

Elenaldo Celso Teixeira*

Movimentos Sociais e Conselhos

* Professor do Departamento de Ciência Política da FFCH/ UFBA e colaborador da AATR-BA

A formação de conselhos como canal de participação da sociedade na constituição do poder político não é um questão recente. Os teóricos marxistas clássicos já os concebiam como órgãos embrionários de um governo revolucionário, cujos delegados recebiam um mandato imperativo e revogável, isto é, deveriam seguir estritamente as instruções dos representados e poderiam, a qualquer momento ser suspensos de suas funções.

Nos países capitalistas constituíram-se como formas alternativas de poder e gérmenes de novas estruturas políticas. A discussão se travava em torno da relação dos conselhos com os sindicatos e partido e do papel de autogoverno.

Experiências concretas desse tipo de organização, desde a Comuna de Paris, os soviets na Rússia, os conselhos operários na Alemanha, representaram tentativas de construção de um poder autogerido, bases para a instituição de um novo Estado, articulando a esfera econômica à política, fundamentando-se na revogabilidade dos mandatos, assunção de funções administrativas e em forma de democracia direta.

Essas experiências surgiram em momentos de crise do sistema, não conseguindo entretanto institucionalizar-se, a não ser Iugoslávia, onde os conselhos estavam vinculados a um sistema de planejamento central. (Gohn, 1989; Wanderley, 1991).

No Brasil, nas décadas de 70/80, a questão dos conselhos se insere na agenda política de duas formas. De um lado, na forma “conselhos comunitários” criados pelo poder público para negociar demandas dos movimentos populares, face à crescente mobilização das populações, principalmente as residentes nos bairros de periferia.

Já em 1979, em São Paulo, um decreto do prefeito criava um “conselho comunitário”, formado por associações de classe, entidades, movimentos religiosos e associações de bairros. Posteriormente, ele foi estruturado por administrações regionais, para discutir o orçamento municipal e captar demandas e reivindicações das diversas regiões, que, no entanto, eram atendidas segundo os critérios da administração.

No governo Montoro, esse processo foi ampliado para o Estado todo, elegendo o discurso participativo e da descentralização como ideologia oficial e a “ação comunitária” como política governamental. Instituíram-se vários tipos de Conselhos, desde o da Condição Feminina, do Negro, da Juventude, Idosos, Deficientes Físicos, de Comunidades Locais, até Conselhos Municipais, para “promover o estudo e a solução dos seus problemas” e, em troca, “ampliar sua base de legitimidade”. Na realidade, constituíam-se em mecanismos de ritualização de demandas ou instrumentos de cooptação de lideranças. (Silveira, 1991).

Também no Rio de Janeiro, a partir de 1982, houve uma tentativa, em algumas Secretarias de Estado, de formar conselhos de natureza consultiva e efêmera, já que todas as decisões concentravam-se no gabinete do governador. Em 1986, a Prefeitura criou os Conselhos Governo/Comunidade por região administrativa, com representação de associações de moradores e outras entidades, sem caráter deliberativo, entendidos como fórum de negociação, porém de vida curta. (Braga, 1989).

No Espírito Santo, criou-se um conselho integrando representantes dos municípios e do Estado, além do movimento popular. Em Vitória, constituiu-se em 1986 um “Conselho Popular”, formado por entidades de bairro, que foi objeto de disputas partidárias, resultando posteriormente na criação de um conselho paralelo, dividindo e enfraquecendo o movimento popular.

Essas iniciativas surgiram como tentativa de resposta de governos eleitos a partir de 1982 à crescente mobilização popular, buscando neutralizar a força política que certas organizações populares passaram a ter com o agravamento da crise política e econômica.

A outra forma de conselho tinha características de ‘Conselho Popular’, criado a partir dos próprios movimentos, sem uma estrutura formal e baseado em ações diretas e sem nenhum envolvimento institucional, a não ser os contatos com autoridades para pressionar sobre reivindicações, com a proposta de constituir-se em força política autônoma em relação aos partidos e ao Estado.

Experiências como a de Campinas (SP), “Assembléia do Povo” (1979), Conselho Popular Municipal de Osasco (1980), Comissões de Saúde da Zona Leste de São Paulo (1970), a partir das quais se formaram os “Conselhos de Saúde dos Centros” (1981), suscitaram discussões teóricas e políticas nos partidos de esquerda, universidades e entre os próprios movimentos.

