



POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL: DESCENTRALIZAÇÃO APÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

Marcelino Oliveira Santos

Resumo

As políticas públicas resultam de forças sociais contraditórias, o que faz com que a forma e o conteúdo delas estejam diretamente ligados à associação de fatores do desenvolvimento histórico de uma Nação. No Brasil, a Carta Magna de 1988 estabeleceu novas diretrizes para a efetivação das políticas públicas brasileiras, dentre essas, destaca-se o controle social por meio de instrumentos normativos e da criação legal de espaços institucionais que garantem a participação da sociedade civil organizada na fiscalização direta do executivo nas três esferas de governo. A constatação dos avanços e dos limites à institucionalização do controle social como exercício regular nas políticas públicas se constitui em objeto de interesse político e social uma vez que pode colaborar na instauração de um Estado efetivamente democrático.

Palavras – Chave: Políticas Públicas; Políticas Sociais; Controle Social; Conselhos de Políticas Públicas; Participação.

1. Introdução

Este texto tem o objetivo de apresentar uma reflexão sobre a realidade contraditória que as políticas públicas, especialmente as políticas sociais, estão enfrentando na concretização dos preceitos constitucionais estabelecidos pelas diretrizes de descentralização político-administrativa e da participação da sociedade civil organizada no controle e na formulação das políticas setoriais após a Carta Magna de 1988.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer novos princípios e diretrizes para as políticas públicas realizadas pelo Estado brasileiro, definiu parâmetros precisos ao processo de elaboração e fiscalização das diferentes políticas setoriais. Não obstante, quase vinte e seis anos pós-promulgação da Constituição Federal, é possível identificar alguns componentes que aproximam e/ou distanciam a efetividade desses novos princípios e diretrizes.

A universalização do atendimento proposta no sistema de proteção social brasileiro, por exemplo, encontra-se, objetivamente, muito aquém do pretendido por

esse princípio constitucional. A descentralização político-administrativa, tanto no tocante a formulação, quanto no financiamento e no controle social, encontra resistências político-burocráticas apesar de avanços na normatização de áreas como a saúde, a educação e a assistência social.

Ressalta-se que não pretendemos esgotar esse tema, mas indicar aspectos que precisam ser conhecidos e debatidos por indivíduos que atuam nessas políticas e que pretendem colaborar com a constituição de políticas públicas efetivamente republicanas.

2. Conceito de Políticas Públicas

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública.

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos.

A discussão acerca das políticas públicas tomou nas últimas décadas uma dimensão muito ampla, haja vista o avanço das condições democráticas em todos os recantos do mundo e a gama de arranjos institucionais de governos, que se tornou necessário para se fazer a governabilidade. Entende-se por governabilidade as condições adequadas para que os governos se mantenham estáveis. São essas condições adequadas, enquanto atitudes de governos (sejam eles de âmbito nacional, regional/estadual ou municipal), que caracterizam as políticas pública.

Souza (2007) fez um interessante cotejamento sobre algumas das principais definições sobre políticas públicas, as quais sejam:

- Mead, Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. 1995.
- Lynn, Conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. 1980.

- Peters, Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vidas dos cidadãos. 1986.
- Dye, O que o governo escolhe fazer ou não fazer. 1984.
- Laswell, Responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. 1958

Após esse exercício, a autora apresenta o seu entendimento sobre as políticas públicas:

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e ou entender por que o como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2007, p. 26).

3. A Distinção entre Política e Políticas Públicas

Apesar da importante contribuição de Souza para a definição de políticas públicas, entende-se que o melhor termo que o define, por conta de seu caráter didático, é o desenvolvido por Azevedo (2003) a partir da articulação entre as compreensões de Dye (1984) e Lowi (1966). Neste exercício, Azevedo (2003, p. 38) definiu que “política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”.

O primeiro destaque a se fazer com relação a essa definição dada por Azevedo é de que política pública é coisa para o governo. A sua definição é clara nesse sentido. Isso quer dizer que a sociedade civil, ou melhor, o povo, não é responsável direto e nem agente implementador de políticas públicas. No entanto, a sociedade civil, o povo, faz política.

