

Políticas públicas

Coletânea – Volume 2

Organizadores:

Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Lino Garcia Borges

Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e
Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.
2 v.

ISBN 85-256-0052-0 (Obra compl.)

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas.

I. Saravia, Enrique. II. Ferrarezi, Elisabete. III. Título.

CDU 35

Diretoria de Formação Profissional

Coordenação-Geral de Formação de Carreiras: Elisabete Ferrarezi. Técnicas envolvidas na produção: Adélia Zimbrão da Silva, Talita Victor Silva, Suerda Farias da Silva e Juliana Silveira Leonardo de Souza.

Editor: Celio Yassuy Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin e Larissa Mamed Hori – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Reimpressão

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.enap.gov.br

SUMÁRIO

Prefácio	7
Apresentação	9
Introdução	
Política pública: dos clássicos às modernas abordagens.	
Orientação para a leitura	13
<i>Enrique Saravia</i>	
Capítulo I – Formulação	19
Principios generales de técnica legislativa	21
<i>José Hector Meehan</i>	
Capítulo II – Implementação	59
Implementação: uma visão geral	61
<i>Michael Hill</i>	
Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia	91
<i>Marta Arretche</i>	
Capítulo III – Execução	111
El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas	113
<i>Joan Subirats</i>	
A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de <i>policy-making</i>	127
<i>Maria das Graças Rua e Alessandra T. Aguiar</i>	

Capítulo IV – Novos arranjos para a política pública	147
Conselhos de políticas públicas:	
desafios para sua institucionalização	149
<i>Carla Bronzo Ladeira Carneiro</i>	
Redes de Política Pública	167
<i>Gilles Massardier</i>	
Parcerias, novos arranjos institucionais e	
políticas públicas no nível local de governo	187
<i>Marta Ferreira Santos Farah</i>	
Capítulo V – O contexto político dos países em	
transição e os modelos de política pública	217
A formulação da política pública nos países	
em desenvolvimento: a utilidade dos modelos	
contemporâneos de tomada de decisão	219
<i>Oliver Saasa</i>	
Implementación de las políticas y	
asesoría presidencial	239
<i>Eugenio Lahera Parada</i>	

CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS PARA SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Introdução

A questão dos conselhos insere-se fundamentalmente na área da governança democrática. Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de co-responsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas.

Como elementos de democracia direta, os conselhos podem ser considerados expressão de um novo modelo de relação entre Estado e sociedade? Se sim, quais os constrangimentos que operam nos níveis jurídico, formal e institucional e que condicionam sua atuação? Qual a capacidade que esses novos atores têm para intervir na esfera pública? Quais os limites da capacidade de intervenção dessa nova institucionalidade na vida política? Dito ainda de outra forma, os conselhos influenciam o desenvolvimento de uma cultura cívica e têm impacto na ação pública?

Tem-se como pressuposto que os conselhos sinalizam possibilidades de avanço na gestão de políticas públicas, fomentando práticas mais participativas, articulando mecanismos de *accountability* e gerando responsabilidade pública.

Indubitavelmente, a emergência dos conselhos sinaliza uma ruptura com o arcabouço jurídico e institucional vigente até a Constituição de 1988. Suas inovações expressam pelo menos duas dimensões: uma técnico-normativa e outra relativa à ampliação da democracia. Se anteriormente o

modelo concebia conselhos comunitários e populares, o modelo atual institui novas atribuições e altera seu perfil: não mais conselhos atuantes no âmbito do microterritório, mas conselhos setoriais paritários em diversas esferas de poder e com poderes deliberativos, alocativos e regulatórios.

A emergência de conselhos setoriais, superando o formato anterior que os identificava exclusivamente com o plano do território, representa um avanço. O formato setorial dos conselhos permite, pelo menos potencialmente, a superação de desigualdades regionais e uma compreensão mais global da política, permitindo uma atuação mais consistente na definição de diretrizes de políticas que caminhem no sentido da equidade e da efetividade.

O estudo que serviu de base para este artigo utilizou fontes e dados diversos, na tentativa de montar um quadro o mais amplo e complexo possível das condições e dos desafios com que se deparam os conselhos setoriais no exercício de sua função pública. Foram utilizadas as informações relativas à composição dos mandatos e ao processo de constituição dos conselhos; foram examinadas as atas das plenárias na tentativa de abordar o processo de conformação da agenda e da dinâmica de funcionamento dos conselhos; foram aproveitadas as respostas ao questionário enviado para todos os municípios mineiros e, por fim, foram realizadas visitas e entrevistas em nove municípios do estado, buscando identificar dimensões apenas captáveis a partir de pesquisa de campo. Os resultados, embora não-conclusivos, permitem uma compreensão mais qualificada dos processos envolvidos na constituição dos conselhos e de seu papel na condução de políticas públicas mais comprometidas com o ideal da governança democrática.