Foram referências importantes para lutas desenvolvidas na Constituinte em torno de arranjos institucionais que permitissem um mínimo de participação da sociedade no controle, fiscalização e proposição de atos e decisões governamentais. Serviram de base também para proposições na Constituinte, como a do Sistema Único de Saúde, cuja emenda popular fundamentou-se na 8ª Conferência Nacional de Saúde, com participação de 5 mil pessoas, apoiada por 160 entidades da sociedade, e ainda para emendas sobre participação popular, instituindo alguns instrumentos e mecanismos para viabilizá-la. (Michiles, 1989).

Com a eleição de 1988, em que algumas prefeituras passaram ao controle de partidos como o PT, a discussão se acirra, inclusive internamente, envolvendo questões como natureza dos conselhos, competência, composição, iniciativa de criação, relação com o Estado.

A questão central dizia respeito a ser ou não o conselho um órgão embrionário de um novo poder, de uma forma de democracia direta, com autonomia em relação ao Estado; a posição afinal prevalecente o concebia como uma das formas de participação visando mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas, tendo em vista sua democracia e transparência, portanto, como canal de relação entre Estado e sociedade, espaço de administração de conflitos.

Quanto às competências e natureza do conselho, ou seja, ao seu caráter decisório ou consultivo, as posições não eram alinhadas à primeira questão, alguns descartando esta dicotomia, preferindo pensar o conselho como espaço de negociação, com decisões partilhadas. (Daniel, 1994). Outros afirmavam o caráter consultivo como forma de manter a independência e autonomia dos movimentos em relação ao Estado, não se comprometendo com as decisões resultantes de uma correlação de forças, em geral desfavorável.

Alguns defendiam a natureza deliberativa como forma de constituição de um novo poder num processo de acumulação de forças, outros buscavam a democratização através da formulação de políticas públicas voltadas para os interesses populares.

Esse debate persiste, envolvendo outras questões que se relacionam com o problema da institucionalização de mecanismos que possam garantir a continuidade da participação popular, independente de que partido esteja no poder. Se os administradores eleitos naquela época tiveram a cautela de não implantar nenhuma das posições em debate e procuraram estimular canais informais, com o decorrer do tempo viram que era necessário fixar regras, procedimentos, ainda que frutos do debate público e baseados nas experiências já desenvolvidas, como ocorreu com o “orçamento participativo”.

Por outro lado, o processo político desenvolvido a partir de 1984, com a participação organizada de vários segmentos da sociedade, conduziu à instituição de uma série de mecanismos e canais de interlocução entre sociedade civil e Estado, entre os quais os Conselhos Setoriais, cuja generalização e implementação compulsória a partir do governo federal nos parece bastante problemática.

Processo de Institucionalização dos Conselhos

Mesmo nas experiências dos “conselhos populares” implementadas pelos movimentos populares, como as de Osasco (1981), Conselho de Saúde da Zona Leste de São Paulo (1979) e Conselho Comunitário de Vitória, ocorreu certa institucionalização, em alguns casos por pressão dos próprios movimentos (Zona Leste de São Paulo), noutros, por iniciativa política dos prefeitos (Osasco), porém com o regimento elaborado pelos movimentos e reconhecido por decreto.

Na realidade, o processo envolvia mais do que a formalização dos conselhos, implicando o reconhecimento oficial de espaços autônomos de interlocução da sociedade e de formulação de demanda. Isso exigia apenas a publicação dos regimentos internos, elaborados e discutidos pelos movimentos, e a sua aceitação pela prefeitura como canal de mediação com a população.

Em casos como o de Campinas, o que se pleiteava era a regulamentação do uso da terra, pois a Assembleia do Povo já se constituía como interlocutora legítima, ainda que sem nenhuma institucionalização.

Ao lado dessas iniciativas, com a crise do Estado, agrava-se a precariedade dos serviços públicos, principalmente nas áreas de previdência e saúde. A ampliação das demandas e a crescente mobilização e organização popular levam setores do Estado a uma maior interação com a sociedade, buscando ouvir as reivindicações da população, selecionando-as e enquadrando-as institucionalmente, ao mesmo tempo que também modificam, de certo modo, os métodos e concepções tecnocráticas.

