

**A NOVA INSTITUCIONALIDADE DO SISTEMA
BRASILEIRO DE POLÍTICAS SOCIAIS:
OS CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS SETORIAIS**

**CADERNO DE PESQUISA
Nº 35**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP**

1998

SÔNIA MIRIAM DRAIBE

Instituição responsável
Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP - UNICAMP

Coordenador do NEPP
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva

Coordenador Associado
Profa. Dra. Gilda Portugal Gouvêa

Centro interdisciplinar de pesquisa especializado em estudos e investigações de acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas e programas governamentais. Entre suas preocupações e interesses prioritários, destacam-se as avaliações de processos de implementação de reformas e inovações de *policies* e de programas e projetos de enfrentamento da pobreza. No período recente, desenvolveu, entre outros os seguintes projetos:

- Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar. Convênio INEP/MEC (1997-1998).
- Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação dos Programas Sociais Prioritários do Governo Federal Brasileiro. Convênio BID/UNESCO/Gov. Brasileiro (1998).
- A Educação básica e secundária no Brasil: evolução recente. Convênio MEC/UNESCO (1997).
- Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental - estudos municipais. Convênio Cepal (1997).
- Avaliação do Processo de Implementação do Projeto "Inovações no Ensino Básico" e de algumas Medidas da Escola-Padrão no Estado de São Paulo. Convênio BIRD (1994/1996).

Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, pesquisadores, estudantes de pós graduação, e outros membros associados, aparecerá intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminares em andamento, ou explorações de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultado de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

ÍNDICE

A NOVA INSTITUCIONALIDADE DO SISTEMA BRASILEIRO DE POLÍTICAS SOCIAIS: OS CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS SETORIAIS.....	01
PARTE I.....	03
1. Caracterização dos Grandes Conselhos.....	03
1.1. Uma visão topográfica dos Conselhos de Políticas Sociais.....	03
1.2. Pertinência e independência: a inserção institucional dos Grandes Conselhos.....	04
1.3. Os períodos de criação dos Conselhos.....	05
1.4. A natureza da representação.....	06
1.5. Natureza da participação.....	06
1.6. Composição.....	07
1.7. Mandato.....	08
2. Vantagens e dificuldades dos formatos dos Conselhos: o que pensam os Conselheiros.....	09
PARTE II.....	10
1. A agenda convergente: os Conselhos Nacionais e a reforma do Estado.....	11
2. Os padrões de negociação vistos sob a perspectiva das agendas específicas.....	13
3. A agenda atual dos Conselhos: inventário dos temas centrais.....	15
3.1. CODEFAT.....	15
3.2. Conselho Curador do FGTS.....	16
3.3. Conselho Nacional de Saúde.....	17
3.4. Conselho Nacional de Educação.....	19
3.5. Conselho da CORDE.....	20
3.6. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.....	21
3.7. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	22
4. Observações Finais.....	23
5. Bibliografia.....	25
6. Glossário.....	26

A NOVA INSTITUCIONALIDADE DO SISTEMA BRASILEIRO DE POLÍTICAS SOCIAIS: OS CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS SETORIAIS

A *forma conselho* está entre as mais fortes inflexões do sistema brasileiro de políticas sociais. Ao moldá-los sob tal formato, os conselhos de política social institucionalizam, na etapa de consolidação da democracia, os novos mecanismos de expressão, representação e participação de interesses forjados pelos movimentos sociais desde a primeira hora da democratização.

Generalizando-se para quase todos os territórios da política social, o padrão conselhistas ao tempo mesmo em que se distancia do modelo informal e quase-experimental dos anos 80, passa cada vez mais a entreter com o sistema brasileiro de proteção social relações estruturantes. *Em boa medida, a nova institucionalidade das políticas sociais apoia-se e alimenta-se deste modelo de expressão, articulação de interesses e de processamento das demandas.*

Tomado em si mesmo, este arranjo institucional não é inédito. Para além de qualquer julgamento sobre sua eficiência, há que se reconhecer que o nosso pretérito Estado de Bem Estar, moldado desde os anos 30, envolveu inúmeros conselhos, localizados em distintos pontos da estrutura federativa ou dos processos decisórios das políticas sociais setoriais. O que sim não se conheceu no passado foi a presença constitutiva que esses mecanismos ocupam hoje nas várias áreas de política. Nem muito menos o perfil sistêmico que projetam sobre a estrutura e a dinâmica do conjunto das políticas sociais. Alimentando-se das mesmas energias sociais que impulsionam o movimento de consolidação da democracia, a *forma conselho* molda uma parte substancial da nova tessitura da vida em democracia, oferecendo alternativas de expressão às "forças puras" dos pretéritos movimentos sociais.

Estes conselhos de novo corte vêm se implantando aceleradamente no país, sobretudo nos planos dos municípios e dos estados¹. Mais recentemente, por criação, reativação ou rotinização, esse ritmo alcançou também o plano nacional e o topo das políticas sociais federais. Na segunda metade dos anos 90, o sistema brasileiro de políticas sociais conta com aproximadamente 25 conselhos, localizados ou relacionados com o vértice das políticas setoriais e transversais, pontos estratégicos do processo de *formação das políticas* e de tomada de decisões.

É inegável que esta *estrutura de representação e participação* introduziu uma alteração crucial no padrão anterior de políticas sociais, mas o seu significado longe está de ter sido plenamente captado. Uma razão é bem simples: há carência de estudos empíricos. Se os

¹ "Entre 1991 e 1993, foram constituídos cerca de dois mil Conselhos de Saúde o que significa um ritmo de praticamente dois novos Conselhos por dia "(Carvalho, 1997, p. 153)

conselhos municipais - da saúde, da criança e do adolescente, da assistência social, da educação, da alimentação escolar - têm sido objeto de uma literatura razoável e crescente (BAIERLE,1996; DE TOMMASI, 1997; DOWBOR,1997; FRANCO, 1997), o mesmo não ocorre os grandes conselhos nacionais - e principalmente, com o seu conjunto.

Outras razões são menos prosaicas. A liberdade poética permitiria afirmar que conselhos - em especial, os conselhos de políticas - *resistem ao conhecimento*, ou seja, não se deixam conhecer com facilidade. A prova disso é o fascinante questionamento a que reiteradamente são submetidos, postos frente a dilemas para os quais as respostas são também ambíguas ou, na melhor das hipóteses, inconclusivas. Afinal, o que são os conselhos?

- constituem estruturas governamentais - nesse caso, submetidas à lógica do Estado e às pressões do sistema de forças hegemônicas? Ou conformam uma esfera pública, ao alargar o espaço democrático e transformarem-se no locus por excelência da constituição de atores coletivos e de autônomos sujeitos políticos?
- os membros não-governamentais dos conselhos comparecem como representantes ou delegados dos interesses particularistas de quem os indicou ou atuam no sentido da *vontade geral* que se constrói sobre os consensos logrados no conselho? Qual o padrão ótimo de equilíbrio entre representações governamentais e não-governamentais, na composição dos conselhos: paritário ou não?
- os conselhos representam e advogam, ou também fiscalizam e executam? Qual a melhor natureza decisória - deliberativa ou consultiva? Onde se localizam as fronteiras que separam conselhos e governo, no campo concreto das deliberações de políticas?
- postos na agenda da reforma do Estado, em que chave operam os conselhos? O da melhora da eficiência - por estimularem a *accountability* aos procedimentos e induzirem *responsiveness* dos decisores - ou o da procura de maior equidade, porque estão mais capacitados que o Estado em decidir e agir segundo *o interesse da sociedade*? (Carvalho, 1997; Franco, 1997).

