

### **Gestão participativa de políticas públicas:**

#### **os conselhos deliberativos e paritários da infância e adolescência**

Silvia Andrade Stanisci(1)

Os conselhos deliberativos e de composição paritária entre representantes governamentais e da sociedade civil representam o canal institucional criado para dar concretude à gestão participativa das políticas sociais, instituída em decorrência do modelo de democracia implantado no Brasil com a Constituição de 1988.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA, promulgado há 10 anos, traduz os princípios constitucionais para a política da área, alterando radicalmente o paradigma anterior de intervenção. Incorpora a doutrina da proteção integral adotada pelas Nações Unidas, que parte do pressuposto de que crianças e adolescentes, como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, merecem proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado.

Do ponto de vista formal, o atendimento aos direitos dessa população passou no Brasil a ter prioridade absoluta, incluída a primazia na formulação de políticas públicas e na destinação de recursos para seu atendimento. Considerado pelos especialistas uma lei avançada para a infância e a adolescência, contemplando as diversas dimensões da questão, o Estatuto convive no Brasil com uma das piores realidades na área.

A situação da infância e adolescência brasileiras é dramática. Os dados relativos à miséria, violência, extermínio, trabalho infantil, prostituição, condições de saúde e de acesso à escolarização, aliados ao tamanho da população de crianças e adolescentes do país, nos trazem a dimensão das dificuldades a enfrentar pelos administradores públicos.

Para a gestão dessa política, propôs o ECA a criação de conselhos nas três esferas da Federação. O caráter deliberativo desses conselhos representa o avanço desse mecanismo institucional; a sua composição paritária reflete a proposta de partilha de poder que se encontra na raiz do modelo de democracia participativa, configurando-os como arena de expressão legítima de conflitos e de busca dos consensos possíveis.

#### **I - Democracia participativa: cenários, princípios e diretrizes do modelo**

A análise das perspectivas de funcionamento desses conselhos como mecanismos que de fato assegurem a gestão democrática de políticas públicas implica refletir sobre os cenários que colocam as condições históricas delimitantes das possibilidades e dos limites de realização dessa proposta e sobre o próprio modelo de democracia que fundamenta a criação de conselhos dessa natureza.

É conhecido o impacto mundial provocado pelo processo de globalização da economia nos Estados Nacionais, com significativas implicações para a sua autonomia. A nova divisão internacional do trabalho, apoiada no capital financeiro como elemento coordenador de sua dinâmica, introduz conflitos entre os estados e o capital transnacional, que no período anterior haviam apresentado muitos interesses coincidentes (Harvey, 1993).

Ao lado da crescente movimentação sem controle do capital pelo mundo, tenta-se manter a pobreza localizada em seus focos de origem. Aumentam os controles sobre a movimentação das pessoas e as manifestações de cunho neonazista e xenofóbico.

A problemática social se ressentiu fortemente das características do novo regime de acumulação capitalista. A desigualdade se agudiza com grandes índices de desemprego

estrutural e de exclusão social e com a crise em diversos sistemas de bem-estar social.

As possibilidades de resistência a esse processo terão que se desenvolver em ambiente muito hostil. Embora multipliquem-se as formas de expressão de interesses particulares correspondentes a direitos de grupos populacionais específicos, tais movimentos encontram-se dispersos e fragmentados. Os interesses universais não têm encontrado canais adequados para expressar-se; os canais tradicionais como partidos políticos e sindicatos mostram progressivos sinais de esvaziamento(2).

As sociedades são permeadas por sentimentos de descrença no político e de reforço do individualismo. Vivemos em uma cultura na qual multiplicam-se as práticas de violência e cresce o sentimento de impotência, muitas vezes inviabilizando a solidariedade social como resposta possível às ameaças de barbárie (Costa, 1989).

O Brasil apresenta-se como um país profundamente desigual, com grandes desequilíbrios regionais, baixíssimo nível de distribuição de renda e índice de desenvolvimento humano inferior ao que se poderia esperar de um país com o seu potencial econômico. Sua política social apresenta distorções resultantes de herança histórica e de seu perfil atual, fortemente afetado pelas restrições impostas ao gasto público decorrentes da prioridade dada ao ajuste da economia nacional às exigências do modelo globalizado.

Esse conjunto de fatores têm implicações diretas e cotidianas na implementação das políticas públicas. As dificuldades crescentes do Estado brasileiro no enfrentamento à pobreza levaram-no a considerar interessante e necessária a chamada parceria com a sociedade civil para o desenvolvimento das políticas sociais.

Por outro lado, embora o país seja marcado por uma tradição política e social de autoritarismo, cabe reconhecer a iniciativa da própria sociedade civil na moldagem da nova forma de gestão descentralizada e participativa. Nos anos 80, cenário de transição para a redemocratização, houve um significativo movimento da sociedade exigindo maior transparência no trato da coisa pública e controle social sobre as políticas governamentais.

Coincidentemente, portanto, interessou ao Estado e à sociedade - ainda por razões diversas - compartilhar a gestão das políticas sociais.

Em função dessas forças que a geraram e a mantêm, a nova divisão de responsabilidades entre Estado e sociedade civil para gestão de políticas sociais contém potencialidades contraditórias. Pode conduzir ao efetivo controle social da coisa pública. Pode também gerar desresponsabilização do Estado pela garantia dos direitos assegurados formalmente aos cidadãos.

"A República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito(...) todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" .

(artigo 1º da Constituição Federal de 1988 e seu parágrafo único).

Entendendo ser o sistema representativo fundamental, porém insuficiente para dar conta da complexidade contemporânea, a Constituição acrescentou a ele, como formas complementares e não substitutivas ou concorrenciais, mecanismos de participação direta - referendo, plebiscito e leis de iniciativa popular - e diretrizes de gestão participativa - as diretrizes de descentralização e de participação da população em políticas públicas voltadas para o atendimento de direitos sociais.