Percebe-se então que existe uma distinção entre política e política pública. Mas como definir a primeira expressão? O filósofo e historiador Michel Foucault (1979) afirmou que todas as pessoas fazem política, todos os dias, e até consigo mesmas! Isso seria possível na medida em que, diante de conflitos, as pessoas precisam decidir, sejam esses conflitos de caráter social ou pessoal, subjetivo. Socialmente, a política, ou seja, a decisão mediante o choque de interesses desenha as formas de organização dos grupos, sejam eles econômicos, étnicos, de gênero, culturais, religiosos, etc. A organização social é fundamental para que decisões coletivas sejam favoráveis aos interesses do grupo.

Por fim, é importante dizer que os grupos de interesse, organizados socialmente, traçam estratégias políticas para pressionarem o governo a fim de que políticas públicas sejam tomadas em seu favor.

4. Cidadania e Políticas Públicas

A cidadania, em um de seus aspectos, traz em si a idéia do direito fundamental à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, entre outras garantias que o Estado deve assegurar.

Para que os direitos sociais possam ter efetiva implementação, mostra-se necessário que o Poder Executivo promova a elaboração e cumprimento das correspondentes políticas públicas, traçando estratégias de atuação na busca da efetivação de tais direitos.

Segundo Eduardo Appio, “as políticas públicas podem ser conceituadas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos”. Continuando, Appio esclarece que “as políticas públicas no Brasil se desenvolvem em duas frentes, quais sejam, políticas públicas de natureza social e de natureza econômica, ambas com um sentido complementar e uma finalidade comum, qual seja, de impulsionar o desenvolvimento da Nação, através da melhoria das condições gerais de vida de todos os cidadãos”.

Posto isto, as inquietações que nos inclinam à análise do tema ora proposto podem ser resumidas a duas indagações fundamentais: a) está o Poder Executivo vinculado à elaboração e cumprimento das políticas públicas que tenham por objetivo a efetiva implementação dos direitos sociais? b) qual o papel que o operador do direito deve e pode assumir na busca da elaboração e cumprimento de tais políticas públicas, tutelando, assim, os direitos sociais?

Na lição de Cláudia Maria da Costa Gonçalves, “analisar a possibilidade de se reivindicar direitos fundamentais sociais, diretamente a partir da dicção ou da normatividade constitucional, é matéria que desafia uma série de obstáculos. Dentre eles, ressaltam-se: o Judiciário não é o gestor do orçamento geral das entidades federadas e, por conseguinte, em um só processo não se pode discutir e ter a visão global dos quadros de receitas e despesas públicas; por outro lado, o Judiciário, considerando-se o regime constitucional democrático – pluralista, não pode, em igual medida, ser o idealizador solitário das políticas sociais. A isso cabe agregar, em suma, que a função judicante não tem competência para, de maneira ampla, definir o conjunto das políticas públicas. [...] Mas que fique registrado. Se o Judiciário não pode formular e executar políticas sociais, pode, contudo, controlá-las sob o prisma constitucional, especialmente no que tange ao núcleo dos direitos fundamentais. É dizer-se: alguns direitos fundamentais sociais podem ser reivindicados em juízo, sem que isso afronte qualquer estrutura de competência constitucional ou cerceie os pilares da democracia pluralista”.

Questiona-se, portanto, até que ponto, depois de esgotadas outras instâncias (de natureza política e administrativa), pode-se buscar a tutela jurisdicional visando a implementação dos direitos sociais, sem que a intervenção do Poder Judiciário neste campo venha a se caracterizar como afronta à divisão e independência dos Poderes que constituem o Estado Democrático de Direito.

Como se percebe, mostra-se profundamente relevante a discussão e pesquisa em torno das possibilidades conferidas aos operadores do direito no que diz respeito à elaboração e à exigência do cumprimento das políticas públicas que visam garantir a efetividade dos direitos sociais, assegurando a todos a concretização da cidadania.

5. Descentralização e Controle Social

O movimento democratizador que precedeu a Constituição Federal de 1988 foi produto de uma intensa mobilização de diferentes segmentos sociais, que procuravam sedimentar no processo constituinte propostas de cunho democrático. As organizações da sociedade civil que participaram intensamente do processo da constituinte brasileira traduziram a conjunção de lutas que amadureceram qualitativamente e se ampliaram quantitativamente desde o regime militar.