As respostas não são unívocas. Entretanto, as perguntas e as oposições não são abstratas ou acadêmicas. Como se verá, estruturam o campo de preocupações dos conselhos nacionais e federais hoje presentes nas principais áreas de políticas sociais e afins².

² O mapeamento exploratório aqui apresentado restringiu-se às grandes áreas de políticas sociais - trabalho, seguridade social (previdência social, assistência social e saúde) e educação - e considerou também, pela forte proximidade de interesses, as de cultura, meio ambiente e ciência e tecnologia. Os conselhos de defesa de direitos foram considerados separadamente, independentemente de seus setores atuação. Por outro lado, a pesquisa exploratória focalizou apenas os conselhos de atuação nacional, localizados ou não nas estruturas federais das políticas. Por exemplo, foram considerados como nacionais, embora não federais, o Conselho de Reitores ou a União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, no caso da política educacional. Outros critérios de classificação estão indicados no texto. As 12 entrevistas realizadas com conselheiros é ainda apenas parcial, abarcando apenas um grupo de 7 Conselhos, a saber: CODEFAT, CCFGTS, CNS, CNE, CONANDA, CNDM e CCORDE.

PARTE I

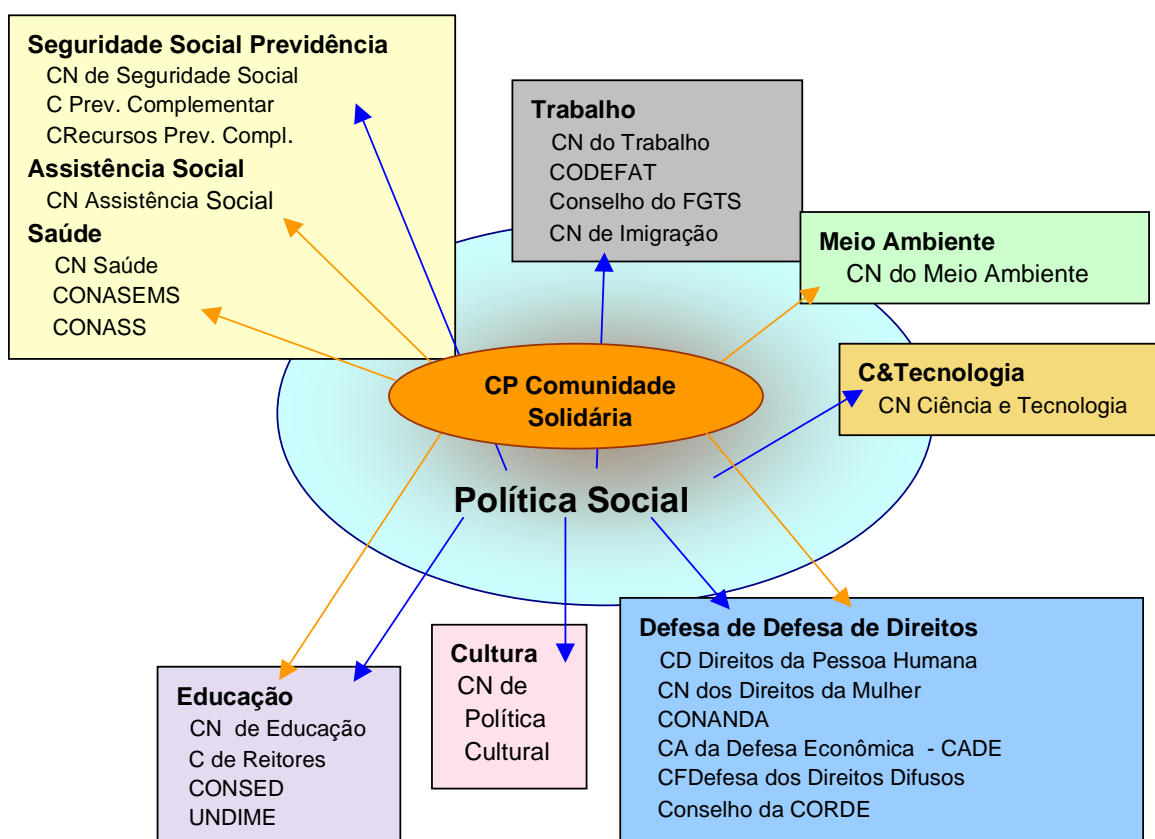
1. CARACTERIZAÇÃO DOS GRANDES CONSELHOS

1.1. Uma visão topográfica dos Conselhos de Políticas Sociais

Os Conselhos, segundo as grandes áreas de inserção, estão indicados na Figura 1:

Figura 1

Conselhos de Políticas Sociais segundo grandes áreas da política social e afins



A **disposição topográfica dos conselhos é setorializada**. De fato, não há nessa estrutura nenhum órgão que se aproxime da função de um "conselho dos conselhos". Embora mantenham relação com todos, os organismos de ação coordenada existentes são tipicamente organismos do Executivo Federal, tais como a Câmara de Política Social. Deve-se observar, entretanto, que o Conselho da Comunidade Solidária, embora sem funções de

coordenação e nem mesmo se relacionando com toda a política social do governo, ocupa entretanto uma posição estratégica, de aglutinador ou de confluência de ações específicas, distribuídas por um conjunto de áreas, em particular as de educação, saúde, assistência social, defesa dos direitos, emprego e renda.

1.2. Pertinência e independência: a inserção institucional dos Grandes Conselhos

Do ponto de vista da sua inserção institucional, os conselhos podem ser divididos em dois grupos e um sub-grupo:

Grupo 1: Conselhos absolutamente *independentes*, do ponto de vista formal e legal, do governo e das estruturas formais das políticas governamentais, mesmo quando desempenhem de fato funções consultivas. É o caso do Conselho de Reitores, ou da UNDIME;

Grupo 2: Conselhos que mantêm relações do tipo orgânico com as políticas e os programas setoriais, localizando-se nos Ministérios correspondentes.

Sub.Grupo: Conselhos *independentes* da estrutura federal e que mantêm relações do tipo orgânico com as políticas e os programas setoriais, mas são formados a partir da posição funcional que os membros ocupam nos outros dois níveis de governo: é o caso do CONASEMS (Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde) e do CONASS (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde).

O Quadro 1 distribui os conselhos segundo sua inserção institucional.