A compreensão da proposta de gestão participativa de políticas sociais implica uma análise dos conceitos de democracia e participação, cuja associação foi formulada como hipótese desejada no desenho desse modelo. Entendida como em tese facilitadora de uma gestão democrática de políticas públicas, a participação não é sinônimo automático de democracia necessitando, para de fato favorecê-la, ser dotada de conteúdo histórico

específico.

A democracia pode ser entendida como uma estratégia de institucionalização da incerteza que, considerando legítimo o conflito, permite a expressão dos diferentes interesses existentes na sociedade. Como um sistema definidor de procedimentos, tem assumido diferentes formas históricas. Apoiar-se, contudo, em um conteúdo intrínseco de valores, cuja base é o reconhecimento da soberania da vontade popular.

No Brasil a cidadania, igualmente assegurada por lei a todos os brasileiros, de fato não o é. Estão aí expressões como "cidadania regulada"<sup>(3)</sup> para definir o acesso diferenciado dos diferentes interesses a formas de expressá-los e de acessar poder. Como podem se consolidar regimes democráticos em situações de miséria que corroem a cidadania substantiva (Boron, 1994)?

É inevitável a tensão entre o princípio de igualdade contido na noção de cidadania e o de desigualdade contido em uma sociedade capitalista. Por outro lado, são inegáveis as conquistas da democracia política definindo, em nível jurídico-institucional, as condições necessárias ao estabelecimento do Estado Democrático de Direito.

O acesso à igualdade de oportunidades para expressão de interesses, acesso a bens, serviços e renda e construção de projetos de autonomia pessoal, que configuraria uma democracia substantiva, pode ser facilitado pela participação? Esta a aposta feita pela democracia participativa, entendendo a participação como vocação ontológica do ser humano, ser social por natureza.

Entretanto, não é possível falar em participação sem qualificá-la e delimitá-la. Trata-se de categoria dotada de muitas ambigüidades, tanto do ponto de vista conceitual como de sua utilização pelo senso comum. Da mesma maneira como a nova relação Estado/sociedade civil pode ser democratizante ou desresponsabilizante, a participação também contém possibilidades diversas.

Os conteúdos históricos é que darão sentido e direção a esse modelo. As ações participativas podem ser instrumento de expressão de conflitos reais ou de mera camuflagem deles; podem lidar com questões pontuais, ou tocar nos pontos centrais de poder, gerar ou não mudanças, terem ou não legitimidade.

Mesmo nas sociedades capitalistas avançadas, que não apresentam os níveis de desigualdade assinalados no Brasil e têm histórias antigas de vida democrática, essa questão não pode ser considerada resolvida. Elas ainda não conseguiram de fato implementar a participação coletiva nas decisões que afetam a vida do conjunto, nem formas de controle exercido pelas bases (Bobbio, 1983).

O conceito de governabilidade democrática progressiva desenvolvido por Nogueira (1995) identifica o sentido maior desta como a busca da reforma social na legalidade democrática, em que cada conquista impulse novas e mais importantes conquistas. É nesse sentido, considerando as contradições mas também as possibilidades do modelo, que se coloca a importância do processo de gestão participativa, como mecanismo que pode alavancar conquistas mais significativas para a sociedade brasileira.

A Constituição de 1988 estabelece esse princípio para todas as políticas sociais: no capítulo reservado à seguridade social, assegura-se caráter democrático e descentralizado à sua gestão administrativa, com a participação da comunidade. Para a saúde determina-se a descentralização, com direção única em cada esfera de governo e a participação da comunidade; também está prevista a gestão democrática do ensino público. O atendimento aos direitos da criança e do adolescente deverá ocorrer de acordo com o disposto para a assistência social: a descentralização político-administrativa e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis<sup>(4)</sup>.

A proposta de criação de conselhos deliberativos e de composição paritária entre

representantes de governo e de organizações não-governamentais foi a forma em geral encontrada pelos legisladores para regulamentar o direito constitucional à participação, por meio de leis orgânicas específicas. No caso da política da infância e adolescência, o já mencionado Estatuto da Criança e do Adolescente.

## II - O Estatuto da Criança e do Adolescente - marco jurídico e projeto social

"A gente não quer só comida.

a gente quer comida, diversão e arte.

(...)a gente quer saída para qualquer parte.

(...)a gente não quer só dinheiro.

a gente quer dinheiro e felicidade.

(...)a gente quer inteiro e não pela metade"

Comida, dos Titãs (trechos)

O Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA, Lei 8069/90, é a expressão legal de um projeto de sociedade que tem por horizonte a cidadania plena. Na época de sua promulgação, cerca de 32 milhões de crianças e adolescentes viviam em famílias cuja renda mensal era inferior a meio salário mínimo per capita; entre estas, apenas 19,8% moravam em locais servidos por redes de esgotos e 28,4% contavam com água encanada (IBGE, Censo de 1991). Um quarto da população infanto-juvenil brasileira, correspondendo a cerca de quinze milhões de crianças e jovens, integrava famílias indigentes (IPEA, 1993).

Pelos dados do Censo de 1991, sete milhões de crianças e jovens entre dez e dezessete anos trabalhavam; desses, 1,9 milhão com idades entre dez e treze anos. Da população na faixa etária de sete a quatorze anos, quatro milhões encontrava-se fora das escolas (IBGE).

Apenas no período entre 1988 e 1991 foram assassinados 5.644 meninos e meninas no Brasil, de acordo com Relatório da Human Rights Watch for Americas (Lima, 1995). A instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio (28/05/91) e da Prostituição Infanto-juvenil (29/04/93) foram um claro sinal da dimensão dessas problemáticas no país.

Dez anos após, apesar de alguns avanços, como a concentração de esforços no combate ao trabalho infantil, os direitos da infância e da juventude continuam ameaçados no Brasil, conforme conclusão de um estudo realizado pelo Unicef que aponta a existência de um milhão de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos fora da escola, de 220 mil meninas menores de 14 anos trabalhando como domésticas, de 45 mil crianças vivendo em lixões e de 1,9 milhão de jovens analfabetos. A taxa de mortalidade de menores de um ano continua muito alta, de 36/1000, sendo que atinge 59/1000 na região nordeste(5).