Além dos espaços criados pelos movimentos mais organizados, setores da burocracia estatal, pressionados pelo Movimento Sanitário e de Saúde, criam na administração federal órgãos mistos, de composição paritária, como o CONASP - Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária (1981) e as Comissões Interinstitucionais de Saúde.

São assim incorporadas as representações dos prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários. Elas não têm poder deliberativo porém tematizam as questões de saúde numa perspectiva crítica em relação ao modelo assistencialista vigente, com propostas de reforma do sistema.

Esse processo na área de saúde desemboca na VIII Conferência de Saúde, que em 1986 reúne 5 mil representantes dos diversos segmentos sociais, além dos governamentais. Os delegados foram eleitos a partir de conferências estaduais, que discutiram as questões de saúde.

Dessa conferência surgem as principais diretrizes que seriam incorporadas à Constituição Federal, após várias mobilizações e articulações com os demais segmentos da área e com os movimentos sociais, através da Plenária Nacional das Entidades de Saúde. Propunha-se a participação da população, através de entidades representativas, na “formulação da política, planejamento, gestão e execução e avaliação das ações de saúde” e se sugeria como mecanismo para sua efetivação uma estrutura de conselhos, do nacional ao municipal, além de conselhos por unidade de serviço.

O que era, inicialmente, uma luta de profissionais e técnicos de saúde articulados no “movimento

sanitário”, amplia-se com a realização de fóruns e plenárias, nas mobilizações pela Constituinte, envolvendo movimentos populares, centrais sindicais, associações de trabalhadores de saúde, conselhos e entidades científicas.

A inserção na Constituição de princípios e diretrizes constantes da emenda popular sobre o Sistema Único de Saúde consolidou um processo iniciado bem antes, fruto das pressões de movimentos populares e de articulações de entidades profissionais. E exigiu novas mobilizações para seu detalhamento e posterior implementação, enfrentando interesses de grupos privados, refratários às mudanças e às diretrizes democratizantes.

Exemplo do jogo de pressões foi o veto ao artigo 11 da Lei Orgânica de Saúde (a de nº 8080), que tratava exatamente da participação da comunidade através da Conferência de Saúde e do Conselho de Saúde e também da necessidade de elaboração de outra lei, afinal sancionada, repondo esses dispositivos (Lei 8142). Seguiu-se todo um reforço das organizações de base para implementação dos conselhos estaduais e municipais, em alguns municípios e Estados, precedido de ampla discussão em Conferências de Saúde.

Processo semelhante, com resultados um pouco diferentes, deu-se com a área de educação. Desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1961), estavam previstos o Conselho Federal e os Estaduais, porém com atribuições mais burocráticas e composição elitista, através de figuras de “notório saber”. A participação de unidades de ensino era concebida com um papel limitado e conservador, no sentido de colaborar com a manutenção dos prédios e funcionamento dos estabelecimento.

A partir de 1980, constitui-se um forte movimento de professores e profissionais de educação, cuja participação na Constituinte, através do Fórum Nacional de Educação, formado por 15 entidades, consagrou princípios como o da educação gratuita, definição de percentual mínimo do orçamento para cada nível de governo e participação da comunidade na gestão.

A Constituição passou a considerar, então o acesso ao ensino obrigatório gratuito como direito público subjetivo, possível de ser exigido judicialmente. E, por outro lado, definiu como crime de responsabilidade a falta de oferta de ensino em condições regulares. O seu desdobramento em nível estadual especifica conselhos e colegiados escolares e, em alguns Estados, eleições de diretor de colégio.

Na regulamentação dos dispositivos constitucionais, os movimentos sociais não obtiveram muito êxito, tal a força dos grupos de pressão privatistas. O projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que passou pelo crivo de centenas de educadores e técnicos de educação e de suas entidades representativas, foi aprovado na Câmara em 93 e, no Senado, só recentemente.

Em relação às questões do meio ambiente, assistência social, direitos da criança e do adolescente e moradia, as entidades que apresentaram propostas democratizantes se defrontam, ainda hoje, não só com as resistências das elites burocráticas, como também com os grupos de interesses contrários, com os quais se buscam discussões e negociações para fazer avançar uma regulação mais democrática dessas políticas.

