



18º Congresso de Iniciação Científica

**DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS CONSELHOS NA TUTELA DOS
INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS DOS CIDADÃOS**

Autor(es)

VALSIELEN ADIANI MIRANDA

Orientador(es)

RICHARD PAULO PAE KIM

Apoio Financeiro

PIBIC/CNPQ

1. Introdução

A pesquisa centrou-se na consulta de obras, artigos, teses, impressos publicados em sítios eletrônicos. Também foram realizadas entrevistas com pessoas que atuam ou atuaram nos conselhos municipais, que contribuíram para uma maior compreensão sobre o funcionamento desses órgãos deliberativos e de seus regimes jurídicos. Com esta pesquisa foi possível identificar os diversos problemas para a efetiva execução das atribuições impostas pela lei aos conselhos gestores de políticas públicas como exemplo: na representatividade popular dos conselhos, na articulação da vontade política, nos impasses para cumprir as deliberações, na falta de auxílio técnico e de participação dos conselheiros, na desigual paridade dos conselheiros do governo e da sociedade, todos estes, mencionados pelos entrevistados na pesquisa de campo. Foi perceptível, desde o início, que os Conselhos são, e sempre serão relevantes para o bem estar dos cidadãos, pois são órgãos essenciais para participação direta da sociedade na formulação de políticas públicas que visam implementar os direitos sociais dos cidadãos, no âmbito da saúde, educação, da moradia, etc.

2. Objetivos

Esta pesquisa buscou levantar na doutrina os vários conceitos de políticas públicas, ainda a identificação da natureza jurídica do instituto e observar os contornos do seu regime jurídico, bem como os agentes envolvidos para sua implementação. O mais importante, observar critérios de diferenciação entre políticas vinculantes e discricionárias nas deliberações dos conselhos.

Buscou-se identificar os conselhos gestores de políticas públicas no país, suas funções, naturezas jurídicas e o regime jurídico sobre as suas finalidades e funcionamento.

O levantamento dos nós górdios que impedem a eficácia plena das decisões proferidas pelos conselhos, que inclusive restaram confirmados pelas entrevistas nos Conselhos de Santa Bárbara d'Oeste, Americana e Piracicaba.

Por fim, avaliar o desempenho imposto e o papel dos conselhos gestores de políticas públicas na real democratização participativa da sociedade

3. Desenvolvimento

O ponto de partida desta pesquisa foi o levantamento bibliográfico sobre os temas descritos no projeto exordial. Em seguida buscou-se a observação do regime jurídico constitucional e infraconstitucional e a natureza jurídica dos Conselhos, seu conceito, as espécies de Conselhos e problemas jurídicos por estes enfrentados. Período este de Agosto a Dezembro de 2009. Em seguimento a pesquisa, realizou-se o trabalho de campo, para verificar, na prática, as dificuldades vivenciadas pelos Conselheiros de cumprirem o que dispõem a Constituição Federal. A fim de averiguar de que forma os Conselhos estão funcionando. Período este de Janeiro a Julho de 2010. Dentre os diversos autores renomados no âmbito da pesquisa, faz-se necessário pontuar alguns que foram essenciais para o entendimento dos temas, a saber: Maria Paula Dallari Bucci, Celina Souza, Antonio Sergio Araujo Fernandes, Luciana Tatagiba, Glória Maria Gohn, Lígia H. H. Luchmann. Além de pesquisas em obras conceituadas, pautou-se também na consulta de artigos, teses, impressos publicados em sítios eletrônicos, além da já citada entrevista com os conselheiros. Após o trabalho de campo foi possível fazer a conclusão, com intuito de complementar a teoria do trabalho e verificar na prática o funcionamento destes.