A problemática contemporânea da infância e adolescência ressurte também de seu perfil histórico. Até o século XIX o cuidado com a infância não se constituía em preocupação do Estado brasileiro, registrando-se a atuação das Santas Casas de Misericórdia e de ordens religiosas, como a dos jesuítas. A prática da roda dos expostos persistiu até meados do século XX(6).

Na década de 20 foi instalado o primeiro Serviço Nacional de Assistência e Proteção à Infância Abandonada e aos Delinquentes; é de 1927 o primeiro Código de Menores, de corte penal e tutelar. Na vigência do Estado Novo observou-se a instalação do aparato

executor de políticas sociais no Brasil, acompanhada pela expansão de instituições na área de infância e juventude: em 1940 foi criado o Departamento Nacional da Criança no Ministério da Educação e Saúde, em 1941 o Serviço de Assistência aos Menores, SAM, instituição total subordinada ao Ministério da Justiça e e em 1942 a Legião Brasileira de Assistência - LBA, voltada inicialmente para a atenção à pequena infância.

A década de 50, em que pese a redemocratização do país, não apresentou mudanças na política para a área, que continuou a apresentar corte quer assistencialista quer repressivo. Em 1964, o novo regime ditatorial criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - Funabem, reproduzida nos estados com as fundações estaduais, Febens e lançou a Política Nacional do Bem-Estar do Menor que, em sintonia com a ideologia de segurança nacional, objetivava o controle da marginalidade, porém paradoxalmente pregava já a integração dos meninos às famílias e comunidades. A Funabem foi incorporada a diversos ministérios, sendo extinta em 1990, quando da criação da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, CBIA(7), já em consonância com as diretrizes da nova legislação para a área.

Apenas no final da década de 70 e início dos anos 80 começaram a se fortalecer no país as condições favorecedoras de uma mudança na política pública de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes. O processo de transição democrática e de luta por direitos foi marcado pela articulação de interesses específicos, como o das crianças e adolescentes, a interesses mais gerais, voltados notadamente para o retorno da democracia e o resgate da dívida social.

Mesmo assim, em 1979 foi promulgado um segundo Código de Menores, regido pela doutrina da situação irregular, segundo a qual a pobreza era entendida como uma irregularidade e os menores classificados como carentes, abandonados e/ou infratores, sendo objeto de medidas de cunho assistencialista ou repressivo.

Essa situação jurídica, entretanto, era incompatível com as novas exigências democráticas e com novas posturas pedagógicas que já vinham sendo adotadas no trato com a população infanto-juvenil, com expressivo protagonismo de organizações da sociedade civil, como o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua e a Pastoral de Menores, entre outros atores significativos.

No contexto internacional, por sua vez, promulgavam-se legislações afirmativas de um conjunto de direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, que vieram a ser conhecidas como a Doutrina da Proteção Integral.

Retomando direitos expressos desde a Declaração de Genebra em 1924, passando pela Declaração Universal dos Direitos da Criança aprovada pelas Nações Unidas em 1959 e retomando os princípios da Convenção 138 da OIT, da Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1979 e das Regras de Beijing e Riad(8) , a Convenção sobre os Direitos da Criança aprova em 1989 como princípio básico para o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes a Doutrina da Proteção Integral(9).

Com a coincidência das pressões externas e internas por uma mudança na legislação da infância, o cenário era favorável à incorporação de emendas populares pela Assembléia Nacional Constituinte. As emendas Criança e Constituinte e Criança Prioridade Nacional, apresentadas com milhões de assinaturas, tiveram seus conceitos integralmente incorporados na Constituição da República, nos artigos 227 (síntese da doutrina da proteção integral) e 204 (diretrizes para a gestão participativa).

Após a promulgação da Constituição, ainda houve quem lutasse por uma simples reforma no Código de Menores, os "menoristas", mas foram vencidos pela corrente que acreditava ser necessária uma revolução na área, os "estatutistas", que conseguiram finalmente aprovar o Estatuto da Criança e do Adolescente em 13/07/90(10).

Incorporando os princípios da doutrina da proteção integral, o Estatuto introduz um olhar radicalmente diferente na política de atendimento dos direitos das crianças e

adolescentes, que passam a ser considerados sujeitos de direitos.

A pobreza deixa de se constituir em motivo para perda ou suspensão do pátrio poder, o acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito é definido como direito público subjetivo exercitável contra o Estado e o trabalho infantil é proibido(11).

Foram introduzidos procedimentos e garantias processuais já concedidos à população adulta, como o direito ao contraditório, sendo assegurada ao adolescente a defesa por advogado. Normas essas que integram o processo legal de rotina nos Estados democráticos de Direito, tendo por objetivo proteger os indivíduos contra o possível arbítrio do Estado.

O ECA alterou a concepção do papel da Justiça da Infância e Juventude, que passa a ter atuação jurisdicional apenas em casos de conflito; reforçou o papel institucional do Ministério Público e propôs a criação, em todos os municípios, de Conselhos Tutelares, órgãos encarregados de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Uma série de medidas de proteção, aplicáveis a crianças e adolescentes e sócio-educativas, estas para adolescentes com prática de delito, foram elencadas, sempre no intuito de oferecer a essa população todas as condições necessárias para o seu desenvolvimento integral e harmônico.

Para a política de atendimento, prevê o Estatuto uma atuação integrada do Estado e da sociedade. As diretrizes da política pregam a descentralização, com ênfase no município como locus privilegiado de atenção a crianças e jovens. O ECA propõe a criação de conselhos deliberativos e de composição paritária entre representantes de organizações governamentais e não governamentais nas três esferas da Federação(12), acompanhados de respectivos fundos financeiros.