Quadro 1

Conselhos de Políticas Sociais e Áreas Afins: Inserção Institucional e por Grandes Áreas

Grandes Áreas	Nº	Conselhos Por Grandes Áreas	Siglas	Inserção Institucional
Trabalho	4	Conselho Nacional do Trabalho	CNT	Min.Trabalho
		Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador	CODEFAT	Min.Trabalho
		Conselho Curador do FGTS	CCFGTS	Min.Trabalho
		Conselho Nacional de Imigração	CIMG	Min.Trabalho
Educação	4	Conselho Nacional de Educação	CNE	MEC
		Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras	CRUB	Independente
		Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação	CONSED	Independente
		União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação	UNDIME	Independente
Assistência Social	2	Conselho Nacional de Assistência Social	CNAS	MPAS
		Conselho do Programa Comunidade Solidária	CS	Casa Civil .Pres. Rep
Previdência Social	4	Conselho Nacional de Previdência Social	CNPS	MPAS
		Conselho Nacional de Seguridade Social	CNSS	MPAS
		Conselho de Gestão da Previdência Complementar	CGPC	MPAS
		Conselho de Recursos da Previdência Complementar	CRPC	MPAS
Defesa de Direitos	5	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	CDDPH	Min. Justiça
		Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	CNDM	Min. Justiça
		Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	CONANDA	Min. Justiça
		Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	CFGDDD	Min. Justiça
		Conselho da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência	CORDE	Min. Justiça
Cultura	1	Conselho Nacional de Política Cultural	CNPC	Min. Cultura
Saúde	3	Conselho Nacional de Saúde	CNS	Min. Saúde
		Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde	CONASEMS	Independente
		Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde	CONASS	Independente
C&T	1	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	CNCT	Min. C& e T
M. Amb.	1	Conselho Nacional do Meio Ambiente	CONAMA	Min. do Meio Ambiente
Total	25			

1.3. Os períodos de criação dos Conselhos

Os grandes conselhos da política social são uma criação da democratização, da nova Constituição de 88 e de iniciativas recentes do governo e da sociedade. Com efeito, dos 25 conselhos que examinamos, apenas quatro foram criados antes da década dos 80, enquanto oito surgiram entre 1981 e 1989. Outros sete foram criados entre 1990 e 1994, principalmente em decorrência da legislação que regulamentou e implementou os dispositivos constitucionais. Finalmente, seis foram criados a partir de 1995.

1.4. A natureza da representação

Os conselhos não obedecem a um padrão único de representação, recrutamento e indicação dos seus membros não-governamentais. As situações encontradas e o correspondente número de conselhos que nela se enquadram são os seguintes:

a) representação vinculada

- nestes, a representação das categorias sociais ou profissionais se faz através de organizações da sociedade civil, que indicam seus representantes. Variam os critérios de identificação dos membros. Nas áreas do trabalho e previdência social, os membros são indicados pelas grandes categorias sociais de empregados e empregadores, através de suas organizações sindicais e patronais. Já nos conselhos típicos de políticas sociais, a representação geralmente se faz por grupos profissionais, usuários, prestadores de serviços etc. etc.

Nº de conselhos: 10

b) representação não vinculada

- os membros da sociedade civil são personalidade ou especialistas expressivos nas suas áreas de atuação, a sua indicação decorrendo de convite do governo ou através de processos não vinculantes, nos quais são ouvidos os pares³.

Nº de conselhos: 3

c) representação mista

- convivem no conselho as duas formas de representação acima descritas.

Nº de conselhos: 3

d) representação vinculada funcional

- é a forma da representação em que os membros, por ocuparem uma determinada posição funcional, automaticamente participam do conselho.

Nº de conselhos: 5

1.5. Natureza da participação

Os conselhos opinam ou deliberam. Entre os 25 conselhos que estamos considerando, 14 são deliberativos e 5 são consultivos; a 5 não cabe a classificação e, em relação a um, não se conhece a informação sobre. Em geral, como pode se verificar pelo Quadro 2, mais à frente, os conselhos de representação vinculada tendem a ser também deliberativos.

³ É o caso, por exemplo, do Conselho Nacional de Educação: seus membros são escolhidos a partir de indicação de entidades representativas da sociedade civil - três cada uma, em processo de dois turnos de consulta, a escolha final sendo prerrogativa do governo.

No caso dos conselhos de representação funcional, são deliberativos no seu âmbito privado de ação, mas não em relação à política governamental. Neste caso, podem ser ouvidos, mas não há nenhuma compulsoriedade nesta consulta. Optamos portanto por não classificá-los quanto a esta e outras dimensões que somente têm sentido quando relacionadas com o sistema decisório das políticas de governo.

1.6. Composição

No que diz respeito à composição interna dos conselhos, vista a partir do equilíbrio relativo entre membros governamentais e não-governamentais, os conselhos se classificam da seguinte maneira:

Bipartites e paritários

- conselhos formados por governo e sociedade civil, com o mesmo número de representantes para cada lado.

Nº de conselhos: 2

Bipartites e não-paritários

- conselhos formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência entre ambos⁴.

Nº de conselhos: 3

Tripartites e paritários

- Neste tipo de Conselho têm assento o governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços, sendo equivalente o número de membros de cada categoria⁵.

Nº de conselhos: 4

Múltiplos e não-paritários

- Governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços e, por vezes, representantes de determinados segmentos da sociedade ou especialistas de um dado assunto ou ainda membros do Legislativo se fazem representar nestes Conselhos, sem que haja equivalência numérica entre as partes.

Nº de conselhos: 10

⁴ Em geral, a tendência é a de que o governo tenha a maioria da representação. Entretanto, há conselhos, como é o caso do Conselho da Comunidade Solidária, em que a sociedade civil tem 21 membros, e o governo apenas 10.

⁵ Os conselhos da área do trabalho e da previdência social têm esta típica configuração.

1.7. Mandato

A legislação da quase totalidade dos conselhos prevê mandato dos membros, principalmente dos não-governamentais, com duração limitada a períodos que variam entre 2 e 4 anos, podendo haver recondução⁶.

O Quadro 2 classifica cada conselho segundo as dimensões comentadas.

Quadro 2

Classificação dos Conselhos segundo período de criação e tipos da representação, composição, participação e duração do mandato

Áreas	Conselhos	Criação	Representação	Composição	Participação	Mandato
Trabalho	CNT	1995-1997	vinculada	tripartite paritário	Consultivo	2 anos
	CODEFAT	1990-1994	vinculada	tripartite paritário	Deliberativo	3 anos
	CCFGTS	1990-1994	vinculada	tripartite paritário	Deliberativo	2 anos
	CIMG	Antes 1980	vinculada	tripartite paritário	Deliberativo	não definido
Educação	CNE	1990-1994	não vinculada	múltipla não paritário	Deliberativo**	4 anos
	CRUB	até 1980	vinculada funcional		Não se aplica	
	CONSED	1981-1989	vinculada funcional		Não se aplica	
	UNDIME	1981-1989	vinculada funcional		Não se aplica	
Assistência Social	CNAS	1990-1994	vinculada	bipartite paritário	Deliberativo	2 anos
	CS	1995-1997	não vinculada	bipartite não paritário	Consultivo	2 anos
Previdência Social	CNPS	1990-1994	vinculada	múltipla não paritário	Deliberativo	2 anos
	CNSS	1990-1994	vinculada	múltipla não paritário	Deliberativo	2 anos
	CGPC	até 1980	vinculada	múltipla não paritário	Deliberativo	2 anos
	CRPC	até 1980	*	múltipla não paritário	Deliberativo	
Defesa de Direitos	CDDPH	1981-1989	misto	múltipla não paritário	Deliberativo	2 anos
	CNDM	1891-1989	não vinculada	múltipla não paritário	Consultivo	4 anos
	CONANDA	1990-1994	vinculada	bipartite ⁴ paritário	Deliberativo	2 anos
	CDDD	1995-1997	*	*	*	*
	CORDE	1981-1989	vinculada	múltiplo não paritário	consultivo	2 anos
Cultura	CNPC	1995-1997	não vinculada	bipartite não paritário	consultivo	2 anos
Saúde	CNS	1990-1994	mista	múltipla não paritário	deliberativo	não definido
	CONASEMS)	1981-1989	vinculada funcional		não se aplica	
	CONASS	1981-1989	vinculada funcional		não se aplica	
C&T	CNCT	1995-1997	mista	múltipla não paritário	deliberativo	4 anos
	CONAMA	1981-1989	vinculada	múltipla não paritário	deliberativo	2 anos

* sem informação

** o CNE é consultivo e deleberativo

⁶ As duas exceções são o Conselho Nacional de Imigração e o Conselho Nacional de Saúde.