4. Resultado e Discussão

A Política Pública foi introduzida na área do direito com o fim de estudo para a efetivação dos direitos básicos contidos na Constituição Federal. Conforme a Dra. Cavalcanti cita em sua tese, o conceito de Política Pública do ilustre escritor Gerston (1997), é a definição plena de política pública, tem que considerar a relação entre atores e governo de uma maneira dinâmica e interdependente. Assim, segundo, Gerston (1997, p. 6-7) a política pública está definida como a [...] combinação de decisões básicas, compromissos, e ações feitos por esses que ocupam ou afetam as posições de autoridade no governo. Na maioria dos exemplos, estes arranjos são os resultados de interações entre esses que exigem mudança, entre os que tomam decisões, e pelos que são afetados pela política em questão. As determinações feitas por esses em posições de autoridade legítima geralmente, em um ou mais de um escritório públicos no governo está sujeito a um possível redirecionamento em resposta a pressões do que estão fora do governo como também de outros dentro de governo. O campo do conhecimento que conceitua as Políticas Públicas é muito amplo, pois ele depende da holística a que se pretende observar, como por exemplos: • As Políticas Públicas são tipos de instrumentos de luta pelo poder constante na CF; • Uma perspectiva de uma atividade; • As Políticas Públicas são uma conversão de intenções políticas em atitudes concretas; • Conjunto de práticas e de normas que emanam de um ou vários atores públicos; • Políticas Públicas é o resultado de um trabalho árduo por Democracia participativa; • Políticas Públicas são decisões interligadas de diversos agentes e de ações voltadas para a implementação das decisões; • Conjunto de ações voltadas para a melhoria de uma determinada área marginalizada da sociedade; • Instrumento de descentralização; • Compromisso do Estado em resguardar os direitos fundamentais dos cidadãos. Etc. Com a pesquisa, obervou-se que não existe uma única nem melhor definição do que sejam políticas públicas e a dificuldade da inserção do tema dentro do nosso regime constitucional, possibilitando a ocorrência de várias interpretações sobre a aplicabilidade das normas e de atos normativos e deliberativos que instituem políticas para a garantia dos direitos sociais, difusos e coletivos. No entanto estas têm como, um dos seus principais objetivos, o fim dos principais problemas sociais, dos setores mais marginalizados da sociedade, considerados como parte mais fraca e desprotegida da população, ampliando e protegendo os direitos de cidadania. No tocante ao seu regime jurídico afirma Bucci (2006) as Políticas públicas têm distintos suportes legais. Podem ser expressas em disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público, por exemplo", assim sendo, é necessário analisar cada política pública para identificar o seu regime jurídico, assim também com relação aos agentes envolvidos para sua implementação. Os Conselhos foram instituídos pela Constituição Federal de 1988 e foram pensados como mecanismos institucionais que deveriam garantir a participação da sociedade civil sobre os atos e decisões do Estado por meio de um processo de gestão conjunta das políticas públicas. Os Conselhos representam, na realidade, as instâncias máximas de deliberação quando criados. São considerados como espaços de co-gestão, co-participação ou como co-responsabilidade, para as decisões de Políticas Públicas, muitas das vezes são decisões concretas, em outras são apenas diretrizes. Os conselhos são considerados como a ponte entre o Estado e a sociedade. Diversas leis infraconstitucionais vieram a regulamentar os artigos do Título VIII da Constituição Federal e criaram os Conselhos das mais variadas espécies. Dentre eles temos, *verbi gratia*: a) a Lei 8.069/90 Estatuto da Criança e do Adolescente, que criou o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar; b) a Lei 8.080/90 Lei Orgânica da Saúde LOS que criou o Conselho da Saúde; c) a Lei 8.742/93 Lei Orgânica da Assistência Social LOAS que criou o Conselho Municipal da Assistência Social; d) a Lei 9.394/96 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDB que criou o Conselho Escolar; e a Lei 10.741/2003 Estatuto do Idoso que criou o Conselho do Idoso. Em síntese os Conselhos têm natureza jurídica de uma instituição de direito público, com características de estabilidade e independência funcional, desprovido de personalidade jurídica, que participa do conjunto das instituições brasileiras, estando, portanto, subordinado as leis vigentes. Embora tenham sido criados estes Conselhos, verificamos que eles não têm cumprido efetivamente os seus papéis constitucionais, em especial, na formulação e implementação das políticas públicas e muito menos efetivadas a fiscalização e a gestão compartilhada das políticas. Afirmação esta diante da pesquisa de campo realizada com os Conselhos das cidades de Santa Barbara dOeste e Americana. A Pesquisa de campo detectou os seguintes

problemas: Falta de apoio técnico, articulação, precariedade da infra-estrutura das instalações, falta de curso preparatório para o cargo de conselheiro, etc. No entanto, ainda que os conselhos não estejam cumprindo corretamente o seu papel Constitucional e mesmo que ainda haja um longo caminho a percorrer, foi perceptível no desenvolvimento da pesquisa, que os Conselhos são essenciais para o bem estar dos cidadãos, pois são órgãos essenciais para participação direta da sociedade na formulação de políticas públicas que visam implementar os direitos sociais dos cidadãos, no âmbito da saúde, educação, da moradia, etc.