A unificação das demandas localizadas se fez ao redor de setores problemáticos do social. Embora houvesse um cruzamento intenso de formas organizacionais de setores das camadas médias (lutas das mulheres, dos estudantes, dos ecologistas, dos negros etc.) com setores das classes populares (lutas por equipamentos coletivos, bens e serviços públicos, pela habitação e pelo acesso à terra), havia alguns denominadores comuns: a construção de identidades através das semelhanças pelas carências; o desejo de se ter acesso a direitos mínimos e básicos dos indivíduos e grupos enquanto cidadãos; e fundamentalmente, a luta contra o *status quo* predominante: o regime militar (GOHN, 1991, p. 13).

A construção de uma identidade comum, a partir das carências sociais, de certa forma, embasou o esforço em torno da luta pela consolidação de direitos básicos do cidadão, voltados a gravar na nova Constituição Federal os fundamentos de uma moderna cultura social: *a cultura dos direitos sociais*.

Assim, a atual Constituição brasileira, enquanto produto de interesses conflitivos, em decorrência das pressões organizadas de grupos, instituições e segmentos identificados com os interesses populares, trouxe para a esfera legal a consolidação de diversas reivindicações das classes populares.

Em que pese o congresso constituinte ter sido marcado por um perfil conservador, observou-se que este incorporou (sob pressão) demandas e reivindicações democráticas. De certa forma legislaram sob o signo de um novo tempo. Por isso, a Constituição de 1988 inaugurou medidas importantes como na Seguridade, na Assistência Social, na Criança e Adolescente, e outros.

Outro importante destaque na Constituição Federal foi o reconhecimento formal do município como ente da federação (Municipalização). O município foi reconhecido como lugar onde se desenvolve o “viver das pessoas” (JOVCHELOVITCH, 1998). Desta forma, as políticas sociais municipais públicas (saúde, educação, Assistência Social) deveriam ser orientadas para contemplarem a participação municipal, assegurando a presença da sociedade local na formulação e no controle social.

Por isso, dentre as conquistas estabelecidas na Constituição de 1988, destaca-se o ganho significativo em torno das lutas municipalistas que conseguiram garantir que os municípios ultrapassassem a condição de elementos passivos frente às determinações do governo central.

É possível especular sobre quais objetivos orientaram as expectativas descentralizadoras e municipalizadoras na Constituição Federal: 1. Elas buscavam aproximar o poder político das reivindicações da sociedade local; 2. Pretendiam descentralizar e simplificar a estrutura burocrática que engessa as ações do governo; ou 3. Ambicionavam democratizar o poder público assegurando a participação popular na gestão municipal?

Esses objetivos apontaram para uma inferência: os constituintes sugeriram, com a descentralização, a superação de práticas governamentais totalitárias e, ao mesmo tempo, a construção de uma nova cultura política ancoradora de uma gestão democrática.

Abandonar a velha tradição totalitária e construir uma cultura democrática é um grande desafio de toda a nação, pois descentralizar e municipalizar são matérias de natureza política, e como tal, envolvem em seu debate interesses divergentes e contraditórios, pois dizem respeito a questão do poder. Portanto, esse debate mexe com a cobiça maior dos partidos e dos políticos que não querem dividir poder para não perder os benefícios já “naturalmente” oriundos deste poder.

Desde a promulgação da Constituição até os dias atuais existe uma tensão posta entre o reconhecimento do município como ente da federação e a permanência de um centralismo federal exacerbado nas decisões políticas que retarda a emancipação municipal. Isto porque, a descentralização precisa ser vista como um processo, o que se

constitui em um desafio no tocante à construção de estratégias de contraposição ao centralismo federal.

No entanto, existe um paradoxo posto em relação à descentralização, pois esta é defendida tanto pelos movimentos sociais, quanto pelos governos locais, regionais e central! Qual é o paradoxo? A resposta está justamente na natureza dos objetivos, da finalidade e da compreensão de que descentralização se quer alcançar. Isto é importante para não se cair na crença de que se fala a mesma linguagem e que todos os defensores da descentralização tem as mesmas aspirações.