Em alguns setores, em decorrência de pressões internacionais, imagem do país no exterior ou mesmo resistências conservadoras menos organizadas, como na questão da criança, dos direitos humanos e do meio ambiente, as mobilizações da sociedade civil e dos movimentos organizados conseguiram obter mais êxito, aprovando-se, a muito custo, leis que instituem conselhos e políticas sociais, o que exigiu, porém, novos esforços e negociações para sua implementação.

Noutros, além dos fóruns, das caravanas, das articulações, foi necessária ação judicial contra o governo por omissão, como no caso da assistência social, ou, então, iniciativa popular de projeto de lei, como a que foi promovida na área da habitação e obteve 830 mil assinaturas, tramitando desde 1991 na Câmara.

No campo da assistência social, a partir de um projeto de lei apresentado na Câmara com sugestões das diversas organizações da sociedade civil, foi possível discutir com o governo e realizar 11 seminários regionais para coletar sugestões. Em parte, elas acolhidas na lei afinal promulgada (nº 8742, de 1993), após 5 anos de mobilizações, pressões, negociações.

Alguns avanços significativos foram introduzidos na concepção de assistência como seguridade e extensão da cidadania aos excluídos, na gestão descentralizada através de conselhos nos três níveis de governo e na avaliação das ações por conferência. Esse modelo encontra-se atualmente em fase de implantação, com muitos percalços e obstáculos nos Estados e municípios.

Esses são exemplos de que se constrói no país uma nova forma de conceber a institucionalidade, não como mera formalização de procedimentos a cargo dos doutos e técnicos, mas resultante de um processo contraditório de interlocução entre atores diferenciados, numa pluralidade de espaços públicos. Nesses espaços, interesses e concepções são explicitados, negociações são realizadas em busca de uma concertação, ainda que provisória e limitada, com a elaboração de parâmetros mínimos para orientar a ação dos diversos atores.

Diante disso, não se trata de revisitar a antiga questão de uma escolha esquizofrênica (Moisés, 1990; Doimo, 1995) entre o “institucional” e o “social”, mais de como permear o institucional com as conquistas sociais e o exercício da cidadania ativa pelos indivíduos e suas organizações, não enquanto meros “usuários” ou “beneficiários”, mas como sujeitos.

A institucionalidade sempre foi vista em termos de formalidades, burocracia, dominação, regras rígidas. Realmente, esses elementos não desapareceram, não só porque o seu suporte social e econômico não foi desmontado, mas também porque ainda prevalece, de um lado, uma cultura política formalista, clientelista, mandonista e, do outro, a submissão dos dominados, o voluntarismo e idealismo de suas lideranças.

Mas há algo novo nesse cenário: a presença ativa de novos atores que questionam aquelas marcas e propõem novas formas de interação nem sempre acolhidas e, quando acolhidas, congeladas, revertidas por pressões de outros interesses.

Ao mesmo tempo, esses novos atores, com presença marcante e novas posturas a partir dos anos 80, padecem da descontinuidade de suas ações, da fragmentação de demandas, de capacitação insuficiente para essa atuação, além das condições objetivas desfavoráveis, cada vez mais precárias.

Talvez se esteja diante daquilo que Vera Teles e Ana Amélia (1993) chamam de “nova contratualidade”, uma descoberta da lei e dos direitos que se firma e se renova na prática da representação, interlocução e negociação de interesses nas relações dos movimentos sociais com o Estado.

Na realidade, a institucionalidade tem um caráter contraditório. Por um lado, pode concretizar e consolidar mudanças sociais, dando-lhes permanência e continuidade. Por outro, pode estabilizar situações e práticas rígidas que dificultam mudanças, exigindo dos atores um processo crítico e reflexivo permanente, e, das estruturas, regras flexíveis que possam ser renegociadas e reelaboradas, conforme as necessidades.

A dimensão institucional está presente na própria dinâmica dos Movimentos Sociais, não só porque é necessário um mínimo de regras e procedimentos para realizar suas ações e interagir com outros atores, mas também porque objetivam construir e efetivar direitos e garantias que não prescindem de um suporte legal. Por outro lado, a ação de caráter institucional para tornar-se eficaz não dispensa os meios de pressão e mobilização social, sobretudo por que há muitos interesses em jogo e a utilização de outros recursos de poder não compatíveis com padrões de ética e de equidade que devem nortear uma relação social civilizada.