Desenhou-se um novo modelo de gestão, que se propõe democratizante da gestão pública da área. Os desafios postos para os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são imensos e de complexa natureza. Desde logo, o desafio principal de enfrentar uma problemática que assume contornos da gravidade com que se apresenta a questão da infância e adolescência no Brasil. O desafio de implementar um sistema de garantia de direitos para a população infanto-juvenil nos cenários de aumento dos processos de exclusão social e de dificuldades crescentes para manutenção universalizada de padrões mínimos de bem-estar social. E o desafio de se colocar, como nova forma institucional criada, em condições de interlocução com os demais atores institucionais da área, a fim de efetivamente poder dar encaminhamento às prioridades da infância e adolescência.

### III - Os conselhos deliberativos e paritários da infância e adolescência: proposta de gestão participativa de uma política pública

Organizados de acordo com o modelo da democracia participativa, os conselhos deliberativos e paritários foram concebidos tendo-se em mente dois grandes resultados para a sua ação: o aumento da eficácia e efetividade das políticas sociais e o amadurecimento do processo democrático nacional.

A participação na gestão das políticas sociais, além de direito constitucional dos cidadãos brasileiros, é um dos requisitos da gestão pública contemporânea; sendo considerado fator importante de sua eficácia (Kliksberg, 1997).

Os processos de formação de lideranças representativas, expressão, articulação e negociação de interesses que devem permear o cotidiano desses conselhos, por sua vez, contribuem para o desenvolvimento de práticas de formação de consenso fundamentais para a vida democrática.

Pretendeu-se imprimir a essa instância deliberativa caráter democrático e ético, exigindo-se delas a busca da equidade, a transparência nas decisões e no oferecimento de informações que possibilitem efetivo controle social e o estímulo ao fortalecimento das organizações de representação popular para seu acesso a decisões centrais (Wanderley, 1991).

Inspirados na Constituição Federal e normatizados pelo ECA, os conselhos apresentam uma raiz comum e singularidades, pois são criados por leis específicas de cada unidade da Federação, que determinam sua natureza, competências, composição, formas de escolha e de substituição dos conselheiros, duração e perda dos mandatos, posse, impedimentos, vinculação e estrutura administrativa.

Diferentemente de outros conselhos formados apenas no seio da sociedade civil - cuja ação e importância não ficam diminuídas nem prejudicadas - os conselhos dos quais tratamos integram a esfera pública como órgãos vinculados ao poder executivo da esfera correspondente de governo, que deve responsabilizar-se pelo suporte necessário ao seu funcionamento. Seu funcionamento é normatizado pelo regimento interno, de sua autoria, bem como por decretos do poder executivo.

A inconstitucionalidade da não criação dos conselhos dos direitos por algum município ou estado é apontada por alguns autores com base no argumento de que eles são os órgãos previstos para garantir a participação popular na política da infância, direito previsto na Constituição. Nesses casos, ao lado de contínua mobilização pública, a medida cabível seria a ação civil pública (Liberati e Cyrino, 1993). Essa medida pode ser acionada também no caso de criação de conselhos em discordância com os princípios definidos pelo ECA, ou seja, caso não lhes seja atribuída natureza deliberativa ou assegurada a composição paritária entre governo e sociedade civil.

#### a) O caráter deliberativo e a questão da legitimidade dos conselhos

O caráter deliberativo dos conselhos representa justamente o avanço dessa proposta em direção a um aperfeiçoamento da democracia. Mas os questionamentos mais comuns com relação aos conselhos se concentram exatamente nessa dimensão deles. Alega-se que estariam "invadindo" a esfera do poder legislativo, ou do executivo.

Claramente, os conselhos não foram criados para substituir o sistema representativo, mas como mecanismo complementar a ele. Os conselhos não representam os interesses gerais, mas os específicos. Os vereadores, deputados estaduais e federais continuam a ser os portadores do conjunto dos interesses da população. Os conselheiros representam interesses legítimos, porém particulares - de um segmento populacional, de uma política pública.

Permanece em aberto o problema da articulação dos interesses específicos aos gerais; no caso, da articulação dos conselhos com os representantes do legislativo. Mas, talvez em face do maior distanciamento dos legisladores das questões específicas das políticas sociais, essa eventual dificuldade tem sido mais objeto de reflexões do que de disputas concretas.

Estas, na maior parte das vezes, têm ocorrido na relação dos conselhos com o poder executivo. Inúmeros prefeitos não aceitam o poder deliberativo dos conselhos, alegando que esse poder caberia exclusivamente a eles, como representantes legítimos da vontade popular, teoria que encontra respaldo em algumas análises.

Cabe reconhecer que em geral as constituições estaduais e as leis orgânicas dos municípios determinam que compete privativamente aos chefes do executivo exercer a administração da respectiva esfera. Se há essa competência exclusiva, o caráter deliberativo dos conselhos de fato a fere. Por outro lado, se eles não forem deliberativos, ferem a lei maior de todas, a Constituição Federal, bem como as suas legislações complementares.

Na letra fria das leis, o conflito está instalado. Entretanto, os chefes do executivo costumam ser eleitos com amplas plataformas que mais desenham as diretrizes de sua gestão do que detalham as prioridades e planos para cada política. Além disso, novas demandas em cada área surgirão continuamente durante seus mandatos, muito mais levando-se em conta a velocidade de mudanças dos cenários no mundo atual. Daí a possibilidade de articulação harmônica entre os executivos e essa inovação institucional, os conselhos deliberativos encarregados de aprovar e controlar políticas sociais.

Os conselhos também não substituem a ação do poder executivo; não executam, deliberam, portanto não devem ser instados a cumprir tarefas de caráter nitidamente executivo. Em muitas situações essa proposta tem sido desvirtuada; por exemplo, no caso de registro de entidades. Os conselhos devem deliberar sobre os critérios para tal, mas é ao poder executivo que cabe designar pessoas para a realização da atividade.

