



9º Seminário de Extensão

POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONSELHO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE EM PIRACICABA-SP

Autor(es)

LAIR GOMES DE OLIVEIRA

1. Introdução

A demanda pela reorganização das políticas públicas pelo Estado, acontece no âmbito federal, estadual e municipal em torno da eficiência, para atender exigências de planificação e avaliação das intervenções governamentais. É necessária também, por ter de considerar novos agentes na elaboração de tais políticas públicas. Os processos que conduzem à democratização de decisões são decisivos para o sentido conceitual do termo “políticas públicas”. As ações governamentais não são mais definidas apenas a partir dos interesses da administração pública, mas dos interesses das populações a quem se destinam as ações.

2. Objetivos

Klaus Frey¹ conceitua “política pública” e defende “a necessidade de adaptação do conjunto de instrumentos de análise às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento”. Nosso objetivo será verificar os marcos conceituais de Klaus Frey e orientá-lo para o Município de Piracicaba, especialmente dirigido às políticas públicas da infância e adolescência no CMDCA. ¹Professor do mestrado em Administração da PUC-PR. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Konstanz, Alemanha, escreveu Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf> Acesso em 22/08/07.

3. Desenvolvimento

São comuns ainda hoje, práticas administrativas ultrapassadas que desconsideram as exigências da aplicação do termo ou que o utilizam de forma incoerente para legitimar ações desprovidas de planejamento e fiscalização.¹ O texto de Klaus Frey (2000) é básico para conhecer a procedência do termo e do novo campo de pesquisas das Ciências Políticas, na década de 50 nos Estados Unidos e na de 70 na Europa, sob o título “policy analysis”. Ali destinou-se “analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o arcabouço dos questionamentos radicacionais da ciência política.”² No Brasil os estudos sobre políticas públicas iniciaram recentemente e de forma precária com “natureza descritiva” para ações pontuais. Frey vê a necessidade de observar que a conceituação e aplicação das terminologias sobre políticas públicas precisam reconhecer a fragilidade e peculiaridades das democracias e instituições nos países em desenvolvimento, tanto quanto a convivência de modelos

tradicionais de administração com estas novas propostas. Frey apresenta três termos que compõem o conceito de políticas públicas a saber: 3 a) “policy” que se refere aos conteúdos da política; “aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas, b) “politics” que se refere aos processos políticos; “freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição”, c) “polity” que se refere às instituições políticas; “à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;” Frey destaca a propriedade da aplicação desta base conceitual para a análise e pesquisa das políticas públicas setoriais e afirma a interdependência dessas dimensões. Defende que não sejam apropriadas separadamente, mas que se observe que, na realidade estas dimensões se entrelaçam. Se são categorias gerais e podem ser apropriadas para a compreensão das políticas públicas setoriais, é de se verificar sua aplicação para a análise da área da infância e adolescência, a partir da vivência acumulada pelo autor, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, como segue: 3.1) Resistência do poder público em planejar, fiscalizar e avaliar as políticas públicas a partir do CMDCA. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente possuem natureza de órgãos estatais especiais, isto é, são instâncias públicas essencialmente colegiadas e estão conceituados juridicamente no inciso II do art. 204 da Constituição Federal e no inciso II do art. 88 da Lei Federal nº 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.⁴ Os conteúdos referentes a área da infância e da juventude são complexos e os programas tem reflexos que alcançam, às vezes, duas ou mais secretarias nas administrações municipais. Por isso, os representantes do governo no CMDCA devem vir dos “setores responsáveis pelas políticas sociais básicas, direitos humanos e finanças e planejamento;”⁵ Pode-se resumir em três, os conteúdos da área da infância e juventude: a) promoção que concretiza-se em ações que valorizam o seu desenvolvimento e oportunizam o estímulo físico, mental e social; b) defesa com ações que observam as situações de risco à vida ou ofensa a direitos; c) controle de direitos que se instrumentalizam nos atos normativos que definem o lugar da criança e do adolescente e efetivam seus direitos como pessoas.⁶ Em Piracicaba, os representantes do poder público tornaram o CMDCA uma extensão das decisões de suas secretarias. O controle do CMDCA pelo governo possui dois objetivos: exercer o controle da destinação de verbas do FUNDECA e neutralizar representações críticas advindas da sociedade civil. A mera repartição de verbas, distorce o papel destinado ao FUNDECA como promotor de políticas. Além disso, CMDCA jamais acompanhou e colaborou na aprovação e execução do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orgânica do Município). Provavelmente, dirão que a formulação de Planos e Diretrizes não compete aos Conselhos, tão pouco a representantes da sociedade civil, são antes, políticas do executivo definidas a partir de seu planejamento político eleitoral e partidário. 3.2) Incapacidade do poder público em gerir o conflito com a sociedade civil Considerando que a função precípua dos Conselhos é a deliberação e controle relativos às ações públicas (governamentais e da sociedade civil) de promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente, com eficiência, eficácia e proatividade, é imprescindível: acompanhar(...), divulgar(...), difundir(...), conhecer(...), definir(...), propor(...), promover(...), participar(...), gerir(...), fomentar(...), atuar(...) e integrar-se(...)⁷. O papel dinâmico do CMDCA exige dos conselheiros (representantes governamentais ou da sociedade civil) compromisso com as questões da infância e juventude. Com consciência pública e formação política movem-se em ambiente ardiloso, repleto de intencionalidades e humores. Representação voluntária, geralmente, da parte do poder público a tarefa ou é encarada como obrigação ou como defesa do executivo; e da parte da sociedade civil, ou é tomada como promoção pessoal junto ao executivo ou como meio de defesa dos interesses financeiros das instituições sociais. O conflito surge entre representantes do governo que insistem em tomar o CMDCA como braço das ações do governo desconsiderando deliberações que implicam mudanças de práticas ou custos. Em Piracicaba a administração reluta em assumir os custos do funcionamento correto dos Conselhos Tutelares. O processo, entretanto, possui fatores positivos. O principal deles é o de colocar frente a frente duas instâncias paradoxalmente tão diversas como a administração pública e a sociedade civil. Outrossim, é preciso avançar no relacionamento institucional com outras instâncias afetas à política de direitos humanos da criança e do adolescente, a exemplo dos conselhos setoriais, como forma de estimular a ampliação da participação e do controle social, bem como do aperfeiçoamento dos mecanismos de formulação, execução e atendimento da política de direitos