Questões teórico-conceituais para análise dos conselhos

Os conselhos e a concepção de esfera pública e deliberação

Os conselhos podem ser vistos como institucionalização setorial da esfera pública, segundo uma concepção habermasiana? De acordo com definição pioneira de Habermas, a esfera pública é o espaço da crítica argumentativa e

deliberativa e da democratização da autoridade e do poder político, distinguindo-se tanto do Estado quanto do mercado, capaz de preservar uma autonomia própria. Um ponto importante da concepção de Habermas sobre a esfera pública refere-se ao seu lócus: tal espaço pressupõe uma distinção clara entre sociedade civil e Estado (HABERMAS, 1984).

Os conselhos são espaços públicos (não-estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. Distinguem-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais. O estatuto jurídico dos conselhos, concebidos como espaços de participação, de controle público, para a elaboração e gestão de políticas, não permite uma completa autonomia desse subsistema em relação aos outros dois (econômico e político), como sugere Habermas na conceituação da esfera pública. Nesse sentido, os conselhos não são apenas locais informais de comunicação: sua composição paritária (membros governamentais e não-governamentais) e o caráter constitucional definem os conselhos como “parte” do Estado, com todos os perigos e dilemas inerentes a esse *status*.

Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil.

É possível pensar os conselhos (setoriais, paritários, municipais e estaduais), recentemente definidos constitucionalmente como espaços privilegiados de participação e de interlocução entre Estado e sociedade civil, como instâncias de publicização? Se sim, quais os elementos empíricos que limitam e condicionam sua atuação como expressão da esfera pública?

Conselhos como mecanismos de *accountability*

A noção de *accountability* política pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado. Isso constitui sua razão de ser. Como podemos analisar os conselhos como mecanismos de *accountability*?

A noção de *accountability* horizontal, tal como formulada de forma seminal por O'Donnell, aponta para a existência de “agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O'DONNELL, 1998, p. 40).

A *accountability* horizontal, entendida dessa forma, é produto de uma rede de agências, internas ao Estado, principalmente. Entretanto, o autor reconhece a existência de outros mecanismos de controle nas poliarquias contemporâneas, externas aos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. O'Donnell identifica aqui as várias agências de supervisão, como os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas (O'DONNELL, 1998).

O que se argumenta é que a noção de *accountability* horizontal, embora necessária para o tema da governança democrática, é insuficiente para garantir a legitimidade necessária para o exercício da democracia. O conceito de soberania popular, implícito na concepção da democracia, exige uma base de legitimidade que vai além da existência de mecanismos de *checks and balances* entre os órgãos do governo e, também, dos tradicionais mecanismos de controle através das eleições.

Uma concepção alternativa de *accountability* é fornecida a partir de outros recortes, e configura o âmbito da *accountability* societal. Tais perspectivas partem de uma matriz teórica que privilegia a dicotomia Estado

e sociedade civil, partilhando a idéia de que o controle da sociedade sobre a ação governamental constitui uma especificidade e merece uma distinção das perspectivas de *accountability* vertical ou horizontal, abrindo vertentes para a discussão da *accountability* societal.

Ao apresentarem a noção de *accountability* societal, Smulovitz e Peruzzotti (2000, p. 7) a definem como um mecanismo de controle não-eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, etc.) e que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos. Entretanto, quando especificam esse conceito, os autores acabam por limitá-lo em demasia, ao afirmarem que a *accountability* societal é ativada sob demanda e dirigida para questões singulares, podendo vigiar ações governamentais (como *accountability* horizontal), mas não necessitando de titulações constitucionais. Resta saber se aqueles mecanismos dotados de titulação jurídica e constitucional podem ainda ser considerados elementos de *accountability* societal, ou se essa característica os exclui dessa categoria, como é o caso dos conselhos.

