidos contingenciamentos de recursos e reorientação de prioridades, raramente, são objeto de decisão nos conselhos sendo que na melhor das hipóteses são informados sobre os mesmos. Até mesmo em municípios que desenvolvem orçamentos participativos têm sido difícil uma necessária articulação entre as deliberações dos OPs e a agenda dos conselhos e vice-versa.

Esta limitação no controle social do orçamento é ainda mais crítica no plano federal. O atual governo ao ser eleito em 2002 gerou fortes expectativas de que se realizariam iniciativas de controle social do orçamento federal dado o acúmulo de experiências do PT e de outros partidos de esquerda, em governos municipais e até em alguns casos no plano estadual. Em verdade, excetuando o processo de consulta sobre o PPA realizado em 2003 em audiências públicas realizadas com a soci-



idade civil organizada em diversos estados do Brasil, não foram tomadas outras iniciativas relevantes no sentido de democratizar a discussão do orçamento público, nem sequer disponibilizando as informações completas sobre o mesmo. Somente neste ano constituiu-se grupo de trabalho, através de decreto presidencial encarregado de sugerir alternativas que possibilitem uma maior participação social no controle social do orçamento público federal. Até a presente data o referido grupo de trabalho não apresentou suas propostas. Neste contexto, a liberação de emendas parlamentares ao orçamento aparece como alternativa mais coerente com a lógica de governabilidade adotada pelo governo e como contraditória a algumas iniciativas visando uma participação social no controle do orçamento público. Também a ausência na agenda dos conselhos e das conferências do tema da reforma tributária os coloca sempre numa posição defensiva em relação às questões sobre possibilidades e limites orçamentários. Pode-se observar que os conselhos têm sido absorvidos de tal modo por funções técnico-administrativas que parecem ter sufocado a sua possibilidade de atuar na politização de novos temas e questões. Elenaldo Celso Teixeira in *Conselhos de Políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?* (2000) afirma:

174

*O fortalecimento da sociedade civil, portanto, ocorre quando suas demandas, processadas pelos conselhos e outros mecanismos e espaços, tornam-se políticas públicas que orientam as ações governamentais e quando a regulação que cabe ao Estado não mais se faz sem que a representação social a discuta e formule proposições (p.108).*

Em síntese pode-se dizer que a possibilidade dos conselhos serem o espaço de deliberação efetiva das políticas públicas e dos seus programas de ação depende do empenho efetivo dos governos em compartilhar com os conselhos este nível de decisão e da capacidade da sociedade civil de tematizar a agenda dos conselhos com proposições sobre as políticas e prioridades de ação.

#### 4. O projeto político e a agenda dos conselhos



Os estudos dos conselhos realizados pelo Observatório (2007) mostraram que o perfil do conselho se modifica de forma significativa em função do perfil dos conselheiros do governo e da sociedade civil que o compõe e do grupo que exerce hegemonia em determinados momentos. O perfil dos participantes em cada gestão do conselho se expressa em padrões diferenciados de disputa política, com consequências para o processo de formação da agenda do conselho, sobre o nível de explicitação e encaminhamento dos conflitos, sobre a lógica de interação entre governo e sociedade que, por sua vez se traduzem, em níveis diferenciados de influência política do conselho sobre a respectiva política pública. Tatagiba e Teixeira (2007) destacam a questão do projeto político e da estratégia dos atores como aquelas variáveis políticas que nos podem auxiliar na compreensão deste processo. A importância da variável projeto político ficou bastante evidenciada na análise dos impactos produzidos sobre a prática dos conselhos quando ocorreram trocas no comando político dos governos. Embora também apresentem algumas resistências em compartilhar o poder, os estudos demonstram que governos democrático/progressistas tendem a valorizar mais os conselhos do que governos que não têm tal tipo de compromisso. Isto mostra por sua vez a baixa autonomia dos conselhos em relação ao poder executivo, ou seja, se o Executivo não quiser, é muito difícil para o conselho caminhar pelas próprias pernas. Também a heterogeneidade de projetos políticos da sociedade civil produz impactos sobre a dinâmica política dos conselhos. Os interesses que levam as entidades, organizações ou movimentos a disputar assento nos conselhos são os mais variados, assim como a própria compreensão do que seja participar na formulação das políticas. Dependendo de que grupo assume a hegemonia no conselho em determinado momento, a dinâmica do conselho sofre significativa alteração, traduzindo-se em uma maior ou menor acomodação em relação às pautas e interesses do executivo e, portanto em maior ou menor intensidade dos conflitos. Neste contexto ainda que a paridade que orienta a composição da maioria dos conselhos seja uma importante conquista, sua tradução na prática dos conselhos vai depender em grande parte da correlação de forças que se estabeleça na disputa política. Raichellis (2000) assim explicita esta relação:



*Paridade não se reduz a uma questão numérica de metade-metade. Paridade implica correlação de forças, luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos Conselhos. (p.44).*

A análise da paridade nos conselhos também deve levar em conta as assimetrias existentes entre a representação governamental e não governamental, dentre as quais destacam-se a questão do acesso às informações sobre o poder público e as políticas públicas. Por isto a transparência e a prática de formação sistemática dos conselheiros, especialmente da sociedade civil é condição indispensável para possibilitar equidade nas condições de participação e tomada de decisão. Celso Daniel (2000) em entrevista concedida para a revista Pólis sobre Conselhos gestores de políticas sociais reafirma o sentido democratizante dos investimentos na formação de conselheiros (as).

*Um dos desafios para o fortalecimento dos Conselhos é criar as condições mais adequadas para que novos protagonistas ganhem a cena pública, para que se multipliquem as lideranças, as pessoas interessadas em participar da gestão pública (p.126)*

Outra importante variável a tomar em consideração na constituição de um projeto político para atuação nos conselhos é a tradicional fragmentação das políticas públicas que reforça o caráter setorial das discussões nos conselhos.

Elenaldo Celso Teixeira (2000) ao analisar as condições de participação da sociedade civil nos conselhos na perspectiva de transformação das políticas públicas assim se refere ao tema:

*Para que os Conselhos venham efetivamente a se constituir em elementos de uma nova institucionalidade pública e democrática, é necessário ainda que a sociedade civil e seus representantes políticos e sociais constituam um projeto político global e estratégico que seja referencial para as deliberações de políticas setoriais, sem o que, torna-se impossível impedir a fragmentação destas políticas posta em vigor pelo governo. (p.106)*

Mais adiante concluí o autor na forma de um desafio á prática dos conselhos:



*Estamos diante de um grande desafio que é criar estratégias para recompor a totalidade da política social. Os Conselhos deveriam ter esta tarefa, que transcende a política específica e setorial. (p.45).*

Para tanto a criação de espaços e formas de articulação entre os conselhos parece ser um importante caminho nesta perspectiva de integração das políticas. Raichellis (2000) assim explicita tal desafio:

*Uma grande tarefa é pensar estratégias de integração e articulação entre os conselhos, criar agendas comuns e fóruns mais amplos que contribuam para superar a segmentação das políticas sociais. (p.46)*

Também a mudança no padrão de gestão do governo e dos procedimentos da máquina pública no sentido de uma melhor articulação das políticas e programas é indispensável para estimular uma maior articulação dos conselhos e melhor integração das políticas e programas.

Estas variáveis demonstram que a simples criação dos conselhos como mecanismos de participação da sociedade civil nas políticas públicas não é garantia da efetividade destes espaços para a democratização das políticas públicas. Vera S-chattan P. Coelho (2004) ao analisar a efetividade da atuação dos conselhos de saúde conclui:

*Esse breve balanço mostra que a existência de mecanismos formais que assegurem o direito da sociedade civil a participar da definição das políticas sociais não é suficiente para garantir esta participação. Mas também mostra que este quadro muda com a presença de uma sociedade civil organizada e/ou de autoridades políticas comprometidas com a democracia participativa. (p.256 e 257)*

Assim quando diferentes segmentos da sociedade civil apontam a necessidade de uma "nova arquitetura" da participação é preciso levar em conta esta complexidade de variáveis envolvidas na dinâmica dos conselhos na discussão de alternativas que possam tornar os mesmos, instâncias efetivas de controle social sobre o Estado e de democratização da gestão das políticas públicas. Neste sentido cabe



ainda indagar se o número de conselhos existentes, sua vitalidade sempre heterogênea de funcionamento não se constituem em fatores que dificultam uma melhor articulação entre os conselhos.