Do percurso realizado pelos Movimentos Sociais e organizações da sociedade civil, nestes últimos anos, pode-se depreender algumas marcas que é preciso levar em conta, tendo em vista uma ação mais eficaz.

Cadernos ABONG nº 15, Julho, 1996

Conselhos - Espaços Públicos de Participação

Elenaldo Celso Teixeira

No processo de institucionalização, os Conselhos Setoriais tornaram-se, recentemente, um dos principais instrumentos de atuação dos movimentos organizados da sociedade civil. Essa atuação até agora tem-se voltado mais para sua regulamentação e implementação do que para o exercício de suas competências em relação à formulação e controle da execução das políticas públicas.

Trata-se de órgãos públicos colegiados de natureza ambivalente, vinculados à administração estatal mas ao mesmo tempo constituído de representações da sociedade. Não se pode confundir-los com arranjos neocorporativistas instituídos nos países do capitalismo avançado para mediação de interesses de classes opostas na elaboração de políticas estatais.

A especificidade desse tipo de organização, gestada num amplo movimento de luta social, envolve uma composição que compreende atores coletivos diversos, que, além de não terem monopólio de representação como as corporações econômicas e sindicais, em muitos casos não se vinculam a interesses específicos de uma classe ou grupo social.

Neles, o conflito de interesses permeia a representação dos diversos segmentos por outras clivagens, como a qualidade de vida, meio ambiente, direitos fundamentais, transparência nas decisões, enfim, uma série de interesses hoje considerados de natureza coletiva ou difusa, ainda que concebidos e apropriados de forma diferenciada por cada segmento social e, portanto, disputados como recursos de poder.

Não se quer dizer com isso que nesses espaços não estão presentes os interesses econômicos ou de classes, até porque a formulação de políticas envolve distribuição de recursos, que no sistema capitalista são apropriados e distribuídos de forma desigual. Não são espaços neutros, imunes a conflitos, contradições e manipulações, mas podem constituir-se em instrumentos abertos ao debate público, às proposições de estratégias para efetivar direitos já conquistados ou a construir.

Apesar de vinculados à estrutura administrativa, com decisões homologadas pelo chefe do poder executivo, são teoricamente autônomos, pois seu funcionamento interno é regido por regras e procedimentos formulados por seus membros. Além do mais, suas competências e composição são fixadas em

lei, de cuja elaboração muitas entidades em vários municípios e Estados têm participado.

Dessa forma, a autonomia das decisões vai depender da correlação de forças não apenas no âmbito do conselho mas na estrutura de poder, de acordo com a organização e mobilização da sociedade para acompanhar, avaliar e dar suporte às ações. Exige também que a representação dessas forças sociais se capacite para expressar suas aspirações e necessidades, traduzindo-as em proposições e alternativas de políticas.

Assim, não se pode superestimar o papel desse arranjo institucional e nele apostar todas as energias dos movimentos sociais. Trata-se de mais um espaço de luta, de negociação e articulação, repleto de limitações e ambigüidades, mas também de oportunidades e desafios.

A consciência das limitações e riscos da participação dos movimentos sociais nesses espaços sugere dois procedimentos, de certa forma usados por algumas organizações. O primeiro é a combinação da atuação institucional nesses espaços com ações coletivas de pressão e mobilização e, em certos casos, até com a ação direta, como fizeram os trabalhadores rurais do Nordeste no período da seca (93/94).

A ação dos movimentos e entidades nos conselhos, a nosso ver, não pode restringir-se às quatro paredes das salas de reuniões. Deve ser uma ação pública, transparente. E os movimentos já descobriram o caminho, através do funcionamento de fóruns, redes de informação e articulações setorializadas que poderiam ser horizontalizadas, em nível de município e região, com ações conjuntas que reúnam organizações de vários setores. No entanto, torna-se imperioso dar maior visibilidade a esses mecanismos, envolvendo os segmentos ainda não organizados.

O outro procedimento seria uma certa cautela para evitar o envolvimento na “febre conselhistas” que domina o governo e que esteve presente também nas organizações populares quando da elaboração das Leis Orgânicas (municipais e setoriais).