A noção de *accountability* societal incorpora novos atores, tais como associações, ONGs, movimentos sociais e mídia. Diferentemente das *accountabilities* horizontal e vertical (que operam basicamente por meio do mecanismo do voto eleitoral), os agentes da *accountability* societal não possuem, segundo essa definição, mandato para sanções legais, mas apenas simbólicas, ainda que algumas ações dessa forma de controle possam gerar sanções legais. Essa limitação da qualidade do constrangimento a ser exercido pelos mecanismos de *accountability* societal, retirando daí a capacidade de ação direta desses mecanismos na gestão governamental, constitui, a nosso ver, uma limitação para a compreensão dos conselhos, por exemplo, como instrumentos de uma *accountability* ampliada. Para que a noção de *accountability* societal possa abranger os conselhos, torna-se necessário reconsiderar essa definição, incorporando, nesse âmbito, mecanismos que apresentem uma configuração jurídico-institucional e que não sejam apenas mobilizadores de sanções simbólicas.

Uma concepção alternativa de controle público é fornecida por Nuria Cunill Grau (2000). A autora aponta que a influência direta da sociedade sobre o Estado pode se dar através da inclusão de novos atores nas instâncias de decisão ou da criação de instâncias institucionalizadas de mediação Estado-sociedade. Nesse ponto, avança em relação à delimitação de *accountability* dos autores antes citados. Em contraposição ao modelo convencional de participação, sustentado pelo pluralismo, que enfatiza a colaboração funcional mais do que a influência e controle sobre o exercício da política, e além de um modelo alternativo de participação cidadã que envolve o reconhecimento básico da autonomia política da esfera social em relação ao Estado, a autora pergunta se é possível desenhar outros recursos que possam ser usados diretamente pela sociedade para sancionar ou forçar a administração pública a reagir como resultado do exercício do controle social. Parece que a autora questiona que estruturas associativas da sociedade civil sejam os únicos agentes da prática argumentativa e autônoma, questionando a definição de *accountability* societal dos autores citados.

A autora problematiza a ação dos mecanismos de controle institucionalizados, uma vez que guardam a necessidade de autonomia em relação às instâncias estatais, mas paradoxalmente dependem do Estado para se efetivar. A prática do controle institucionalizado mostra que o caráter dos recursos disponíveis é de importância fundamental para a *accountability* e esses recursos são, em grande parte, fornecidos pelo Estado. De acordo com a autora, toda vez que se pretende institucionalizar o controle público através da criação de órgãos especiais depende-se diretamente da eficiência do controle exercido pelo próprio Estado (CUNILL GRAU, 2000, p. 19). A eficácia de novas institucionalidades, independentemente de seu poder de mobilização, depende das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado, da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos e com a criação de mecanismos institucionais adequados para o exercício da *accountability*.

Sem dúvida, os conselhos locais, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional que acenam para a ampliação dos espaços de deliberação pública, uma vez que são estruturas jurídico-constitucionais de caráter permanente, com representação paritária entre Estado e

sociedade civil e com amplos poderes de controle sobre a política. Portanto, mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos apontam para uma nova forma de atuação de instrumentos de *accountability* societal, pela capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida, composta de representantes do governo e da sociedade civil.

O tempo de maturação de uma nova construção institucional é geralmente longo e a experiência dos conselhos é muito recente para permitir generalizações conclusivas. Entretanto, o exame da participação e das ações realizadas expressa processos e lança luz sobre os resultados, ou sobre o impacto possível de sua atuação na implementação de políticas e novas diretrizes estratégicas.

Participação e representação

Um primeiro conjunto de questões pertinentes para análise dos conselhos refere-se à dimensão da representatividade e participação. Essa questão foi abordada a partir do exame das atas, que forneceu elementos para análise da frequência da participação dos conselheiros estaduais e dos principais assuntos discutidos nas plenárias do Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas) e do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Cedca), e também com base nas entrevistas e questionários aplicados aos conselhos municipais¹.

Como resultado das entrevistas e questionários, tem-se que a escolha dos representantes não-governamentais dos conselhos acontece quase sempre de forma autônoma, sem interferência do poder público municipal. Os representantes são eleitos ou indicados pelas entidades, na maioria das vezes. Entretanto, não basta constatar o caráter aparentemente democrático do processo de escolha dos representantes. Cabe analisar, de fato, a qualidade da participação.

O índice de frequência às reuniões é um dado relevante, na medida em que pode sugerir o grau de comprometimento e a prioridade concedida à participação nos conselhos por parte das entidades não-governamentais e

das próprias secretarias de instâncias governamentais. Os resultados apontam para uma baixa presença dos atores governamentais nos momentos de deliberação dos conselhos, o que pode espelhar a pouca importância conferida a esse mecanismo e espaço de discussão coletiva sobre os rumos das políticas para a infância e juventude e de assistência social no Estado. Além disso, geralmente os membros governamentais nomeados como conselheiros não têm poder real de decisão, uma vez que o processo decisório no âmbito administrativo muitas vezes não leva em consideração as discussões que acontecem nos conselhos.