2. VANTAGENS E DIFICULDADES DOS FORMATOS DOS CONSELHOS: O QUE PENSAM OS CONSELHEIROS

Do ponto de vista dos membros não-governamentais, são inegáveis as vantagens oferecidas pela *forma conselho* à **construção e exercício da cidadania**. Os conselheiros reconhecem amplamente que os conselhos constituem insubstituíveis canais e espaço de negociação e construção de consensos, eficazes tanto na relação sociedade civil/governo quanto entre as partes da sociedade que, de outro modo, não se encontrariam.

Entretanto, são vários os tipos de problemas sublinhadas pelos conselheiros. As clássicas dificuldades com a representação e com o poder, por exemplo, são experimentados pelos nossos conselheiros de maneira intensa, mesmo quando os distintos formatos dos conselhos tendem a moldar diferentemente as experiências vividas.

Segundo revelam as entrevistas qualitativas, em vários dos conselhos de representação vinculada, a **tensão representante X representado** tende a se mostrar relevante em duas circunstâncias:

- i) a mais comum se dá quando os representante reforçam sua autonomia individual e **distanciam-se da opinião e do controle dos representados**, "falando em nome próprio", tendência reforçada pela "...própria quantidade de questões sobre as quais é preciso decidir". Mas nem sempre o sistema de controles dos representados pode se efetivar. Esse problema é exemplificado nas entrevistas através da referência ao desencontro entre a disposição da instituição de origem em substituir o representante e o regulamento do Conselho, que nem sempre permite a troca a qualquer momento.
- ii) A outra circunstância é a da **paralisia decisória, em nome da consulta à opinião das instituições de origem**. Em alguns conselhos, é regra mesmo - consensualmente obedecida - a retirada de pauta de questões sobre as quais alguma "bancada" não se sente pronta para votar, isto é, não se sente segura ou não conhece a opinião dos seus representados. Tal situação é relativamente conhecida dos conselhos tripartites, em especial quando contam com categorias de representantes oriundos de organizações dotadas de eficazes sistemas de controle.

Para alguns conselheiros, essa dificuldade também se dá em relação a membros do governo, que votam segundo sua visão própria, sem estarem apoiados por discussão prévia no interior da instituição governamental que representam⁷.

A tensão **sociedade civil X representantes governamentais**, na dinâmica interna dos Conselhos, envolve outras dimensões. Na perspectiva não-governamental de alguns membros, entre as maiores dificuldades podem ser enumeradas as seguintes:

- i) a **fraca participação e o absenteísmo dos membros governamentais**, ou dos titulares, que sistematicamente enviam suplentes, os quais nem sempre comparecem. Situação que, na opinião dos entrevistados, acirra os ânimos da sociedade civil contra o governo, por se considerar desrespeitada.
- ii) Outra questão ainda diz respeito ao **desequilíbrio de informações** entre os representantes governamentais e os representantes da sociedade civil. Para que os conselhos sejam, de fato, paritários, seus membros deveriam ter o mesmo acesso às informações e às oportunidades de formação (De Tommase, 1997).

Não é consensual a opinião dos conselheiros sobre a melhor alternativa de participação do Conselho - consultivo ou deliberativo. Para os que preferem conselhos deliberativos, tal formato significaria dotar o Conselho de mecanismos mais diretos de poder para interferir nos rumos das políticas implementadas pelo governo. Na opinião de alguns conselheiros, conselhos deliberativos poderiam fazer uso de mecanismos típicos do Executivo (tais como resoluções ou portarias) para tornar públicas as deliberações do Conselho.

Segundo os conselheiros, há sempre o risco, nos conselhos deliberativos, de que os membros não-governamentais **confundam a natureza deliberativa do Conselho com um certo poder de execução** ou entendam que o governo seja sempre obrigado a acatar uma deliberação de um conselho. Segundo tal opinião, a legitimidade e força relativa de um Conselho não dependem da sua natureza deliberativa ou consultiva, estando mais relacionadas a fatores tais como o poder político e a autoridade moral dos conselhos, à sua representatividade ou mesmo o interesse do governo em democratizar suas decisões⁸.

⁷ Na visão do conselheiro da sociedade civil, melhor seria que os representantes governamentais não fossem meramente indicados pela sua instituição e sim eleitos em um fórum mais amplo dentro da mesma.

⁸ Segundo membro do CODEFAT, a força do Conselho está em que “os participantes têm representatividade, pois estão no Conselho como pessoas jurídicas”.

PARTE II

O PADRÃO DE NEGOCIAÇÃO E AGENDA ATUAL DOS CONSELHOS

A **negociação** parece ser o padrão dominante de interação entre os Conselhos e o Governo, quando decidem e encaminham as políticas setoriais. ***Ainda assim, verificam-se situações específicas de confronto, impasses e de veto mútuo.***

Para melhor conhecer essa dinâmica, examinamos de início a posição relativa dos Conselhos frente à agenda reformista do governo, tomando a reforma do Estado como ponto nodal. A seguir, verificamos, na pauta concreta recente de alguns conselhos, como se explicitam os termos da interação. A informação primária, para esta verificação, foi coletada a través de entrevistas. É sempre bom que se diga tratar-se aqui apenas de levantamentos exploratórios, não exaustivos, todavia necessários para organizar o conhecimento inicial deste rico e complexo universo constituído pelos conselhos e suas práticas.

1. A AGENDA CONVERGENTE: OS CONSELHOS NACIONAIS E A REFORMA DO ESTADO

A reforma do Estado está também na agenda política dos conselhos nacionais de políticas sociais, ocupando aí espaço de importância crescente. A consideração central é a de que a implementação de um novo padrão de políticas sociais, socialmente mais efetivo, exige a reforma das estruturas e dos mecanismos estatais, sob pena de fracassar ou de se esterilizar nos meandros da tradicional ineficiência do Estado.

A tese não é abstrata. No caso de alguns conselhos - é o caso do CNS, do CNE, do CODEFAT, do CONANDA e do CNDM - são exemplificadas as vicissitudes atuais da implantação de programas e medidas consideradas cruciais para suas áreas, que comprovam os limites dos mecanismos públicos e a urgência da sua reestruturação⁹.

⁹ Segundo opinou um dos conselheiros do CODEFAT, "o maior problema para que se implementem as propostas do Conselho é a desorganização do Estado: ele não tem capilaridade para aplicar os recursos". Citou o exemplo de um estado para o qual o FAT destinou aproximadamente R\$18 milhões para programas de qualificação profissional e nada foi gasto. O problema de falta de capilaridade do Estado se agrava no caso de programas que devem atingir os que mais precisam, como é o caso do Abono Salarial, que não beneficia muitos trabalhadores que teriam direito porque carecem de informação. Já o conselheiro do CONANDA questiona a eficiência da máquina estatal sob a ótica da relação com a sociedade civil. Afirma que "o governo tem muita dificuldade de trabalhar com a sociedade civil". Não sabe se é uma postura do governo ou se o fato reflete um problema da máquina estatal que não teria mecanismos institucionalizados para efetivar esta parceria.