infanto-juvenis.”⁸ Entregues à maior articulação e experiência dos representantes do poder público em seu esforço por implementar seus objetivos, os Conselhos setoriais se tornam ineficientes. Em Piracicaba, será decisiva a efetivação da Vara da Infância e Juventude com a designação de um juiz titular específico. A ausência de outro poder, independente das articulações político-administrativas contribuiria para a diminuição dos focos de conflito. 3.3) Resultados inexistentes ou supérfluos Para a efetividade dos resultados, os conteúdos gerais dependem, dos programas desenvolvidos pelos governos articulados com a sociedade civil. O CMDCA é uma das expressões desta articulação. Por isso, as deliberações sobre programas e instituições, governamentais ou não, devem necessariamente ser reconhecidos.

1Em “O Judiciário e o Mérito do Ato Administrativo” o Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros, constitucionalista, livre-docente em Direito pela USP e professor do Curso de Mestrado em Direito da UNIMEP afirma que políticas públicas são demandas advindas da Constituição. Não podem ser fixadas de maneira arbitrária, e são a “expressão do interesse público primário”. Não devem se torna-las por “meras plataformas eleitorais” que seriam interesses públicos de ordem secundária. 2FREY apud Windhoff-Héritier, 1987, p. 7 3FREY, Klaus, op cit. pg. 6 4CONANDA, Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília, 2005, pg. 21 5Idem, pg. 13 6Conforme Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA 7Idem, pg. 22-23 8Parâmetros para...CONANDA, op. cit, pg. 25

4. Resultados

A tese levantada por Frey de que “o exame da vida de certas políticas setoriais, sobretudo as de caráter mais dinâmico e polêmico, não deixa dúvidas referentes à interdependência entre os processos e os resultados das políticas”¹, significa dizer que “Policy” e “politics”, determinam “polity”. Sua diferenciação é somente pedagógica não podendo ser considerados se não em sua relação recíproca. 1FREY, Klaus, op cit., pg. 220-221

5. Considerações Finais

O fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente está relacionado ao conhecimento pelos atores sociais (poder público e sociedade civil) do que sejam políticas públicas e seu viés democratizador conforme a história e aplicação da terminologia. Ainda que esta aplicação dependa de atualizações, o conceito de “políticas públicas” não pode ser entendido sem a participação da sociedade civil na definição das políticas. Não se admite a utilização do termo para práticas hierarquizadas, onde as decisões do que seja o público se define simplesmente pela iniciativa do administrador público.

Referências Bibliográficas

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Ipea. Disponível em: Acesso em 22/08/07.

BARROS, Sergio Resende de. *O Judiciário e o Mérito do Ato Administrativo*.

CONANDA, Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, SEDH, Brasília, 2005.

Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº8069/1990. 5ª edição, Gráfica do Senado.2004.

Conselhos e Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. São Paulo: Fundação ABRINQ-Programa Prefeito Amigo da Criança. s/d.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Plano Nacional de Fortalecimento do Sistema de garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. CONANDA/SEDH/Presidência da República, Brasília, 2005.