## 5. Os conselhos e a agenda da Reforma Política

Desde o momento em que a partir da Constituição de 1988 consagrou-se o princípio da participação popular nas políticas públicas e criaram-se diversos sistemas descentralizados e participativos de gestão das políticas sociais instaurou-se o debate entre diversas forças políticas e sociais sobre as relações entre os mecanismos e práticas da democracia direta e participativa e os tradicionais mecanismos de exercício da democracia representativa. O campo conservador da sociedade brasileira sempre colocou em dúvida a validade e legitimidade da representatividade dos conselhos e outras formas de democracia participativa argumentando de que os mesmos teriam um déficit de representatividade quando comparados com a legitimidade dos representantes no executivo e no legislativo eleitos pelo voto universal. A partir desta concepção estes setores buscam no exercício de governos e no parlamento ignorar a existência ou diminuir a importância de propostas e decisões tomadas em espaços e instâncias de democracia participativa. Em outras situações preferem a estratégia de disputar a representação nestes espaços para poder enfraquecê-los depois, tornando-os linhas auxiliares dos governos por eles dirigidos.

No campo democrático e progressista que lutou pela criação daqueles novos espaços de exercício da democracia sempre predominou o argumento e a aposta de que os mesmos, ao criarem um novo pólo que incorporava os cidadãos como sujeitos políticos no controle social do Estado, serviriam como mecanismos que contribuiriam para o aperfeiçoamento da democracia representativa e não como oposição à mesma. No entanto muitas vezes ao assumirem o exercício de governos tais setores têm tido uma prática de pouca valorização e investimento nos mecanismos da democracia direta e participativa em função da presunção de sua sabedoria e competência em relação às necessidades da população e das soluções para as mesmas. Há um pequeno número de experiências que praticam com vigor o princípio do com-



partilhamento do poder através dos conselhos e outras formas de democracia participativa.

Passados 20 anos desde que tais mecanismos da democracia participativa foram criados, com destaque para os conselhos gestores de políticas públicas, pode-se afirmar que aquela aposta não se confirmou com a força da expectativa que nela foi depositada. Apesar do avanço que representaram os conselhos em muitos aspectos, no sentido da democratização e maior controle social das políticas públicas, tal experiência não teve ainda a força e as qualidades necessárias para produzir os impactos políticos necessários para alterar a lógica clientelista que marcou historicamente a relação do Estado com o sistema político-partidário que dá sustentação à eleição dos representantes pelo voto universal. Tal lógica é a matriz de velhos e conhecidos mecanismos de corrupção, fisiologismo e apropriações privadas de recursos públicos que de há muito são praticadas em relação ao Estado e aos recursos públicos. Esta lógica adquiriu tal força que até mesmo as forças sociais e políticas que lutam pela sua alteração radical não estão imunes a mesma e em alguns casos tornaram-se presas do clientelismo tão combatido. Tal contexto nos levou à situação aparentemente paradoxal de convivência entre crescentes práticas de participação e controle social sobre o Estado e ao mesmo tempo a permanência das tradicionais práticas de corrupção e apropriação privada de recursos públicos e de relações no sistema político e partidário fundadas no mecanismo do clientelismo e seu tradicional toma lá e dá cá.

Tal situação vem criando a compreensão em diversos setores da sociedade civil e alguns poucos segmentos dos partidos da necessidade e urgência das reformas políticas no Brasil. Tais reformas são indispensáveis para regulamentar e criar mecanismos de exigibilidade de direitos em relação à institucionalização de diversos mecanismos de democracia participativa como são os conselhos, conferências e orçamentos participativos e de democracia direta, como é o caso dos plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular. Trata-se de avançar numa nova lógica de relação da sociedade com o Estado onde aquela possa exercer um efetivo controle social sobre o Estado. Infelizmente há ainda muito pequeno consenso sobre a amplitude de tais reformas e sobre seus conteúdos. Mais grave que isto, há muito



pouca vontade política entre as forças que compõe o atual Congresso Nacional de realizar tais reformas.