Como se caracterizaria, então, o papel dos conselhos deliberativos?

O ponto de partida de seu trabalho consiste na análise das diretrizes propostas pela administração local e pelas demais esferas de governo para a política da área. Por exemplo, um conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente deve estudar as diretrizes da gestão municipal e as políticas estadual e nacional da infância e adolescência procurando, em cada um desses documentos, os elementos a serem incorporados e aqueles que não são adaptáveis à realidade local, ou àquele momento específico, ou até são importantes mas depois de serem atendidas outras prioridades.

Não se trata simplesmente de uma adaptação do que está previsto, erro cometido por muitos conselhos, aflitos para enquadrarem seus planos em diretrizes já formuladas para garantir programas e serviços e, principalmente, recursos para financiá-los. Trata-se, sim, de incorporar o que faz sentido, pois desaprovado sem critérios tem conseqüências tão negativas como aprovar igualmente sem critérios.

Mas, mais que simplesmente realizar essas análises, exige-se dos conselheiros, em articulação com suas bases, imaginação criativa. Conhecer a realidade sobre a qual devem atuar, trabalhar a partir de bons diagnósticos e tentar perceber o novo possível, identificar possibilidades do universo local. E, da síntese entre o que foi incorporado e o que foi criado, elaborar seus pareceres, exercendo com responsabilidade seu poder deliberativo.

As resoluções dos conselhos obrigam o poder público ao seu cumprimento, desde que obedecidos os limites à sua autonomia decisória, que são de ordem legal, espacial, orçamentária e de compatibilização das diversas políticas.

Legal, pois todas as ações públicas - e as resoluções dos conselhos o são - devem obedecer ao princípio da legalidade, ou seja, respeitar as legislações a respeito da matéria em questão. Muitos conselhos, com base até nas melhores intenções de resolver problemas, têm emitido resoluções incompatíveis com o ordenamento jurídico, o que automaticamente as desqualifica e, a médio prazo, acaba por desqualificar os conselhos também... As mudanças legais que o conselho julgar importantes devem ser encaminhadas ao poder competente para tal, o legislativo.

A homologação das decisões dos conselhos pelo poder executivo, inserida em diversas leis de criação de conselhos, compromete o caráter deliberativo dos conselhos, pois o poder executivo fica com o poder de simplesmente não homologar as resoluções que não julgar convenientes, transformando assim automaticamente o conselho em consultivo. Ela só pode ser admitida para verificação da legalidade das medidas tomadas, nunca para análise de seu mérito.

O segundo limite também é muito concreto, dizendo respeito ao espaço compreendido pelo poder decisório de determinado conselho - se municipal, o daquela municipalidade. Com relação à política regional, estadual ou mesmo nacional, suas manifestações, que devem ser até incentivadas, têm caráter consultivo.



As restrições de ordem orçamentária e a necessidade de compatibilização das diversas políticas são mais difíceis de operacionalizar, porém igualmente fundamentais. Elas introduzem a questão da articulação das demandas provenientes das várias áreas em algum fórum amplo de desenvolvimento, ou na forma de orçamento participativo, de tal sorte que os conselhos possam se assegurar da viabilidade de suas propostas, para então passarem a exigí-las. A idéia é a de que amplas assembleias de conselhos, integradas também por outras pessoas, movimentos e organizações, possam conhecer os recursos disponíveis, debater sobre as diversas prioridades locais, eleger as principais e daí canalizá-las para as respectivas áreas.

Essa questão traz também à tona a dificuldade que ocorre com a multiplicação dos conselhos, principalmente nos municípios de porte menor. Tratar os municípios como categoria homogênea, exigindo indistintamente deles a mesma organização em termos de conselhos, quando notadamente são muito desiguais, refletindo-se isso nos seus próprios ordenamentos institucionais, é um erro que vem sendo sistematicamente repetido. Em municípios pequenos, no Brasil a ampla maioria, possivelmente um conselho de desenvolvimento social fosse mais adequado do que os diversos conselhos atualmente existentes, alimentados pela tradicional lógica de gestão e financiamento setorializados (saúde, educação, assistência social etc) - acrescidos pelos que representam segmentos populacionais específicos - criança e adolescente, idosos, pessoas portadoras de deficiência e outros.

Para os conselhos alcançarem legitimidade como instância deliberativa faltam instrumentos de sustentação de sua autonomia decisória, que o modelo não previu e ainda não foram implantados, apesar de sua evidente necessidade. São urgentes mecanismos que garantam aos conselhos o cumprimento de suas resoluções. Todos os órgãos públicos dispõem de instrumentos coercitivos que obrigam os destinatários de suas medidas a cumprí-las, ou a pagar por isso. Na falta deles, os conselhos muitas vezes não conseguem ser respeitados pelos demais atores da cena pública, que simplesmente não atendem ao disposto, nada sofrendo por isso.

Por outro lado, há que se criar também mecanismos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções. Os dirigentes públicos são sujeitos a uma série de controles e medidas que visam enquadrar suas decisões e punir eventuais desvios ou abusos, o que não ocorre com os conselheiros, contribuindo com a sua não legitimação como instância dotada de poder decisório.

#### b) A composição paritária e a questão da legitimidade dos conselheiros

Em consonância com o espírito da divisão de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil na condução das políticas, o Estatuto define a composição dos conselhos como igualmente distribuída entre representantes do governo e da sociedade civil. Além da equivalência entre o número de representantes, outros princípios devem ser observados na linha de se preservar a diretriz da paridade, como o da assiduidade às reuniões, o da forma de escolha da presidência, de preferência eleita pelos pares, e o do uso voto de qualidade(13). Quanto a este, o ideal é que seja acionado apenas como último recurso. Ou seja, se há discordâncias, cabe antes discutir mais e melhor a questão do que radicalizar seu encaminhamento através de votação que cinde o conselho ao meio.