A estratégia de descentralização pode significar uma forma de privatização, na medida em que o governo central se desonera de certos encargos e os transfere para o município e para a sociedade, sem transferir recursos. Isso significa que esses serviços não serão prestados, dada a situação pré-falimentar da maioria dos municípios, ou serão entregues às empresas privadas. A transferência de recursos, sem um mínimo de preparação e capacitação das estruturas municipais e com uma sociedade civil pouco organizada e frágil, acaba por reforçar o poder das elites oligárquicas.

A estruturação dos conselhos tornou-se compulsória e com prazos rígidos, sob pena de o município não receber recursos em áreas fundamentais. Se por um lado esse processo induz à articulação dos conselhos e pode despertar a sociedade para a necessidade de se organizar, por outro lado não leva em conta a heterogeneidade e complexidade da situação dos municípios no país, sobretudo dos pequenos.

Uniformizando um procedimento que exige apenas o preenchimento de formalidades legais, os conselhos podem ser criados sem nenhuma discussão e preparação da comunidade, com seus componentes escolhidos entre os amigos do prefeito, sem nenhuma representatividade, reforçando assim as práticas de clientelismo e mandonismo.

Mesmo se nesses municípios a sociedade civil estivesse bem organizada, haveria dificuldades para compor os conselhos, tal o número deles previsto nas Leis Orgânicas dos Municípios, numa quantidade que é ainda reforçada de forma compulsória pelas leis federais.

Trata-se, pois, de uma descentralização centralizada, que não respeita a autonomia dos municípios, as

especificidades do poder local e o princípio formalmente proclamado da participação da sociedade.

Isso exige uma atitude de cautela dos movimentos no sentido de não assumirem essa “febre conselhistas”, pelo desejo de ocupar todos os espaços formalmente criados. Cabe-lhes estabelecer assim seu próprio processo de participação, priorizando os espaços de que devem participar em função das necessidades da sociedade, segundo sua capacidade e possibilidade e, também, de acordo seu “tempo social”, ou seja, respeitando os passos que precisam dar para que sua representação não seja meramente formal.

Por parte das ONG's, seria o caso de um investimento maior na capacitação das organizações de base e de uma assessoria sistemática ao funcionamento desses conselhos. Na área de saúde e direitos de crianças, algumas organizações como a UNICEF, CBIA e Pastoral da Criança têm realizado um trabalho sério nessa direção.

Alguns elementos para avaliação

Face à diversidade dos conselhos já implantados no país e sobretudo diante da heterogeneidade de situações, principalmente nos municípios, caberia uma avaliação sistemática da prática desses mecanismos, tendo em vista possíveis e necessárias mudanças nos diplomas legais. É também necessária, em termos mais imediatos, a proposição de algumas diretrizes para orientar a atuação dos movimentos e entidades da sociedade civil.

Algumas pesquisas já foram realizadas na área de saúde e também sobre experiências localizadas, principalmente em alguns municípios administrados pelo PT (Andrade e Goya, 1992) e municípios do Estado de São Paulo (Heimann e outros, 1992), além de trabalhos sobre Conselhos Estaduais (IBAM, 1993).

Embora não seja esse o objetivo deste texto, relacionamos aqui algumas considerações gerais e preliminares, com base em informações de pessoas envolvidas nesse processo, cujos elementos poderão servir de indicação para reflexão mais aprofundada :

Processo de criação dos conselhos

É preciso examinar como se deu a formação dos conselhos que, em nível dos municípios, geralmente estão previstos nas Leis Orgânicas. Em muitos casos, sua criação na esfera municipal foi provocada por organizações da sociedade civil, na área de saúde a partir das Conferências Municipais de Saúde, ou até mesmo por projetos de lei de iniciativa popular.

A questão central é saber como se deu o processo de discussão das competências, papel, composição, plano de ação e forma de escolha dos representantes da sociedade.

A determinação do governo de vincular o repasse de recursos a prazos rígidos levou a que em muitos municípios não houvesse nenhuma mobilização e a escolha dos representantes se fizesse por indicação dos prefeitos. No caso dos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, a pressão e visão formalista de juizes e promotores não possibilitou maior discussão da sociedade civil, apesar do apoio à sua implantação.