Em função deste quadro desde 2005 um conjunto de redes e organizações da sociedade civil vem se mobilizando na construção e debate público da *Plataforma dos Movimentos Sociais para reforma do Sistema Político* composta de cinco eixos para discussão: fortalecimento da democracia direta; fortalecimento da democracia participativa; aprimoramento da democracia representativa; sistema eleitoral e partidos políticos; democratização da informação e da comunicação e transparência no poder judiciário. A amplitude dos eixos de tal plataforma e das propostas contidas em cada um deles busca expressar a compreensão dos seus protagonistas de que é absolutamente necessário que as reformas políticas transcendam o âmbito das mudanças na legislação eleitoral e partidária para abranger também as questões envolvidas no controle social e democrático sobre o Estado.

Em relação ao objeto mais imediato deste texto destacam-se algumas das propostas da referida plataforma que referem-se à temática dos conselhos e do seu fortalecimento como espaços de democratização das políticas e de controle social sobre o Estado.

180

Um primeiro aspecto a ser considerado é que ainda que os conselhos tenham ampliado-se bastante na sua articulação com as políticas públicas setoriais eles não chegaram ainda a existir em relação às principais instâncias e órgãos responsáveis pelas tomadas de decisão das políticas econômicas e de desenvolvimento. Assim, portanto se pronuncia a plataforma a respeito do tema:

#### Criação de mecanismos de participação, deliberação e controle social das políticas econômicas e de desenvolvimento

*Não existem mecanismos de participação e controle social nas políticas econômicas. Defendemos a criação desses mecanismos, considerando as diversas esferas de participação e a importância dos debates no âmbito local, onde as políticas são, de fato, executadas.*



*Propomos que seja priorizada a criação de mecanismos de controle social sobre o Banco Central, o CMN - Conselho Monetário Nacional e o COFIEIX - Comissão de Financiamento Externo, bem como sobre aquelas instâncias onde há a definição e execução de recursos para-fiscais, como o BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimentos Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia.*

Outro aspecto central refere-se à proposição da criação em todas as esferas de governo de mecanismos de participação e controle social do ciclo orçamentário. As práticas de orçamento participativos desenvolvidas em diversos municípios têm demonstrado, apesar de sua heterogeneidade e de alcances muito diferenciados, que é possível e desejável a participação social em relação ao ciclo orçamentário. Por isto, assim se pronuncia a plataforma a respeito:

#### Criação de mecanismos de participação e controle no ciclo orçamentário

*Defendemos a criação de mecanismos de participação e controle no ciclo orçamentário a partir, inclusive, das estruturas já existentes de participação (conselhos, conferências, plebiscitos, referendos, etc.). Isso exige a regulamentação destas estruturas, estabelecendo formas de articulação entre estas diversas estruturas e, igualmente, o poder deliberativo das decisões tomadas dentro destas esferas de participação social, prevendo-se, inclusive, a obrigatoriedade do Poder Executivo respeitar, na elaboração do orçamento, as deliberações dos conselhos e conferências.*

Em relação aos conselhos e conferências propõe-se aperfeiçoá-los na perspectiva da construção de sistemas descentralizados e participativos em relação às políticas públicas em todas as esferas de governo. Destaca-se a necessidade de criar mecanismos de interlocução e articulação entre os mesmos no sentido de superar a fragmentação de sua ação e assim contribuir para a integração das políticas com as quais dialogam. Assim se pronuncia a plataforma sobre a questão:



## Mecanismos de diálogo entre diferentes espaços de controle social

*Nos últimos anos, foram criados diversos conselhos, nos três níveis de governo e relacionados a diferentes áreas das políticas públicas. Tais conselhos ao lado das Conferências Nacionais, construídas descentralizadamente a partir de suas versões estaduais e municipais, formam um sistema de controle social descentralizado e participativo. Defendemos a necessidade de aperfeiçoar estes sistemas, especialmente com a criação de mecanismos de diálogo e interlocução entre esses diferentes espaços.*

Finalmente outro aspecto considerado de fundamental importância são os investimentos na transparência das informações públicas e nos programas de formação para a cidadania que possam criar a equidade necessária entre os diversos atores envolvidos nas políticas para um exercício efetivo da participação e das tomadas de decisão. Assim se pronuncia a plataforma sobre o tema: *Construção de uma política pública de educação para a cidadania.*