Quanto à paridade substantiva, há que se ter cuidado com análises reducionistas, pois o conjunto dos representantes da sociedade civil não pode ser visto como um todo harmônico; o governo e a sociedade civil não pensam necessariamente de forma diversa sobre todas as questões e tanto o conservadorismo como as posturas progressistas estão igualmente distribuídas nos dois lados.

No que tange aos representantes dos órgãos públicos, são requisitos importantes para sua indicação aos conselhos que demonstrem interesse pela política em questão e poder

decisório para garantir a tramitação das decisões em seus respectivos órgãos. Aos conselheiros governamentais, cabe entender a dialética do processo que faz com que, ao mesmo tempo em que representam o pensamento de governo (têm a obrigação de fazê-lo), são também formadores de opinião dentro do próprio governo, quanto à política em tela. Sua legitimidade junto aos colegas conselheiros da sociedade civil advém do fato de representarem o pensamento do governo, podendo responder por ele; sua legitimidade como conselheiros junto ao poder executivo advém de defenderem as prioridades e metas que são consenso no conselho que integram.

A fim de respeitar o princípio da paridade na composição dos membros do conselho, deve-se atentar para o fato de que os representantes governamentais devem ser:

apenas do poder executivo - com base no princípio da independência entre os poderes. A presença de vereadores, por exemplo, comum em muitos conselhos municipais, é altamente contrária a esse princípio, destituindo o poder executivo do direito ao controle da

apenas da esfera de governo correspondente à esfera de atuação do respectivo conselho - com base no princípio de autonomia dos entes federativos. Não cabem representantes de órgãos estaduais e federais em conselhos municipais, distorção que também ocorre com alguma frequência.

Em ambos os casos, os argumentos são de que a presença de tais representantes, quer de outros poderes quer de outras esferas de governo, seria benéfica para o funcionamento dos conselhos, facilitando o encaminhamento de suas deliberações. Na verdade, essas pessoas podem participar das sessões sem direito a voto, apenas em caráter consultivo, hipótese em que se mantém a possibilidade de integração sem quebra do princípio da paridade.

As normas do Estatuto da Criança e do Adolescente implicaram alterações do papel das esferas de governo. A União passou a normatizar e coordenar a política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, o que deve ser feito em conformidade com o Conselho Nacional. O mesmo em relação aos estados, responsáveis pela coordenação das políticas estaduais a serem aprovadas e controladas pelos respectivos conselhos.

Os municípios tornaram-se responsáveis pela coordenação da política municipal, em articulação com os conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente e pela execução dos programas e prestação dos serviços que a compõem, em parceria com as organizações não-governamentais, caracterizando-se assim como a instância preferencial de atendimento à população.

Essa nova divisão de atividades deixa clara a necessidade de outro tipo de relação entre as esferas de governo, baseada em uma articulação intergovernamental que privilegie o foco na solução dos problemas. Entre os conselhos das diferentes esferas a articulação, embora prevista, não teve seus contornos definidos em lei. Inexiste subordinação entre eles; deve existir integração.

Quanto aos representantes não-governamentais, no caso dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente alguns analistas têm se perguntado se é oportuno que entidades de atendimento tenham assento em conselho, ou se este não deveria ser ocupado apenas por entidades de defesa de direitos. O argumento é o de que estas últimas teriam maiores condições para abstrair interesses específicos de cada segmento, visualizando com maior facilidade as prioridades do conjunto.

Hoje a maioria dos conselhos dos direitos inclui representantes de entidades de atendimento entre seus membros; daí ser fundamental o desenvolvimento, nesses conselheiros, da capacidade de percepção dos interesses mais amplos do conjunto da população infanto-juvenil.

O processo de escolha das organizações não-governamentais precisa respeitar os requisitos de universalidade que possam garantir a representatividade dos eleitos. Para que estas tenham legitimidade continuada, é obrigatório que se reúnam regularmente com suas bases. Os Foruns, as sessões abertas e as consultas populares são formas de imprimir legitimidade a essa representação. Reuniões ampliadas dos conselhos devem ser também abertas à participação individual de cidadãos interessados - constituem-se, afinal, numa possibilidade não mediada de expressão de interesses muito importante para o processo como um todo.

Os conselhos devem ser reconhecidos como uma exigência do aparato público organizado para a delimitação de um espaço político próprio (Gohn, 1988). Caso contrário, corre-se o risco de, com essa institucionalização da participação, enquadrar forças vivas em universo não transformador, reduzindo os conselhos a uma espécie de nova vestimenta para a antiga e conhecida burocracia.

### c) A busca dos consensos possíveis

A nova esfera pública criada por conselhos deliberativos e paritários, como os dos direitos da criança e do adolescente, representa uma inovação considerável. Não se trata daquela esfera pública não-governamental, pois os conselhos integram a administração pública; também não se trata da esfera governamental, justamente pela ausência de subordinação aos governos em suas deliberações. Como se integram ao cenário anterior e de que forma essa articulação deve se dar são questões que, em face de não terem sido previstas na formatação da proposta, têm sido objeto de diferentes construções históricas.

A proposta de gestão participativa tem apresentado diversas distorções em sua operacionalização. Algumas delas encontram sua raiz em falhas do próprio desenho, seja por características deste, seja pela insuficiência de desenvolvimento da proposta. Outras localizam-se em dificuldades da própria implementação.

Não se pode esperar dos conselhos que consigam, sozinhos, enfrentar a dramaticidade da situação da infância e adolescência no Brasil. Em geral, eles têm conseguido melhor performance onde existe sociedade civil organizada e vontade política dos dirigentes (Stanisci, 1996).