Se é certo que o funcionamento desses conselhos depende muito do seu processo de criação e da participação ativa da sociedade, o fato de existirem em 1993 cerca de 3 mil Conselhos de Saúde e 1.834 Conselhos de Direitos da Criança cria condições, se não de um controle social do Estado nessas áreas, pelo menos de uma discussão mais ampla das questões relacionadas com as políticas sociais.

Composição dos Conselhos

A composição é definida por lei federal como paritária em relação aos usuários, no caso da área de saúde; nos outros, a paridade não é especificada. Se a paridade for definida em termos de representação de órgãos governamentais e entidades da sociedade, pode tornar-se ilusória, na medida em que entre as entidades da sociedade estão incluídas, além das patronais, algumas que dependem de subvenções governamentais e dificilmente tomarão posições independentes.

Por outro lado, as entidades filantrópicas geralmente têm uma tradição assistencialista, cartorial, conservadora e assumem uma lógica privatista, favorecendo a despolitização das questões. É importante levar em conta esses elementos, não para impedir que essas organizações possam se representar, mas para se ter consciência clara do conjunto de forças sociais favoráveis ou não ao processo de democratização e publicização das questões que são objeto de competência dos conselhos.

Representatividade da participação

A representatividade na composição do conselho diz respeito não apenas ao aspecto quantitativo (número de associados ou componentes da entidade) mas à sua capacidade de expressar os interesses do respectivo segmento social, revelada pelo seu engajamento na condução das lutas específicas. Em termos de conjunto, a composição reflete a presença dos diversos atores sociais, não só aqueles tradicionalmente inseridos na estrutura social, mas também as forças emergentes.

É importante considerar também o processo de escolha das representações, levando em conta que, em certos municípios, várias entidades competem pela representação de um mesmo segmento. Deve-se analisar se essa função é atribuída, por exemplo, a congressos ou conferências em que os delegados são eleitos pelos associados das entidades ou se cabe às respectivas diretorias das organizações ou, ainda, se a indicação é efetuada pelo chefe de governo de forma discricionária.

Creemos que alguns critérios poderiam ser formulados entre as próprias entidades, para definição daquelas que deveriam participar e também da forma de escolha mais democrática dos representantes. É mister levar em conta, por exemplo, experiência, capacitação técnico-política, expressão social do segmento, engajamento da organização nas lutas dos seus associados e no processo de democratização.

Alguns conselhos têm contemplado na sua composição uma representação do poder legislativo ou do judiciário, o que não é muito recomendável, não só por ser algo imputado como inconstitucional, como pela necessidade de impedir certos tipos de disputas de poder que são comuns em determinados municípios. Outros conflitos e confrontos em relação às competências do próprio conselho são inevitáveis e podem ser até saudáveis.

Funcionamento dos conselhos

Creemos ser necessário examinar o funcionamento dos conselhos não apenas sob o aspecto burocrático e de realização de reuniões, embora um mínimo de suporte administrativo seja imprescindível. Segundo pesquisa do IBAM, em 1993, 55% dos Conselhos Municipais de Saúde faziam reuniões regulares e em 26% deles existia esse suporte. (Carvalho, 1995)

No entanto, importa avaliar que ações foram propostas e realizadas, que debates públicos foram promovidos, qual o controle sobre as ações do poder público. Para que o conselho possa ter maior visibilidade na sociedade é preciso examinar seu grau de articulação com os diversos segmentos sociais, em que medida os seus componentes discutem previamente com suas entidades as pautas e proposições das reuniões e como dar a elas conhecimento de suas relações.

Papel dos conselhos

Apesar do caráter deliberativo formalmente atribuído aos conselhos, deve-se indagar se suas decisões se sintonizam com os interesses da maioria da população, sobretudo dos setores excluídos, ou se apenas referendam as decisões do poder executivo e dos grupos que lhe dão suporte. Precisa também ser analisado de que modo se efetiva o processo decisório, o papel de cada representação na discussão e na iniciativa de proposições.

São conhecidas as dificuldades para que as demandas e interesses dos setores excluídos cheguem até os centros do poder. Os conselhos podem constituir-se num canal para que isso aconteça, dependendo da composição, do maior ou menor poder de articulação entre os próprios representantes dos usuários e da sua capacidade de construir um consenso em torno das questões centrais de seu interesse.

Torna-se necessário acentuar o papel de controle social a ser exercido pelo conselho, entendido não apenas como mera fiscalização dos atos do executivo, mas sobretudo no sentido de avaliação, pela comparação dos dados realizados com parâmetros estabelecidos consensualmente.