A participação residual de grande parte dos conselheiros governamentais pode indicar um certo descompromisso e a não-prioridade desse espaço de debate no processo decisório e na gestão da política. O exame da simples presença ou não dos conselheiros (e suas respectivas instituições) nas plenárias pode expressar, portanto, a natureza do compromisso institucional com o conselho, apontando para uma maior ou menor importância atribuída a esse canal de deliberação. Uma secretaria ou entidade não-governamental, uma vez ausente (ou com participação restrita) nas reuniões plenárias, abdica de seu direito de debater e, portanto, de interferir sobre as decisões e encaminhamentos relativos à política. E se o faz é porque tem uma avaliação negativa a respeito da importância do conselho ou apresenta dificuldades para uma atuação mais qualificada e efetiva. Praticamente todos os conselheiros mencionaram os enormes desafios para garantir uma presença mais ativa e ampla dos diversos segmentos sociais.

No plano local, todos os entrevistados de ambos os conselhos também apontaram para essa questão da precariedade da participação. Para eles, a ausência ou a presença restrita das organizações não-governamentais (“participação sempre dos mesmos”) é uma das principais falhas do conselho, tendo sido salientado que essa ausência é ainda mais forte no caso governamental.

Nas entrevistas realizadas no nível municipal, em todos os casos, com diferenças de grau, a fraca participação é mais grave do lado dos representantes governamentais. Percebe-se que o grupo dos representantes não-governamentais parece ter mais coesão e sintonia com a agenda da área, demonstrando mais conhecimento das questões envolvidas do que o grupo

dos representantes governamentais, bem como um acentuado engajamento em movimentos sociais. Pouco freqüentes às reuniões, os representantes governamentais ignoram as atividades desenvolvidas pelo conselho, bem como as reais atribuições do conselheiro. O fato de as reuniões serem no horário do expediente facilita a ida dos representantes governamentais, mas são enormes as dificuldades para garantir sua presença constante.

Ainda que a participação de representantes não-governamentais seja relativamente maior, ela ainda é bastante limitada e desigual, no plano estadual ou no nível local. Tanto no caso da assistência quanto no da criança e do adolescente, alguns poucos participam mais ativamente, enquanto a maioria tem uma baixa presença nas reuniões plenárias. A análise empírica mostra que certas entidades detêm recursos de mobilização maiores, capazes de atender demandas, articular agendas e interesses de maior amplitude. Esse fato ressalta não apenas a heterogeneidade, mas também a desigualdade no que é genericamente denominado “sociedade civil”. As entidades não são todas iguais e nem todas (talvez muito poucas) têm condições de arcar com os custos da participação e capacidade técnica para intervir efetivamente na agenda e nas deliberações do conselho.

Além dos constrangimentos de tempo e financeiros, existe uma desigualdade na distribuição, entre os membros, de recursos de conhecimento, informação e competência especializada. Ainda, as entidades precisam, freqüentemente, superar práticas e visões clientelistas na relação com o Estado. Muitas vezes foi salientado nas entrevistas nos conselhos locais que grande parte das entidades busca o conselho na tentativa de conseguir recursos para financiar suas atividades, apresentando uma participação muito tímida e mesmo residual nos espaços de deliberação sobre a política municipal.

A questão é como garantir a qualidade da participação, tanto para representantes do governo quanto para representantes da sociedade civil. Para esses últimos, trata-se de viabilizar condições, instrumentos e conhecimentos que permitam a discussão e o debate mais informado e, portanto, mais igualdade e paridade na participação. A excessiva heterogeneidade entre os participantes dos conselhos não permite que estes sejam efetivamente paritários: membros não-governamentais e governamentais possuem disponibilidades, capacidades e conhecimentos muito diferenciados,

o que dificulta a realização da dimensão igualitária de participação. Para os representantes do Estado, a participação em conselhos e fóruns integra suas atribuições profissionais remuneradas e o custo da participação é em geral muito menor do que para os representantes de entidades da sociedade civil, para as quais é difícil compatibilizar as demandas mais imediatas com as discussões de maior alcance exigidas nesses fóruns de decisão. Assim, a abertura de espaços e a inovação institucional, ainda que indispensáveis, não são suficientes para uma efetiva participação. Esta exige também a qualificação dos atores envolvidos e a democratização das informações a respeito dos problemas, ações e financiamento das políticas sociais. Produção, disponibilidade e acesso à informação são dimensões que não podem estar restritas à discricionariedade do governo. O problema da assimetria informacional continua sendo um entrave para um melhor desenvolvimento dos conselhos.