Mas é sobretudo a temática da **descentralização que se coloca como ponto de confluência e convergência entre a agenda governamental atual e as agendas setoriais dos conselhos**. Em boa medida, os Conselhos Nacionais têm decididamente como fomentadores da multiplicação de instâncias coletivas locais e estaduais, impulsionando assim a reorganização da política e dos programas, nos Municípios e Estados, em direção a um padrão mais descentralizado¹⁰.

As ações dos conselhos, nesta linha, tendem a se concentrar em dois planos:

- i. *no plano dos municípios e estados*, visando fortalecer os organismos e as medidas de políticas que ali implementam. Entre as ações que tipicamente desenvolvem estão:
 - a mediação de conflitos que ocorrem nas instâncias municipais e estaduais¹¹.
 - assessoria técnica para a elaboração de orçamento¹².
 - a capacitação de pessoal¹³.
- ii. *no plano nacional*, visando a **articulação e concertação das ações dos três níveis da federação**. Aqui, as estratégias dos conselhos têm duplo alvo.
 - no nível eminentemente político da concertação, visa constituir atores coletivos de expressão, através do fortalecimento e integração das suas pautas de ação)¹⁴.
 - No plano concreto do processo de implementação da descentralização, busca instituir ou reforçar os mecanismos de entrelaçamento das políticas e programas das três

¹⁰ A descentralização não parece ocupar lugar central na agenda dos conselhos do FGTS e do CORDE, muito provavelmente também porque os seus desdobramentos em instâncias municipais e locais não está no desenho das suas políticas. No caso do primeiro, a legislação original prevê a criação de conselhos locais, mas não houve ainda deliberação neste sentido, já que, segundo opinou um conselheiro, o Fundo não opera com recursos a serem distribuídos a Estados e Municípios, como é o caso do FAT. Também teme não se contar com pessoas capacitadas nos Estados e Municípios para lidar com as exigências do Conselho.

¹¹ Com freqüência, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente recebe dos conselhos estaduais e municipais denúncias ou convites para que os conselheiros participem de reuniões, seminários e assembléias.

¹² No caso da política de saúde, ação se justifica, segundo um conselheiro, pelo entrelaçamento entre a implementação do SUS e a necessidade do controle dos gastos municipais e estaduais

¹³ A implantação dos Conselhos Tutelares e de Defesa de Crianças e Adolescentes nos municípios mobiliza o Conselho Nacional para ações de capacitação. Por sua vez, o CODEFAT realizou seminários em todos os Estados com o objetivo de formar os membros das comissões de empregos.

¹⁴ A ação de concertação privilegia, em alguns casos, certos mecanismos ou mesmo entidades de âmbito nacional de ação. O Conselho Nacional de Saúde realiza, com este objetivo, a Plenária dos Conselhos, que elabora as propostas para as Conferências Nacionais de Saúde. O Conselho Nacional de Educação atua junto ao Fórum Nacional de Conselhos Estaduais, entidade de crescente expressão no processo atual de implementação da LDB. Na área dos direitos da mulher, a ação concertada, menos intensa, tende a organizar-se junto aos chamados Coletivos Feministas, presentes nos estados e municípios.

esferas de governo¹⁵. Outra face da descentralização, tal *perspectiva nacional* da política é outra das dimensões da reforma do Estado enfrentada no âmbito dos Conselhos.

Entre as ações e mecanismos integradores mais freqüentemente mobilizados, distinguem-se:

- **as ações de informação e divulgação sistemática**
 - por exemplo: jornais (problema com a periodicidade e regularidade), home page na internet (CNS), tentativa de uso da TV¹⁶.
- **os encontros, sob forma de Conferências Nacionais**
 - entre os vários tipos de encontros amplos, a conferência nacional constitui momento e espaço estratégico, para um número significativo de conselhos, dada a sua alta capacidade para adensar a trama das relações e das articulações das políticas. Ocorrem sistematicamente nos casos dos Conselho Nacional da Saúde, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional da Assistência Social.

2. OS PADRÕES DE NEGOCIAÇÃO VISTOS SOB A PERSPECTIVA DAS AGENDAS ESPECÍFICAS

Uma seleção de cinco Conselhos permitiu explorar com certo detalhe os padrões de interação entre os setores não-governamentais e o governo no interior dos Conselhos e em relação à proposição e implementação de políticas. Também foram registrados os fatores e mecanismos que favorecem ou se põem como obstáculos ao funcionamento dos conselhos como canais de negociação e *locus* de produção de *policies*. Finalmente, destacou-se a auto-avaliação dos conselheiros da sociedade civil sobre a capacidade de os Conselhos

¹⁵ A articulação federativa é assumida pelos conselheiros como uma das mais sérias dificuldades dos processos de descentralização, integração das políticas e mesmo de reforma do Estado. Assim é no caso do SUS ("**uma das grandes dificuldades... é que ele exige a articulação dos três níveis de governo**"), **como no caso dos programas de interesse do** Conselho Nacional dos Direitos da Mulher .

¹⁶ O Conselho Nacional de Saúde possuiu uma home page na Internet ("um espaço permanente de discussão"). Também procurou obter do governo - sem sucesso - ajuda para financiar um tempo disponível na TV. O Conselho Nacional do Meio Ambiente também possui uma home page. O Conselho Nacional da Mulher aprovou a publicação de uma revista, que ainda não foi produzida.

influírem nos processos decisórios das políticas de suas áreas de atuação. Os principais resultados desse estudo são apresentados no Quadro 3:

Quadro 3

Os conselhos e o processo de formação das políticas públicas: padrões de interação sociedade civil/governo

Áreas	Conselhos	Padrões de interação	Mecanismos de Produção de Consenso e Estratégias de Solução de Impasses	Processo de Produção de políticas: auto-avaliação
Trabalho	CODEFAT	negociação	- diálogo	Produtivo Autônomo Partilha das decisões com o governo
	CCFGTS	negociação	- avaliação e difusão de uma opinião crítica sobre o impasse ¹ - reuniões das "bancadas" prévias à deliberação do Conselho - evitar que a bancada compareça dividida - uso do regimento para "ganhar tempo" - apoio técnico para as decisões - prática de aprovação por consenso	
Educação	CNE*	conflito ²	- diálogo razoável - pode ser intensificado - articulações internas para melhorar compreensão e redefinição das políticas - dificuldades com indefinições e concorrência de funções com o ministério	Produtivo Relativamente heterônomo Influí na política com dificuldades
Defesa de Direitos	CNDM	cooperação	- baixa ou nula divergência interna - forte autoridade moral - opinam e exercem pressão sistemática	Relativamente produtivo Influem nas decisões
	CONAND A	conflito	- representação civil é fraca e se distancia das bases - relação de desconfiança mútua entre sociedade civil (representada no conselho) e governo - ineficácia da estruturas e do modo de funcionamento interno	Estagnado e improdutivo Baixo poder de influência
	CORDE	burocrática	- carece de canais e mecanismos de negociação - absenteísmo dos membros do governo - atua como grupo de pressão	Pouco ativo Cumprir funções burocráticas Não tem poder de influência
Saúde	CNS	conflito	- atua como espaço de negociação de interesses. - o conflito é trabalhado através do diálogo - reforço dos procedimentos democráticos internos e obediência ao regimento. - boa preparação do calendário anual e das pautas	É propositivo Há interpretações divergentes sobre a capacidade de influir nas decisões: a) consegue intervir nas decisões b) é fraco e não logra influir c) influí porém menos do que deveria