*Considerando os enormes déficits de informações necessárias ao exercício pleno da participação, propomos que os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) criem programas de formação e campanhas educativas com o objetivo de proporcionar à população as informações e instrumentos necessários ao exercício de uma participação mais qualificada nos diversos espaços participativos de incidência sobre as políticas públicas. Da mesma forma, a publicidade governamental deve assumir caráter eminentemente educativo. Tais ações não devem pretender substituir o papel já realizado nesta direção, por diversas organizações não governamentais, mas sim assumir a parcela de responsabilidade que cabe ao Estado de criar condições equitativas para que a sociedade civil possa influir efetivamente sobre as políticas públicas.*

## 6. Considerações finais

Sendo este ano o marco dos 20 anos de promulgação da nossa última Constituição, responsável pela consagração da participação popular como direito e pela previsão de diversos mecanismos para seu exercício, é muito importante fazer-se um balanço crítico sobre a prática dos mesmos neste período para poder apontar alternativas aos diversos desafios à construção da democracia participativa hoje no Brasil. Como vimos tais desafios estão colocados para todas as forças sociais e





políticas da sociedade, incluindo aqueles setores que lutaram pela conquista dos mesmos.

Também observamos que tais desafios supõem uma ampla reforma política que possa aperfeiçoar os mecanismos da democracia direta e participativa, mas também introduzir profundas mudanças no sistema político-partidário e eleitoral capazes de remodelar o exercício da democracia representativa na direção de práticas republicanas e voltadas no sentido de responder aos legítimos interesses da sociedade fundados nos princípios da equidade e justiça social e no aprofundamento da construção democrática. A democratização da informação e dos meios de comunicação é condição indispensável para avançarmos em ações de formação para cidadania, que possam ir incorporando contingentes cada vez maiores de pessoas no exercício de uma cidadania ativa em relação a coisa pública. Para tanto acreditamos ser importante pautar estas questões no debate público na sociedade e buscar construir uma agenda comum de alternativas no sentido do fortalecimento e aprofundamento do processo de construção democrática no Brasil hoje. Esperamos que este documento contribua nesta direção e suscite novas indagações e proposições nos setores comprometidos com estas causas.



## Referências

Bohman, J; *Public Deliberation, Pluralism, Complexity and Democracy*. London: MIT Press, 1996.

Bava, Silvio Caccia. "Os Conselhos como instrumentos da sociedade". *Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Pólis*, nº. 37, São Paulo, 2000.

Coelho, Vera Schattan P. "Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando?", in: Coelho, Vera Schattan P. e Nobre, Marcos (orgs) *Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: CEBRAP, 2004.

Daniel, Celso. "Conselhos, Esfera Pública e Co-gestão" in: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Pólis*, nº. 37, São Paulo, 2000.

Krause, Susana; Ribeiro, Natalina. "Participação e representação política nas comissões de trabalho, emprego e renda e a democracia participativa em construção". UNITRABALHO, 2007, mimeo.

Lavalle, Adrián Gurza; Houtzager, Peter P.; Acharya, Arnab. "Lugares e Atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo", in: Coelho, Vera Schattan P. e Nobre, Marcos (orgs) *Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: CEBRAP, 2004. Luciana Tatagiba in *Os Conselhos Gestores e a Democratização das políticas Públicas no Brasil em Evelina Dagnino (org) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil UNICAMP/Paz e Terra 2002*

Raichelis, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 1998.

Raichelis, Raquel "Os Conselhos de gestão no contexto internacional" in: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Pólis*, nº 37, São Paulo, 2000.

Teixeira, Elenaldo Celso. "Conselhos de Políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?" In: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas Revista Pólis*, nº. 37, São Paulo, 2000.

Tatagiba, Luciana e Teixeira, Ana Claudia Chaves. *O papel do CMDCA na Política de Criança e Adolescente em São Paulo*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007a. (Cadernos do Observatório, 28).

Tatagiba, Luciana e Teixeira, Ana Claudia Chaves. *O papel do CMS na Política de*



*Saúde em São Paulo*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007b. (Cadernos do Observatório, 29).

Tatagiba, Luciana e Teixeira, Ana Claudia Chaves. *O papel do COMAS na Política de Assistência Social em São Paulo*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007c. (Cadernos do Observatório, 30).

Tatagiba, Luciana e Teixeira, Ana Claudia Chaves. *O papel do CMH na Política de Habitação em São Paulo*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007d. (Cadernos do Observatório, 31).