Os riscos que tal modelo oferece são vários, como ocorre com o modelo tradicional da democracia representativa. Há possibilidades de impasses imobilizantes, gerados exclusivamente em função de interesses político-partidários; há possibilidades de transformação dos conselhos em órgãos burocratizados, meros "carimbadores" de documentos; há possibilidades de uso indevido do cargo para finalidades de uso pessoal. Tem sido observadas diversas tentativas - e vitórias - de cooptação da sociedade civil pelo poder público. Elas tem sido facilitadas pela dependência das instituições de recursos públicos e pelo fascínio que o exercício da autoridade traz para alguns. É bom lembrar que, embora os conselheiros sejam pessoalmente empossados, seus cargos pertencem às organizações que os indicaram, governamentais ou não; eles podem ser substituídos a qualquer tempo.

Cabe reafirmar os conselhos como arena de articulação, cuja principal tarefa consiste em estimular os consensos possíveis. O consenso, requisito para o encaminhamento das decisões no interior dos conselhos, não significa a eliminação ou a negação do conflito, cuja expressão é necessária para que essa arena possa adquirir a legitimidade democrática requerida pelo modelo (Palma e Silva, 1999).

Talvez o maior entrave para o adequado funcionamento dos conselhos seja a sua ainda incompleta definição de papéis e competências. Esse o próximo passo - retomar os princípios inspiradores do modelo, sistematizar os elementos comuns às práticas mais exitosas e traduzir o que significa, e em que atividades implica, de fato, aprovar uma política pública, estabelecer metas, elaborar planos. E em que não implica. O mesmo com relação à destinação e acompanhamento de recursos e à definição de indicadores para o

monitoramento e avaliação da qualidade de serviços e programas.

E, para dotar os conselhos de maior capacidade operacional, planejar processos de capacitação permanente de seus membros. Sem elitizá-los, pois a idéia não é essa, mas elencando os perfis desejados de tal sorte que, no conjunto, os conselheiros sejam capazes de dominar os conteúdos necessários à sua ação.

A democracia participativa representa uma alternativa de democratização das relações em meio ao desagregador cenário contemporâneo, caracterizado pela crescente complexidade, diversidade e fragmentação de problemáticas.

O modelo implica em partilha de poder, exige mecanismos de sustentação e depende fundamentalmente da aposta política que se faça nele. Esse modelo encontra-se em experimentação. Os conselhos paritários e deliberativos da infância e adolescência são dotados de potencial estratégico para a democratização da gestão da política; sua viabilização efetiva dependerá de construção histórica.

Na atual conjuntura, os conselhos representam ainda apenas uma possibilidade.

## NOTAS

1. Texto de agosto/2000, elaborado para o V Congresso Internacional do CLAD sobre a reforma do Estado e da Administração Pública.
2. Ao lado da tendência à consolidação de altas taxas de desemprego estrutural, a diversificação de formas alternativas de inserção no mercado de trabalho (terceirização, contratos temporários etc) e a flexibilização das normas que regem as relações trabalhistas têm como conseqüência natural a perda da força política dos sindicatos, observável no declínio das taxas de sindicalização e nas práticas do chamado "sindicalismo de resultados" (Faria, 1994). Quanto aos partidos, a expressão "catch-all parties" (partidos "pega-tudo") com que vem sendo tratados muitos deles revela bem seu indistinto perfil ideológico.
3. Expressão cunhada por Wanderley Guilherme dos Santos (1979) ao referir-se à forma desigual de tratamento do sistema de proteção social brasileiro, erigido a partir da inserção de trabalhadores em empregos formais.
4. Respectivamente, artigos 194, inciso VII; 198, incisos I e III; 206, inciso VI; 227, inciso VII, parágrafo 7º e 204 da Constituição do Brasil de 1988.
5. Dados do estudo do Fundo das Nações Unidas para a Infância, Unicef, para a Agência Folha, publicados na Folha de São Paulo de 09/07/00.
6. Prática que consistia na deposição de bebês, em geral recém-nascidos, em uma parte de uma roda que ficava do lado de fora de abrigos. Uma vez colocada a criança, girava-se a roda para o lado de dentro da parede, sendo ela recebida sem ser sua origem denunciada.
7. A CBIA por sua vez foi extinta pelo reordenamento institucional promovido pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, que promoveu também a extinção também do Ministério do Bem-Estar Social e da LBA e criou a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social .
8. A Convenção 138 da OIT, de 1973, determinou idade mínima para o trabalho do jovem. Em 1979, Ano Internacional da Criança, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança reuniu grupo de especialistas que trabalhou durante dez anos para consolidar a nova legislação internacional dos direitos das crianças e adolescentes. Na seqüência do Ano Internacional da Juventude, de 1985, foram

promulgadas as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil - Regras de Beijing, as Regras Mínimas das Nações Unidas para jovens privados de liberdade e as Diretrizes das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil, de Riad. Apenas em 20/11/89 a Assembléia Geral das Nações Unidas viria a aprovar a Convenção sobre os Direitos da Criança, que reúne o conjunto da Doutrina da Proteção Integral.

9. Assinada pelo governo brasileiro em 26/01/90.

10. O ECA entrou em vigor no dia 14/10/90.

11. Originalmente, proibiu-se o trabalho para menores de 14 anos, definindo-se a faixa de 12 a 14 anos como aquela em que o adolescente poderia exercitar-se como aprendiz. Atualmente, o trabalho está proibido para menores de 16 anos.

12. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conanda, foi criado pela Lei 8.242 de 12/10/91, um ano após a entrada em vigor do ECA. Em setembro de 1994, quase 50% dos municípios brasileiros haviam criado seus Conselhos dos Direitos, sendo que as metrópoles e a maioria das cidades grandes e médias já os tinham (Sposati, 1994).

13. Algumas leis de criação de conselhos prevêm o voto de qualidade para desempate de questões como uma prerrogativa da presidência.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENEVIDES, Maria Victoria. A cidadania ativa. Editora Ática, São Paulo, 1991.

BOBBIO, Norberto. Qual socialismo? Tradução de Isa de Salles Freaza, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1983.

----- Estado, Governo e Sociedade - para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Editora Paz e Terra, S.Paulo, 1990.