* As características referem-se à dinâmica da Câmara de Ensino Básico, e não ao conjunto do Conselho Nacional de Educação

1. "...a relação entre as partes é de interesse; embora as questões sejam aprovadas por consenso, cada uma tem uma posição na estrutura social. Mas o Conselho representa os interesses da sociedade como um todo. Por isso, uma bancada deve abrir mão de uma proposta diante de um argumento de outra bancada".
2. **Transita entre padrão cooptativo do antigo Conselho para padrão de negociação e cooperação.** O conflito é avaliado como conjuntural pelos entrevistados, correspondendo à especial situação de tensão gerada pelos temas da reforma do Estado e por reações do Conselho à hiperatividade do Ministério.

3. A AGENDA ATUAL DOS CONSELHOS: INVENTÁRIO DOS TEMAS CENTRAIS

O mapeamento da situação e das características dos Conselhos Nacionais de Políticas completa-se com um pequeno inventário dos temas principais que hoje ocupam a agenda de alguns conselhos selecionados para entrevistas.

3.1. CODEFAT

a. Programa de seguro desemprego

Atinge 4 milhões de pessoas no país. Os trabalhadores têm lutado para aumentar o valor e a periodicidade. Na opinião do entrevistado, nem o governo nem os empresários concordam com a proposta.

b. Abono salarial

As pessoas que ganham menos de 24 salários mínimos no ano, têm direito a um abono de 1 salário mínimo. A taxa de procura destes recursos entre aqueles que estão habilitados é baixa. Trata-se de desinformação. Falta de conhecimento do programa.

c. Criação do Sistema Público de Emprego - SINE

Para que o desempregado, enquanto recebe o seguro desemprego, possa se qualificar ou reorientar sua profissão, de modo que possa ser encaminhado para um novo emprego. Esta idéia está consolidada no Conselho e começa a entrar em prática, a partir de novembro, no Distrito Federal. A meta é implementar nas principais regiões do país dentro de 3 a 4 anos.

d. Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)

e. Programa de Qualificação Profissional

Caminha relativamente bem, mas os recursos ainda são poucos. Em 1996, foram qualificados 1 milhão e 200 mil pessoas com 269 milhões de reais. Para atingir todas as pessoas cobertas pelo seguro desemprego, gastar-se-á em torno de 1 bilhão de reais.

Nos últimos tempos, estes e outros temas pautaram a ação do Conselho:

- f. Criação de dois importantes programas: PROGER (micro-crédito) e o Qualificação Profissional.

O Conselho tem batalhado para acertar estes dois programas. O PROGER objetiva descentralizar o crédito para que as pessoas interessadas em realizar pequenos empreendimentos tenham acesso a crédito com juros baixos. Já atingiu cerca de 500 mil operações, com valor total de cerca de R\$ 3 bilhões. O programa chega também aos produtores rurais e deveria chegar a quem está na economia informal, visando inseri-los na economia formal (para estes últimos, estão previstos 10% do valor total destinado ao programa). Mas não tem conseguido atingir este público. É preciso que o programa seja divulgado.

Quanto ao programa de Qualificação Profissional, a bancada dos trabalhadores e dos empresários têm buscado o aumento dos recursos a ele destinados. Em 1997, o orçamento previa um gasto de 320 milhões, mas foram executados R\$360 milhões. A previsão é de que necessitariam de cerca R\$ 1 bilhão para atingir todos os trabalhadores hoje cobertos Seguro Desemprego (cerca de 4 milhões de pessoas). Mas o governo não se esforça para que este aumento se efetive e tem muitas dificuldades na aplicação dos recursos, segundo o entrevistado.

- g. A criação das Comissões de Empregos Estaduais e Municipais.

O CODEFAT deliberou sobre a criação destas Comissões como condição para envio de verbas do FAT. Elas atuam como se fossem o CODEFAT do Estado e do Município. São também tripartites, mas o número de componentes varia. Todos os Estados já possuem suas comissões e já há cerca de 1000 comissões de empregos municipais. A meta é construir comissões nos 5000 municípios brasileiros. Esta é uma prioridade do CODEFAT.

3.2. Conselho Curador do FGTS

- a. Aplicação de recursos no Programa de Habitação Popular.
- b. Utilização dos recursos do FGTS para saneamento básico.
- c. Uso do FGTS na privatização

Possibilidade de que os trabalhadores (aqueles que desejarem) utilizem parte do FGTS para compra de ações de empresas privatizadas. Não houve consenso na bancada dos trabalhadores. O governo não concordou e apresentou alternativa: a possibilidade de utilização de parte de um outro Fundo (o da correção monetária de recursos do FGTS). Foi aprovado. Em caso de empresas nacionais, a negociação é direta. Quando a empresa é estadual, o Estado pode escolher se aceita papéis do governo ou não. Os governos estaduais não têm aceitado estes papéis, por isso esta proposta só tem funcionado quando se trata de empresas nacionais.

d. Votação do orçamento do FGTS.

e. Mecanismos para evitar fraudes sobre os recursos oriundos das empresas.

Em debate:

f. Agregação da contribuição do INSS e do FGTS na mesma guia de recolhimento.

Os empresários são contra, pois têm que desembolsar os recursos de uma só vez e alegam que aumenta os custos. Mas os trabalhadores querem provar que isto reduz custos para as empresas.

g. Financiamento habitacional

O governo tem apresentado propostas de modificação para viabilizar financiamentos para a construção das habitações populares. As políticas adotadas até hoje não atingiram seus objetivos. Já foram aprovadas reformas com relação à proposta inicial.

3.3. Conselho Nacional de Saúde

a. Mudança na composição do Conselho

Há conflitos entre os trabalhadores da saúde. Hoje eles se fazem representar através dos profissionais de nível superior (entidades médicas) indicados no Fórum dos Profissionais de Saúde. Mas este Fórum não inclui os trabalhadores de nível médio.

b. Implantação da NOB 96.

Foi aprovada, mas o Ministério não fez nada. Não havia acordo na Comissão Tripartite (representantes das cinco regiões pelo CONASS, representante do CONASEMS e representante do governo). O Conselho indicou 4 de seus membros para participar desta discussão dentro da Tripartite.

c. Orçamento

Discussão sobre a metodologia orçamentária usada e a utilização dos recursos da CPMF; a necessidade de renovação da CPMF; informes da comissão de orçamento (que acontece em todas as reuniões).

d. Programas apresentados por diferentes Ministérios.

e. Financiamento do setor saúde.

Proposta de Emenda nº 169 do deputado Eduardo Jorge, do PT (não foi votada).

f. Denúncias que chegam até o Conselho.