5. Considerações Finais

Inicia-se a conclusão, salientando que poucas são as entidades federativas que destinam recursos para equipar adequadamente os Conselhos, qualquer que seja a sua natureza.

Assim instigo o seguinte questionamento: Funciona uma lei aqui no Brasil sem verba? Não, pois é necessária que para aplicação, amparo, suporte e avaliação destas leis se destinem uma verba específica a estas, assim sendo se não constar referida cláusula, esta será ineficaz. Uma solução jurídica para maioria dos problemas apresentados quanto à plena execução dos Conselhos existe, no tocante a inexistência de verba destinada a este, esta diria essencial.

Fazer leis é muito fácil, teoricamente, mas na prática é como se estivesse maquiando o problema, acreditando que com a criação de uma lei para a sociedade resolveria os problemas sociais. Se assim o fosse, o Brasil seria considerado como um país desenvolvido, levando em consideração a quantidades de leis que vigoram no Brasil.

Como exemplo, a lei de proteção às mulheres, denominada lei Maria da Penha, embora bem estruturada, não tem sido adequadamente aplicada na prática, tendo em vista que não existe uma equipe de apoio para auxiliar as mulheres que sofrem com a violência. Ademais, não existe um mecanismo de fiscalização a garantir que se mantenha a distância exigida entre o agressor e vítima. Se não há é cedido um apoio financeiro, seja do governo municipal, estadual ou federal para que efetivamente se cumpra o que dispõem à lei, esta será ineficaz.

Ademais, a falta de educação para cidadania da população no que tange a participação política, impede uma maior participação da sociedade na elaboração da política e dos políticos. Na linha desta afirmação, temos o ilustre Antônio Sergio Araujo Fernandes que nos ensina:

Entretanto antes de qualquer coisa, a questão da pobreza e da desigualdade no Brasil se mostra como algo gerado por um déficit histórico de cidadania em um país que viveu sob regime escravo por quatro séculos, no qual os direitos civis e políticos existiam apenas no papel. Um bom exemplo são as eleições brasileiras tanto no período do império quanto da república velha a chamada república dos coronéis. As eleições eram escrutínios caracterizados pela fraude e truculência onde os eleitores eram ameaçados por capangas, ou trocavam seu voto por qualquer utensílio. Evidentemente este comportamento refletia o perfil do atraso na sociedade brasileira (...) entre 1937 a 1945, foram suspensos os direitos políticos. Curiosamente no período da supressão de direitos políticos e civis, foi ao mesmo tempo o momento dos avanços dos direitos sociais.

O autor é claro ao salientar que sem a participação da sociedade civil gera um elevado índice de pobreza trazendo retrocesso a população, no entanto a época que se deu a efetiva existência de direitos políticos e civis foi neste momento em que acontecerão melhorias nos direitos sociais conforme dispõem Fernandes na citação acima.

Embora os Conselhos gestores de políticas públicas, sejam colegiados, criados a partir de exigências constitucionais, isto não tem garantido aos Conselhos a possibilidade do exercício pleno de suas funções e atribuições.

É de saber notório entre os estudantes Conselhos gestores de Políticas Públicas que o Estado é propriamente contraditório, pois de um lado serve alguma espécie de apoio aos conselhos, no entanto de outro lado este não reconhece o poder deliberativo dos Conselhos. O que se pode interpretar com tal atitude contraditória é que os conselhos são criados para cumprir a legislação que assim determina, e não para modificar a vida da sociedade civil no que tange as suas necessidades, no que diz respeito a sua relação com o Estado.