Atores sociais com capacidade de intervenção diversa recolocam a assimetria da participação de outra forma. Os membros das entidades são efetivamente representativos de forças autônomas e expressão de “vontades” sociais? As exigências de conhecimento minimamente especializado acabam por, paradoxalmente, favorecer a inclusão (nos conselhos) de indivíduos mais bem capacitados, com mais recursos e que nem sempre constituem a expressão viva, ou mais “direta”, das forças sociais mais atuantes ou a expressão de sua pluralidade.

Quanto aos assuntos tratados nas plenárias dos dois conselhos, a análise mostra que grande parte das discussões foi direcionada para o exame de questões internas aos conselhos, tendo como foco sua estruturação. Como se pôde verificar, em ambos os conselhos as discussões plenárias focalizaram o debate de temas relacionados à sua organização e estruturação interna. Esse ponto, longe de ser trivial, indica uma dificuldade de os conselhos cumprirem, de forma mais efetiva, seu papel constitucional.

Desempenho institucional

A atuação efetiva dos conselhos é de suma importância para avaliar os desafios com que se deparam essas novas institucionalidades para cumprir as diretrizes legais. Quanto ao desempenho institucional, o questionário

aplicado possibilitou dois eixos de considerações. No primeiro, o respondente assinalava quais ações foram executadas. No segundo, foram formuladas perguntas com respostas abertas sobre a primeira, segunda e terceira ação principal realizada pelo conselho. Interessava saber não apenas o que havia sido feito, mas também qual era a prioridade.

As mais importantes atribuições dos conselhos, de acordo com as legislações, regulamentos, princípios e diretrizes, não foram, para a maioria dos conselhos da criança e do adolescente, executadas. Para o primeiro conjunto de perguntas, quase um terço não implantou conselhos tutelares, uma das principais prerrogativas constitucionais dos conselhos de direitos. Mais da metade dos conselhos não elaborou um diagnóstico sobre a situação da criança e do adolescente, quase 60% não determinaram as diretrizes para as políticas de atendimento relativas às medidas de proteção e 65% não elaboraram diretrizes para a adoção de medidas socioeducativas. A grande maioria, mais de 63% dos conselhos, nem mesmo promoveu cursos ou seminários para capacitação dos representantes, e quase 67% não formularam programas relativos às diretrizes de educação e saúde, por exemplo, atribuição central dos conselhos de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

Existe uma patente fragilidade de mecanismos institucionalizados de controle sobre a execução das políticas, e os números indicam a distância entre as competências estabelecidas legal e juridicamente para os conselhos e os resultados de sua implantação em processos sociais e institucionais complexos.

Ao lado da dificuldade de efetivar a participação, a análise das atividades realizadas pelos conselhos locais mostra que um percentual deles, ainda reduzido, desenvolve ações específicas do papel dos conselhos. Quando se trata de atribuições dos conselhos, o que é mencionado refere-se às atividades-fim da política, o atendimento direto de casos de violação de direitos, distanciando-se, portanto, de uma atuação mais no âmbito da *advocacy* e da formulação de diagnósticos e diretrizes da política, de *accountability* e de controle público sobre a ação governamental.

Além da assimetria informacional, falta aos conselhos a posse e o uso de instrumentos que permitam a efetivação de sua dimensão normativamente deliberativa. O fato de o Executivo não considerar o conselho

co-gestor da política definitivamente mina o poder constitucionalmente sancionado dos conselhos. Em praticamente todos os conselhos locais pesquisados, os representantes não conhecem as condições dos fundos, os recursos que possuem e a que se destinam. Essas informações permanecem restritas, na quase totalidade dos casos, ao Executivo municipal, quando não exclusivamente ao prefeito. Embora as determinações constitucionais façam dos conselhos os gestores dos fundos, na realidade eles sabem muito pouco sobre esse assunto. Além disso, os fundos não são objeto de políticas explícitas de captação de verbas, e, pelo que declaram os entrevistados, não existem recursos sobre os quais os conselhos poderiam deliberar. O caso da assistência apresenta uma dinâmica própria, uma vez que os recursos do governo federal são repassados aos fundos municipais para o custeio dos antigos convênios da LBA. As verbas são mínimas e já vêm destinadas ao pagamento *per capita* de algumas entidades, não tendo o conselho poder para alterar essa destinação. Algumas entrevistas reforçam a idéia de que os conselhos de assistência vêm sendo criados, junto com os fundos, exclusivamente para receber *per capita* dos convênios da extinta LBA. Os planos, também instrumentos necessários para o repasse dos recursos, são produzidos por assistentes sociais para vários municípios, sem nenhum diagnóstico sustentando as iniciativas, de forma pouco pertinente à realidade municipal.