São triadas por uma comissão de conselheiros. Para aliviar a pauta, foi criado o procedimento de encaminhar a denúncia para um parecerista antes de ir a Conselho.

g. Solicitações do Legislativo (Exemplo: parecer sobre a regulamentação do aborto legal).

h. Criação de novos cursos

O MEC encaminhou ao Conselho as solicitações de três cursos: Medicina, Odontologia e Psicologia. Há uma comissão de conselheiros para analisar os pedidos. Alguns conselheiros pensam que o Conselho deveria avaliar a necessidade social de todos os cursos relativos à área de saúde. Pela LDB, as Universidades podem criar todos os cursos que queiram, o que é conflitante com a Constituição.

i. Regulamentação dos Planos de Saúde

O conselho elaborou uma proposta que não foi acatada pelo Ministério da Saúde.

j. Saneamento Básico.

l. Nova lei de pesquisa de fármacos/ Portaria 196/97, do Ministério da Saúde.

Elaborada por um grupo que trabalhou 2 anos. Trata dos cuidados éticos na pesquisa.

m. Aumento do valor do pagamento para a prestação de serviços ao SUS

O Conselho propôs que seja feito um estudo para delimitar quais os valores justos (e suficientes)

n. Situação da saúde e dos Conselhos nos Estados e Municípios

Ênfase em pesquisas. Cita uma pesquisa realizada em Alagoas, onde se percebe que os próprios Conselhos Municipais e Estadual são coniventes com os absurdos encontrados na área da saúde pública.

o. Saúde preventiva.

p. Saúde Mental

Os hospitais psiquiátricos estão sendo fechados sem que se crie uma alternativa de tratamento; as famílias estão sem apoio.

q. Estabelecimento de recursos mínimos para a Saúde

Proposta: mínimo de 30% de todo o recurso distribuído pelo governo federal para a saúde.

Temas trazidos à pauta pelo Executivo:

r. Programa do Leite

As funções que eram do INAM, que foi extinto, passaram para o Ministério da Saúde. O estabelecimento do convênio para distribuição do leite é burocratizado (leva 8 meses). Os recursos, muitas vezes, não chegam a ser gastos devido à burocracia. O Secretário Executivo pediu que o Conselho aprovasse uma resolução para que os recursos sejam repassados de Fundo (nacional) para Fundos (municipais). Um mecanismo automático: identifica-se a necessidade do programa e envia-se o recurso sem necessidade do convênio.

s. Propostas de formas mais ágeis para facilitar o funcionamento do SUS.

3.4. Conselho Nacional de Educação

a. Participação da fase final do processo de tramitação da LDB.

b. Formulação do Plano Nacional de Educação.

c. Parâmetros Curriculares da Educação.

e. Implementação do Fundo de Financiamento do Magistério - Emenda Constitucional nº 4.

f. Diretrizes da Educação Profissional.

g. Interpretação da nova LDB (que tem suscitado muitas dúvidas).

Últimas deliberações:

h. Três deliberações sobre interpretação da LDB.

i. Aprovação dos Parâmetros Curriculares.

j. Educação Profissional.

k. Novos Planos de Carreira para o Magistério.

Temas trazidos pelo Executivo:

l. Parâmetros curriculares para primeira a quarta séries

O MEC acaba de editar 10 volumes. A distribuição pelo correio (para 1,2 milhões de professores) vai levar seis meses. O MEC organizou uma comissão de especialistas. Ouvia cerca de 400 especialistas de todo o país. Fez audiências públicas por regiões. Houve muita polêmica. Os debates regionais foram organizados pelo Conselho.

m. Passagem de 180 para 200 dias letivos

n. Ensino noturno - questões relativas à dificuldade de cumprimento da nova carga horária.

o. Educação à distância.

p. Fundo do Ensino Fundamental - de acordo com o plano da universalização do ensino fundamental e com a necessidade de valorização da carreira do magistério.

q. Discussões sobre pisos salariais (para 1998: será o resultado da divisão do volume total da receita pelo número total de matrículas = 315,00).

r. Educação Profissional - discussão sobre a desvinculação entre ensino médio e ensino técnico. Grande polêmica: envolve a discussão sobre o objetivo da educação.

3.5. Conselho da CORDE

a. A questão da acessibilidade do portador de deficiência ao meio social.

Discutiram vários projetos de leis que estão tramitando no Congresso Nacional.

b. Mudança na concepção social do que é ser portador de deficiência.

Elaboração de carta à Rede Globo para que o Fantástico faça uma retrospectiva sobre como era a questão do portador de deficiência física a 100 anos atrás e como é hoje; querem que no dia 13/12/97, o Presidente da República assine algum documento visando a integração do deficiente. Não soube responder quem está elaborando este documento e qual seu conteúdo.

c. Educação Especial.

O MEC não fez quase nada. Recentemente o Conselho propôs que o tema Educação Especial fizesse parte da pauta de discussão sobre Educação com o Presidente Clinton; não soube dizer quais foram os resultados.

d. Gratuidade de passagem em ônibus municipais e interestadual.

e. Preconceito.

f. Uso de remédios que podem causar danos ao bebê durante a gestação.

g. A transformação do Conselho da CORDE em um Conselho deliberativo

Entrevista do Conselho com o Presidente da República foi solicitada para tratar dessa demanda (13/12/97)

3.6. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

a. Protocolos - desdobramentos da Conferência de Beijing

Depois da Conferência, o Conselho investiu grande parte dos seus esforços para realizar quatro protocolos referentes à plataforma de Beijing: um sobre a saúde, um sobre a violência, um sobre trabalho e um sobre educação, que depois de elaborados, foram assinados com os governos estaduais e municipais. O Conselho priorizou estas quatro áreas e, em vários estados e municípios, deu-se a cooperação entre o Conselho e os respectivos governos.

b. Ações na área de saúde

O Conselho tem investido muito na área da saúde. Indicou mulheres feministas para assumir a Coordenação Nacional do PAISM (Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher), no Ministério da Saúde. E também trabalha com o Programa Piloto de Planejamento Familiar, com a prevenção do câncer feminino.

c. Ações na área de violência

O Conselho tem forte atuação na área da violência contra a mulher. No momento há uma comissão para tratar este tema, com mulheres que dominam a temática e que são ligadas a ONG's, a universidades, além de contar com mulheres parlamentares. Esta

comissão busca integrar as ações propostas contra a violência, com a área da saúde. Foi elaborado um protocolo definindo os critérios de implantação nacional de Casas Abrigos. Há uma verba prevista no orçamento da União para que os Estados montem Casas Abrigos para mulheres em situação de violência sexual e doméstica.

O Conselho está também começando a implantar dois outros projetos pilotos sobre modelos de atenção à violência contra a mulher: um no Acre e um em Porto Alegre. Este projeto também prevê a integração do Conselho com ONG's que atuam no campo da defesa dos direitos das mulheres, com delegacias de defesa destes direitos, com os Conselhos das esferas estaduais e municipais, e com a comunidade em geral.

3.7. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

a. III Conferência Nacional

A organização da III Conferência foi um tema que mobilizou o Conselho nos últimos tempos. Os principais temas debatidos foram: identificação dos conferencistas; os convidados; as delegações; a questão dos recursos; a operacionalização.

b. Exame de propostas governamentais

Reuniões dedicadas ao exame de propostas do governo e do que está sendo implementado nas políticas públicas.

c. Selo do Estatuto da Criança e do Adolescente

d. Trabalho Infantil

e. Fundo da Criança e do Adolescente

Apenas em 1997, a sociedade civil, com a colaboração dos representantes dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, descobriu que o Fundo da Criança e do Adolescente existia, mas estava sem designação de um responsável por ele. Não há designação orçamentária para o Fundo. Foi super difícil obter as informações necessárias junto ao governo.