Controlar a aplicação dos recursos implica analisar não só a honestidade dos gastos, mas também avaliar seu impacto econômico-social em termos de benefícios para o conjunto da população, sua economicidade e oportunidade.

Essa dimensão do papel dos conselhos exige maior visibilidade e transparência das suas ações e dos atos do governo, práticas pouco comuns em nossa tradição político-administrativa. Portanto, pressupõe maior vinculação à sociedade, utilizando para isso mecanismos não institucionais (fóruns, comissões, assembleias, comitês), além da própria atuação independente das entidades em termos de mobilização, pressão, debate público e interação com os meios de comunicação de massa.

Fragmentação e pluralidade de conselhos

Como já se observou, multiplicam-se os conselhos em várias áreas e setores. Se por um lado há o aspecto positivo de se tentar contemplar a diversidade de problemáticas que o país enfrenta, é preciso encarar as conseqüências perversas da fragmentação das demandas, como a visão setorial e até corporativa de problemas que estão imbricados numa realidade mais ampla e complexa, que exige a formulação de uma política social mais abrangente.

Esse problema torna-se mais grave ainda nos municípios menores, em que a sociedade é pouco ou nada organizada e os quadros disponíveis são sobrecarregados com várias representações, além das funções que têm de desempenhar nas suas entidades e da dedicação à própria sobrevivência. Isso leva essas pessoas a uma participação menos qualificada e meramente formal ou à seleção dos espaços onde atuar.

Para contornar o problema da fragmentação, a alternativa poderia ser o funcionamento de plenárias agregando temáticas, entidades e movimentos, congressos e, principalmente, a realização de ações conjuntas, além de um fluxo contínuo de informações.

Desafios e oportunidades

O processo de participação institucionalizada através de conselhos enfrenta sérios desafios, que exigem da sociedade muita energia criativa para enfrentá-los. Corre-se o risco do contágio pela “febre conselhistas” protagonizada pelo governo (fala-se agora em municipalizar a reforma agrária e criar conselhos municipais !): pulveriza-se a ação do Estado, transferindo seus encargos para a sociedade, via filantropia e/ou privatização.

Os conselhos podem constituir-se em mecanismos de fortalecimento da sociedade civil e controle social do Estado, mantendo-se a autonomia de ambas as esferas, que têm suas lógicas próprias. Mas a atuação indiscriminada em conselhos, sem ancoragem na mobilização social, com a única preocupação de ocupar espaços, pode levar à reprodução de práticas clientelistas e burocráticas.

A idealização do papel dos conselhos pode criar expectativas exageradas e conduzir a maiores frustrações. Os recursos públicos destinados às políticas sociais são cada vez mais reduzidos. Impõe-se, pois, aos conselhos, nos diversos níveis, a tarefa crucial de discutir o orçamento público, não apenas o fundo específico do setor, mas as prioridades na distribuição dos recursos.

No caso específico dos municípios, é também necessária a discussão sobre a geração de receitas próprias, já que os tributos de sua competência são ineficientemente arrecadados. Algumas gestões municipais têm demonstrado como essas receitas podem ser ampliadas e como as prioridades podem ser invertidas a partir da participação ativa da sociedade.

A problemática a ser enfrentada pelos conselhos e pela sociedade organizada é por demais complexa e requer maior qualificação da participação, além da priorização de certos espaços que ofereçam maiores potencialidades de transformação das relações sociedade/Estado.

A atuação das ONG's nesse processo é de vital importância, seja como componentes dos conselhos, seja no papel de assessoria, na capacitação, na sistematização de dados e experiências bem-sucedidas dos movimentos e entidades e na formulação de alternativas de políticas públicas. Esse suporte técnico poderá ser demandado, também das universidades, que, principalmente em termos de conselhos de saúde, têm prestado significativo apoio.

A construção dos conselhos como espaços de interlocução e articulação entre diferentes atores sociais e de controle social do Estado constitui-se, assim, não só num desafio, mas também numa oportunidade no sentido do fortalecimento da sociedade civil e da democratização do Estado.

Elenaldo Celso Teixeira: Movimentos Sociais e Conselhos.
Cadernos ABONG, nº 15, Julho de 1996