A eficácia dos conselhos depende das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado e da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos. Essa questão nos remete para o exame da intrincada e complexa relação dos conselhos com o Executivo municipal.

Autonomia e dependência: o difícil equilíbrio

Depois de dez anos do Estatuto da Criança e do Adolescente e quase sete anos da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, onde estamos? Claro que o tempo transcorrido é pouco para esperarmos resultados sedimentados, mas os obstáculos encontrados na prática para efetivação do potencial de emancipação dos conselhos sinalizam que, para ser efetiva, a *accountability* societal requer uma sociedade civil organizada e capaz de exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas,

fortalecendo a dimensão associativa da cidadania. Além disso, a *performance* dos conselhos tem uma ligação intrínseca com a qualidade do governo municipal. A questão dos recursos controlados pelos agentes – tempo, informação, capacidade técnica etc. – configura-se como elemento central para a análise dos conselhos e de seu potencial como instrumento de *accountability* societal.

Ao se analisar empiricamente os conselhos municipais, tem-se um cenário desalentador: queixas comuns de falta de recursos, de precariedade das instalações físicas, do caráter marginal que o conselho ocupa no poder municipal, da baixa presença dos representantes nas reuniões plenárias, das dificuldades do exercício da deliberação, entre outras. Parece claro que o funcionamento dos conselhos depende de suas condições físicas, materiais e institucionais. A realidade na maioria dos municípios pesquisados mostra que nem sempre os conselhos apresentam as condições mínimas de subsistir, o que espelha um baixo grau de institucionalização e uma fraca autonomia dos conselhos e sua dependência excessiva do Executivo municipal. Na maioria dos casos, os conselhos funcionam em salas cedidas no espaço da prefeitura, com uso de recursos como telefone, material de consumo, etc. também pertencentes ao Executivo municipal. Se o governo reconhece a relevância do trabalho desenvolvido pelos conselhos, existe alguma chance de estes funcionarem. Se não existe esse reconhecimento, não há qualquer condição de o conselho subsistir.

Tais questões corroboram as tensões entre a dimensão formal legal e a atuação de fato dos conselhos. Ainda que a autonomia em relação ao Estado seja necessária para viabilizar o exercício do controle por parte de agências institucionalizadas, a eficiência destas depende, e muito, da atuação do Estado. Essa questão tem a ver com a autonomia necessária para que os conselhos possam efetivar o controle da sociedade sobre o governo e com o grau de abertura deste para uma prática efetivamente democrática. Sem essa permeabilidade do Estado, fica difícil para os conselhos se constituírem como expressão da esfera pública e como canal de comunicação entre Estado e sociedade.

Como Nuria Cunill Grau (2000) aponta, um certo nível de autonomia em relação ao Estado torna-se necessário para viabilizar o exercício do controle por parte de agências institucionalizadas, sendo que a eficiência

depende, e muito, da atuação do Estado. A análise empírica sugere fortemente a profunda dependência, para um efetivo funcionamento dos conselhos, do aparato governamental.

A questão da autonomia remete, portanto, à dimensão da efetividade do poder de decisão dos conselhos. A perspectiva dos conselhos como espaços de poder implica alterações no desenho institucional e na estrutura do poder estatal. Para que o conselho seja efetivamente um espaço de decisão e de controle social das ações do Estado, é necessário que o sistema administrativo considere novas questões em sua agenda, que apresente uma efetiva disposição para partilhar o poder de decisão e o controle da implementação das políticas, que altere sua lógica de funcionamento e sua racionalidade, incorporando na formulação e gestão de políticas sociais as demandas sociais canalizadas a partir da participação de diversos atores da sociedade civil. Para implementar tais mudanças, é necessário que se explicitem um projeto municipal que considere os conselhos canais efetivos de participação, garantindo uma presença mais qualificada de organizações e secretarias comprometidas com a consolidação de mecanismos de participação e deliberação suficientemente adaptados e abertos para viabilizar uma comunicação efetiva entre Estado e sociedade.