4. OBSERVAÇÕES FINAIS

Não é o caso de extrair conclusões de uma investigação exploratória que teve por objetivo tão somente mapear a situação dos grandes Conselhos Nacionais de políticas sociais brasileiros. Entretanto, as informações coletadas são instigantes e convidam a algumas observações finais, que constituem de fato hipóteses para futuras investigações.

É forte a participação dos conselhos nos processos gerais de formação das políticas (*policy formation*). Gozam eles já de alta visibilidade e seus papéis e funções parecem relativamente integrados ao conhecimento e às expectativas dos agentes, em especial do governo, que deve cada vez mais levá-los em conta não seu planejamento estratégico.

Por outro lado, quando se considera o conjunto dos conselhos e se compara com o padrão pretérito de gestão de políticas públicas no país, é inegável que foram consideravelmente ampliados os canais de expressão e negociação de interesses e experimentadas novas formas de articulação e parcerias entre governo e sociedade civil.

Entretanto, os conselhos parecem esbarrar ainda em limites bastante pronunciados e que, em certa medida, reduzem sua capacidade de efetivamente partilhar ou, em alguns casos, até mesmo de influir nas decisões governamentais. É possível levantar algumas hipóteses explicativas para aparentemente contraditória situação.

Desde logo, chama a atenção a alta heterogeneidade dos conselhos, principalmente quanto ao seu grau de institucionalização. Ora, conselhos pouco institucionalizados - como mostraram ser os conselhos de defesa - enfrentam dificuldades de todo o tipo, desde a de auto-identificação, até a incapacidade de partilhar ou influir nas decisões governamentais de políticas. Em outras palavras, as políticas se lhes escapam, "passando por fora".

A maior ou menor capacidade institucional e poder decisório dos conselhos não parece também estar relacionada menos com as tradicionais variáveis da natureza da participação - se são consultivos ou deliberativos - ou da base da representação - se representam categorias sociais através de suas instituições ou se são notáveis sugeridos ou indicados pelos pares. Segundo revelam as entrevistas, para conselhos de defesa de caráter consultivo, a aquisição de prerrogativas deliberativas pareceria constituir a solução para a relação de heteronomia que mantém com o governo. Entretanto, conselhos deliberativos também mostraram fragilidades de monta, enquanto ao contrário, um conselho de forte

capacidade de pressão moral e de formação de opinião, como é o de Defesa da Mulher, parece não enfrentar limites impostos pela sua natureza consultiva.

Em termos de poder decisório e de capacidade de imporem suas opiniões, as únicas evidências de que dispomos mostram uma forte relação - presente no CODEFAT e no Conselho do FGTS - a da forte legitimidade dos conselheiros representando bases dotadas de alto grau de organização e força relativa. Até onde revelam as informações, é em conselhos desse tipo que o potencial de confronto e o poder de veto parecem maiores. Entretanto, contraditoriamente ao que se poderia imaginar, é aí também que encontramos os mais eficientes mecanismos de negociação e de produção de consensos. Também foi aí que localizamos conselheiros que expressaram com muita clareza a consciência dessa situação e o apreço pela negociação como solução estratégica para quem pretende representar a sociedade como um todo e não a "parte".

Ainda em relação a conselho mais fortemente institucionalizado, vale a pena registrar a importância que conferem aos mecanismos tipicamente institucionais na negociação, entre eles a formalização dos procedimentos e, quase anedótico, o uso inteligente e estratégico dos dispositivos do Regimento Interno em relação a tempo, vistas de processos etc.

Outras evidências do comportamento dos padrões de interação sociedade civil/governo também chamam a atenção. Os depoimentos insistem em que a agenda reformista do governo elevou o patamar de conflitos, mas o ponto forte de confluência e de ação convergente está sendo dado pela temática da reforma do Estado, especialmente a da descentralização das políticas e das relações de integração federativa dos sistemas nacionais de políticas. Os conselhos cujas políticas envolvem desenhos descentralizados engajam-se com mais decisão na temática da reforma do Estado e nesse plano podem definir frentes consensuais de ação conjunta com o governo.

Não parece ser tarefa fácil aos Conselhos encontrar o ponto ótimo de equilíbrio entre ações de natureza estratégica e política de acumulação de forças junto a suas "bases"- que em princípio todo conselho desenvolve - e o exercício de suas funções, através de ações concretas no processo real de elaboração e implementação das políticas. Uma inflexão em direção ao primeiro grupo de ações pode significar perda de legitimidade e de autoridade moral, uma vez que estas qualidades também derivam da "produtividade" do conselho e de sua capacidade de influir, decidir, inovar. Conselhos que vem perdendo capacidade na segunda linha de ação não parecem estar logrando compensar a perda com um maior

ativismo no plano da **sua** política institucional, por exemplo dedicando grande tempo e espaço da agenda à organização dos grandes eventos nacionais da área.

Finalmente, o estudo exploratório deixa entrever, através do inventário de temas das agendas específicas, uma baixa capacidade de inovação de políticas por parte dos Conselhos, sugerindo um comportamento mais reativo que propositivo dos conselhos, frente ao governo.

5. BIBLIOGRAFIA

BAIERLE, Sérgio. 1996. ***A Explosão da Experiência: a Emergência de um novo Princípio Ético-Político nos Movimentos Populares Urbanos em Porto Alegre***, mimeo.

CARVALHO, Antônio Ivo. 1997. ***Conselhos de Saúde, Responsabilidade e Cidadania*** in Ipea/Comunidade Solidária. 1997. **Conselhos Municipais e Políticas Sociais**, Brasília: versão preliminar, mimeo.

DE TOMMASI, Livia. ***A Participação nos Conselhos Paritários: Significado e Limites***, in Ipea/IBAM/Comunidade Solidária. 1997. **Conselhos Municipais e Políticas Sociais**, op. Cit.

DOWBOR, Ladislau. 1997. Governabilidade e Descentralização in idem.

FRANCO, Augusto. 1997. ***Participação Social e Participação Política: Democracia e Cidadania – O Papel dos Conselhos na Reforma da Política – Um Programa de Investigação*** in Ipea/IBAM/Comunidade Solidária. 1997. **Conselhos Municipais e Políticas Sociais**, op. Cit.

6. GLOSSÁRIO

CNT - Conselho Nacional do Trabalho

CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

CCFGTS - Conselho Curador do FGTS

CIMG - Conselho Nacional de Imigração

CNE - Conselho Nacional de Educação

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

CONSED – Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNPS - Conselho Nacional de Previdência Social

CNSS - Conselho Nacional de Seguridade Social

CPCS - Conselho do Programa Comunidade Solidária

CGPC - Conselho de Gestão da Previdência Complementar

CRPC - Conselho de Recursos da Previdência Complementar

CDDPH - Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana

CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONASP - Conselho Nacional de Segurança Pública

CNPCP - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CONFEN - Conselho Federal de Entorpecentes

CADE - Conselho Administrativo da Defesa Econômica

CONTRAN - Conselho Nacional do Trânsito

CORDE - Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência

CNPC - Conselho Nacional de Política Cultural

CNS - Conselho Nacional de Saúde

CONASEMS - Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde

CONASS - Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde

CNCT - Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br