BORDENAVE, Juan Díaz. O que é participação. Editora Brasiliense, São Paulo, 1983

BORON, Atílio A. Estado, capitalismo e democracia na América Latina. Editora Paz e Terra, São Paulo, 1994.

BRASIL Constituição Federal - 1988

----- Estatuto da Criança e do Adolescente - 1990

CHAUÍ, Marilena. Convite à Filosofia. Ática, São Paulo, 1995.

CHAVES, Antonio - Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. Editora S. Paulo, 1994

COSTA, Antonio Carlos Gomes. Infância, juventude e política social no Brasil. In: Brasil, criança urgente, a Lei 8069/90. Columbus Cultural Editora, São Paulo, 1990

----- O novo direito da criança e do adolescente no Brasil: o conteúdo e o processo das mudanças no panorama legal. In: Cadernos CBIA, ano 1, nº 2, Rio de Janeiro, jan/fev 1992.

COSTA, Jurandir Freire. Psicanálise e moral. Educ, Editora da PUC/SP, S.Paulo, 1989

CURY, Munir; GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso e MARÇURA, Jurandir - Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado. Editora Revista dos Tribunais, S. Paulo, 1991.

CURY, Munir; AMARAL E SILVA, Antônio Fernando e MENDEZ, Emílio Garcia. Estatuto da Criança e do Adolescente. Comentários jurídicos e sociais. Malheiros Editores, S. Paulo, 1992.

DEMO, Pedro. Participação é conquista. Cortez Editora, São Paulo, 1988.

----- Estatuto da criança e do adolescente: tentativa de análise introdutória crítica. In: Política social em Debate nº 3, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Neppos. UnB, Brasília, julho/1990.

FARIA, J.Eduardo. Os direitos humanos e o dilema latinoamericano às vésperas do século XXI.- Novos Estudos Cebrap, nº 38, mar/1994.

FARIA, Vilmar. A montanha e a pedra: os limites da política social brasileira e os problemas da infância e da juventude. In: O trabalho e a rua, crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Flacso, Unicef, 1991.

FUNDAÇÃO IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo de 1991. Brasília, 1991.

GOHN, Maria da Glória. Participação e gestão popular da cidade. In: Serviço Social e Sociedade, nº 26, ano IX, Cortez Editora, São Paulo, 1988.

HARVEY, David. A condição pós moderna. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. Edições Loyola, São Paulo, 1993.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O Mapa da Criança: indigência entre as crianças e os adolescentes. Coord. Anna Maria Peliano, Brasília, 1993.

KLIKSBERG, Bernardo. O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente. Fundap, São Paulo, 1997.

LIBERATI, Wilson D. e CYRINO, Públio Caio B. Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Malheiros, São Paulo, 1993.

LIMA, Terezinha Moreira. Exclusão social e cidadania no Brasil: realidade na vida de crianças e adolescentes. Tese de Doutorado em Serviço Social. PUC/SP, 1995

LOPES, José Reinaldo Lima. Os Conselhos de participação popular: validade jurídica de suas decisões. Cediso, São Paulo, mimeo, 1995.

MARTINS, Carlos Estevam - Da globalização da economia à questão da democracia - In: Discutindo a Assistência Social no Brasil. SAS/MPAS - Fundap, S.Paulo, 1997.

MENDEZ, Emilio Garcia. Legislação de menores na América Latina: uma doutrina em situação irregular. In: Revista do Forum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - DCA, nº1, Brasília, 1993.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Para uma governabilidade democrática progressiva. Revista Lua Nova, Cedec, São Paulo, 1995.

PALMA e SILVA , Luiz A. - Gestão social de políticas públicas - a dinâmica e o entendimento da participação nos Conselhos Deliberativos da Assistência Social. Dissertação de Mestrado em Psicologia Social. PUC/SP; 1999.

PONTES Jr, Felício. Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Malheiros, São Paulo, 1993

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1979.

SÊDA, Edson. A criança e o direito alterativo. Editora Ades, Campinas/SP, 1995.

----- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; a sociedade aprende a assumir o comando. Unicef, Brasília, 1995.

SILVA, Maria Lúcia Carvalho. Alguns elementos conceituais em torno da construção de um processo de gestão pública participativa local. In: Cadernos do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Movimentos Sociais, nº 1, PUC/SP, 1996.

SPOSATI, Aldaíza - Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Assistência Social. Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. S. Paulo, 1994.

STANISCI, Silvia Andrade. Gestão pública democrática: perspectivas apontadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Dissertação de Mestrado. PUC/SP, 1996.

TELLES, Vera. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. São Paulo em perspectiva, Revista da Fundação Seade, 8 (2), São Paulo, 1994.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Participação popular - poder local e conselhos. In: São Paulo em perspectiva, Revista da Fundação Seade 5 (2), São Paulo, 1991.

WEFFORT, Francisco C. Por que democracia? Brasiliense, São Paulo ,1984

## RESENHA BIOGRÁFICA

SILVIA ANDRADE STANISCI

Rua Cristiano Viana, 428, 6º andar, São Paulo - SP. Brasil. CEP: 05411-902

telefones: ( ) 55 11 3066-5574. fax: ( ) 55 11 3066-5569

e-mail: sstanisci fundap.sp.gov.br

Brasileira, natural de São Paulo/S.P, nascida em 22/04/51.

Socióloga pela Universidade de São Paulo, USP e Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade de São Paulo, PUC/SP.

Inserção profissional atual: coordenadora de projetos da Diretoria de Gestão de Políticas Governamentais da Fundação do Desenvolvimento Administrativo, Fundap, em São Paulo, com atividades de consultoria, pesquisa e docência.

Outras inserções profissionais: assessoria a órgãos públicos e a organizações não governamentais da área social, no Brasil e no exterior, com diversos trabalhos publicados e conferências realizadas nos últimos anos a respeito das políticas da infância e adolescência e da assistência social e sobre a gestão participativa de políticas públicas.