Nem sempre essa abertura é de todo possível. As instituições, principalmente as ligadas ao aparato estatal, oferecem resistências de diversas ordens no que se refere a mudanças em sua lógica interna e em seus métodos de ação. Em sua maioria, estão organizadas para agir de forma verticalizada, setorializada e especializada.

O foco na intersetorialidade é uma diretriz acertada. Ao buscar a articulação horizontal das políticas e programas municipais, a perspectiva da intersetorialidade aponta em direção contrária à fragmentação, verticalização e excessiva “setorização” das políticas, marcas características do aparato institucional das administrações públicas ainda predominantes no País. Tal estratégia permite resultados mais significativos quanto ao impacto e sustentabilidade dessas políticas, evitando sobreposição de ações e garantindo às mesmas maior organicidade.

Para viabilizar a horizontalidade, contudo, muitos são os limites. A lógica setorial expressa-se na cultura organizacional – fruto da diversidade

de secretarias e de programas especializados –, assim como nos mecanismos de destinação dos recursos. A maioria dos repasses, principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social, acaba por fortalecer ações setoriais. Conseguir essa articulação, inclusive do ponto de vista financeiro, não é algo simples e demanda um longo prazo. Na questão do financiamento, há necessidade de uma nova lógica de intervenção no desenho e oferta dos serviços sociais, possibilitando ampliar o impacto do gasto social, racionalizando procedimentos e somando esforços de áreas diversas.

No que se refere às mudanças necessárias no sistema administrativo para que seja ampliado o impacto dos conselhos, muitos desafios permanecem. Um deles tem a ver com a fragmentação dos conselhos. Em um mesmo município podem coexistir conselhos setoriais diversos, o que dificulta, por sua vez, uma articulação das políticas locais. Tal constrangimento cria dificuldades de participação, uma vez que usualmente não existem pessoas, quadros e entidades em número suficiente para uma representação qualificada em várias instâncias de deliberação. Tem-se, assim, o desafio urgente de buscar mecanismos de integração dos conselhos, de forma a minimizar os efeitos perversos de sua fragmentação.

Conclusões

Como tipo ideal, e também como uma utopia possível, os conselhos contribuem para aproximar o governo dos cidadãos e para o enfraquecimento das redes de clientelismo, trazendo alianças e conflitos de interesse para esferas públicas de decisão; permitem maior grau de acerto no processo de tomada de decisões; ajudam na identificação mais rápida de problemas e na construção de alternativas de ação; aumentam a transparência administrativa e pressionam as diversas áreas do governo em direção a ações mais integradas.

De forma geral, os resultados da pesquisa apontam para uma singela constatação, não desprovida, porém, de importância. Ao lado da dificuldade de efetivar a participação, a análise das atividades realizadas pelos conselhos mostra que um percentual ainda reduzido deles desenvolve ações específicas de *advocacy* ou de definição de diretrizes, elaboração de diagnósticos e capacitação de conselheiros. Grande parte executa tarefas que não

constituem as atividades-núcleo dos conselhos, que são o motivo maior de sua criação.

Inúmeras respostas poderiam ser oferecidas para justificar a ainda relativa debilidade da atuação dos conselhos nas políticas aqui consideradas. Em vez de ressaltar apenas a importância política desses novos construtos institucionais para a democratização das políticas, cabe lembrar as dificuldades que os conselhos encontram, na prática, para exercer esse papel. Os desafios para que os conselhos sejam de fato o canal de expressão de uma demanda organizada da sociedade, atuando como mecanismos de *accountability* (controle público sobre a ação do Estado) e de participação cidadã, estão ainda longe de ser superados para a grande maioria dos conselhos municipais. A questão dos recursos controlados pelos agentes – tempo, informação, capacidade técnica, etc. – configura-se como elemento central para a análise dos conselhos e de seu potencial como instrumento de *accountability* societal.

Entre as potencialidades dos conselhos e a sua efetividade na formulação e controle dessas políticas, há uma longa distância a ser percorrida. A análise empírica demonstra que ainda é necessário superar muitas barreiras para que os conselhos efetivem seu papel, corroborando as tensões entre a dimensão formal e legal e a atuação efetiva dos conselhos. De fato, não se pode desconsiderar que os mecanismos de acompanhamento, por parte dos conselhos, da execução das políticas são ainda frágeis e a capacidade de intervir no rumo das políticas nos municípios ainda é bastante limitada, dependente de condições sociais, políticas e institucionais ainda não totalmente exploradas e identificadas.