Diante dos estudos e trabalho de campo realizado, foi possível verificar uma carência de participação popular, tendo como ponto a falta de comprometimento do poder público em criar mecanismos para que a população participe nos processos de políticas públicas. No entanto, não se pode atribuir somente ao poder público, tal falha, é necessário ressaltar que a própria população interessar por esses programas e buscar a efetivação de seus direitos por meio de uma participação que deve ser real e livre das forças políticas de administração.

Referências Bibliográficas

ARZABE, Patrícia Helena Massa. *Conselhos de direitos e formulação de políticas públicas*. Disponível em: Acesso em: 10.02.2010.

BENGOCHEA, Jorge. *Insegurança Jurídica*. Disponível em:

<http://mazelasdojudiciario.blogspot.com/2009/12/inseguranca-juridica-o-brasil-das-181.html> Acesso em: 01.08.2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BOSCO, Maria Gorette Dal e VALLE, Paulo Roberto Dalla. *Novo conceito da discricionariedade em políticas públicas sob um olhar garantista, para assegurar direitos fundamentais*. Disponível em: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_humano_adm_pub_maria_dal_bosco_e_paulo_valle.pdf > Acesso em: 10.03.2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas. reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo; Saraiva. 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Buscando um conceito de Políticas Públicas para a concretização dos direitos humanos*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/mariadallari.htm>> Acesso em: 27.05.2010.

CADENAS, Leandro. *Princípio da Moralidade*. Disponível em: <http://www.algosobre.com.br/direito-administrativo/principio-da-moralidade.html>. Acesso em: 03.10.2009.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e análise de Políticas Públicas: uma contribuição para a área educacional*. 14.12.2007. Tese de doutorado em Educação. Unicamp. Universidade Estadual de Campinas. Campinas/SP.

DALLARI, Dalmo. *Elementos de teoria Geral do Estado*. 28 ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

DANIEL, Celso. *O papel dos conselhos de políticas públicas*. Disponível em: Acesso em: 16.11.2009.

Deliberação CES/SP nº 12, de 17/09/04, publicada em 16 de outubro de 2004.

FERNANDES, Antonio Sergio Araujo. *Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social*. In Dantas, Humberto e Junior, José Paulo M. Introdução á política brasileira, São Paulo: Paulus, 2007.

FRANCO SOBBRINHO, Manoel de Oliveira. *O controle da moralidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 1974.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

GUERRA, Carlos Eduardo. *Direito administrativo*. Disponível em: http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page_sub=5&page_id=603, Acesso em: 06.03.2010.

GOHN, Maria da Glória. Os Conselhos municipais e a gestão urbana. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

GOHN, da Glória Maria. *Conselhos Gestores e a participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez (coleção questões da nossa época v. 84), 2001.

LIBERATI, Wilson Donizeti Liberati e Cyrino, Públio Caio Bessa *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do adolescente* .2 ed. ,São Paulo:Malheiros Editores.2003.

LUCHMANN, Lígia H. H., *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativa de Porto Alegre. 2002* .Tese de Doutorado em ciências sociais. Unicamp. Campinas/SP.

MEIRELLES, Hely Lopes *Direito Administrativo Brasileiro*. 36 ed. São Paulo. Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 24. ed. rev. e atual. São Paulo:Malheiros, 2007.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte:Del Rey, 1994.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Disponível em: http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF, Acesso em: 18.05.2010.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena experiências das lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970/1980)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SILVA, José Afonso *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, Orlando Honorato. *Normatização e Políticas Públicas*. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dMVVqs_OY2cJ:www.eel.usp.br/ambiental/arquivo_aula/CompetenciasdoEstado.ppt+o+que+%C3%A9+políticas+publicas+regulat%C3%B3rias&cd=15&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br, Acesso em: 18.05.2010.

TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf Acesso em: 18.05.2010.

VERZA, Severino Batista. *As Políticas Públicas de Educação no Município*. São Paulo: Ijuí Ed. UNIJUÍ, 2000.

ZIPPIN FILHO, Dalio. *Direitos Humanos e Políticas Públicas*. Disponível em: <http://www.parana-online.com.br/canal/direito-e-justica/news/310951/> Acesso em 18.05.2010.