Além do grau de indução e permeabilidade do poder público municipal às demandas e aos canais de deliberação existentes, a efetiva atuação dos conselhos depende de outros fatores, como efervescência da vida associativa e participativa local e o *quantum* de capital social disponível e em uso. Essa efetividade tem relação com os recursos que os conselhos controlam e com o perfil e a trajetória pessoal e profissional dos atores envolvidos, sinalizando a extrema dificuldade para identificar as variáveis determinantes do grau de desempenho dos conselhos. Tem-se como hipótese, contudo, que a efetivação do potencial de emancipação dos conselhos requer uma sociedade civil organizada e capaz de exercer influência sobre o sistema político e

sobre as burocracias públicas, fortalecendo a dimensão associativa da cidadania. Além disso, a performance dos conselhos tem uma ligação intrínseca com a qualidade do governo municipal.

A descentralização da assistência social e das políticas sociais de forma geral, diretriz constitucional presente na retórica de praticamente todos os atuantes na política, não ocorre por decreto nem se resolve automaticamente em decorrência das garantias legais. Estabelecer de forma clara e detalhada as competências de cada esfera de governo no financiamento da política, cumprir o orçamento previsto, garantir repasses de fundo a fundo constituem alguns dos mais urgentes desafios para a efetivação das políticas de assistência e para infância e adolescência. Isso sem falar na efetivação necessária do papel dos fundos – municipais, estaduais e nacional –, instituições criadas formalmente e que não conseguem aglutinar recursos estáveis governamentais nem captar recursos da sociedade.

Um caminho de democratização foi constitucionalmente aberto pela Constituição Cidadã de 1988. Passados mais de 13 anos, os principais obstáculos para uma atuação mais consistente dos conselhos estão ligados às dificuldades para realizar e ampliar a participação, viabilizar o envolvimento e o compromisso de atores centrais, tanto governamentais quanto não-governamentais, e instituir mecanismos de controle e deliberação efetivos, o que daria condições para que a dimensão igualitária e deliberativa do conselho pudesse, de fato, garantir maiores níveis de eficiência, efetividade e equidade nas políticas sociais.

Nota

¹ Foram realizadas ao todo 52 entrevistas em nove municípios mineiros, sendo 33 do conselho da criança e 19 do conselho da assistência. Foram entrevistados 18 representantes não-governamentais e 15 membros governamentais nos conselhos da criança e oito membros não-governamentais e 11 governamentais para o caso dos conselhos de assistência. Quanto aos questionários, estes foram remetidos diretamente aos conselhos da criança ou a prefeituras municipais de 723 municípios em Minas Gerais, considerando os dados do IBGE para 1990. Dos 238 municípios que responderam aos questionários, 111 possuem Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Além disso, foram analisadas e sistematizadas todas as atas das plenárias realizadas nos dois conselhos estaduais: 21 do Ceas e 94 do Cedca.

Referências bibliográficas

CARNEIRO, Carla B.; COSTA, Bruno L.; FARIA, Carlos A.. *O processo de implementação e gestão de políticas sociais sob a ótica dos conselhos: o caso das políticas de assistência social e infância e adolescência em municípios mineiros*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000. (Relatório de Pesquisa.)

CARVALHO, Antônio Ivo de. Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania. In: *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro: Ipea, Ibam, 1997.

CUNILL GRAU, Nuria. *Nudos críticos de la accountability societal: extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina*, 2000. Mimeografado.

HABERMAS, Jürgen. Introdução: delimitação propedêutica de um tipo de esfera pública burguesa. In: HABERMAS, Jürgen. *Mudanças estruturais na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Further reflections on the public sphere. In: CALHOUM, Craig (ed.). *Habermas and the public sphere*. 1993.

_____. Política deliberativa: um conceito procedimental de democracia. In: *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*. São Paulo (44), 1998.

_____. *Notas sobre várias accountabilities*, 2000. Mimeografado.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability: the other side of control. 2000. Mimeografado.

TOMMASI, Livia de. A participação nos conselhos paritários: significados e limites. In: *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro: Ipea; Ibam, 1997.

Carla Bronzo Ladeira Carneiro é doutora em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Minas Gerais. Atua como professora e pesquisadora na área de políticas sociais, em especial políticas de proteção social, de superação da pobreza e assistência social.

Texto originalmente publicado em: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro 36, n. 2, pp. 277-292, mar./abr. 2002.

Reimpressão autorizada pela autora e pela Revista de Administração Pública (RAP).