O governo defende a descentralização principalmente porque a concebe como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão, aumentando a interação, no nível local, dos recursos públicos e não-governamentais para o financiamento das atividades sociais. Enfim, amplia a utilização de formas alternativas de produção e operação dos serviços mais facilmente organizados na esfera municipal (DRAIBE, 1990; ARRETCHE, 2000). Como resultante dessa defesa, desenvolve-se a argumentação em favor da focalização, como direcionamento dos gastos sociais com programas e públicos que são seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência.

Outra defesa em favor da descentralização se efetiva na argumentação de que o deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo deveria aliviar a crise fiscal, fortalecendo, desta forma, a distribuição de bens e serviços públicos para o setor privado não-lucrativo, composto por associações de filantropia e organizações comunitárias, ou ONG's - privatização (DRAIBE, 1990).

Por isso mesmo, no Brasil, particularmente a partir da década de 90, as ONG's "passaram a enfatizar as políticas de parceria e cooperação com o Estado, destacando que estão em uma nova era onde não se trata mais de dar costas ao Estado, ou apenas criticá-lo, mas de alargar o espaço público no interior da sociedade civil" (GHON, 1998, p.16).

Assim, o "eixo articulatório que passou a fundamentar o princípio da participação nos anos 90 é dado pelo princípio da solidariedade ao redor de causas com as quais se identificam" (Idem, p. 18), como carências sociais, problemas ambientais e outros.

Desta forma, a solidariedade, o voluntarismo e a parceria passaram a ser palavras de ordem na relação Estado x Sociedade que começou a ser gestada.

Na realidade a descentralização defendida pelo governo e por alguns políticos da direita significa realmente desconcentração, pois transfere responsabilidades para os municípios sem dotá-los de condições para que este possa cumprir com suas funções de gestor das políticas públicas a nível local (ARRETCHE, 2000; IBARRA, 2000; UGA,1991).

Entretanto, descentralizar significa o deslocamento de poder, com o custeio necessário para que os municípios possam gerir suas próprias políticas públicas para a maioria. Por isso, descentralizar implica em um processo que fortalece as estruturas político - administrativa locais efetivarem a formulação das políticas de natureza local.

Descentralizar implica também em fortalecer a autonomia do poder local que é formado pelo poder econômico local (conjunto de setores capitalistas cuja lucratividade depende das ações de regulamentação e de produção levadas a efeito pelo poder político local); pelo poder social (as elites locais se erigem como poder social, no sentido de influir em decisões municipais, tendo como base material um conjunto de instituições próprias como associações empresariais, de profissionais liberais, clubes esportivos e de serviços, meios de comunicação de massa local. Os movimentos sociais: formado especialmente pela carência comum - sindicatos, associações de moradores); e pelo governo local em si (onde se concentra o exercício da maior parcela do poder político local).

Conhecer a constituição do poder local pode oferecer boas pistas para a efetivação do processo de descentralização e municipalização, pois é preciso se levar em conta os diversos atores constitutivos do poder local nos momentos de formar alianças e saber contra ou a favor de que projeto se deve lutar.

Nesse sentido, um elemento central para a descentralização, numa perspectiva democrática, é a efetiva participação social. Esta não pode ser confundida com o formato da adesão consentida que tradicionalmente foi forjada em nas políticas sociais brasileiras.

A participação, no plano constitucional, é garantida por meio de mecanismos de controle social sobre as políticas públicas com a criação dos conselhos de políticas públicas. É a instituição da democracia participativa como meio legítimo de expressão da cidadania e da democracia.

[...] a constituição estabelece bases jurídicas para a construção de um novo formato de cidadania, agora contemplando o ramo social como direito do cidadão e dever do Estado. Mas não apenas isto, agora a cidadania política transcende aos limites da delegação de poderes da democracia representativa e, expressa-se através da democracia participativa, através da constituição de conselhos paritários, que se apresentam como **novus locus de exercício político** (CAMPOS e MACIEL, 1997, p. 145).

O canal de participação legalmente constituído para o exercício do controle social das políticas sociais é o Conselho de Políticas Públicas. Este deve ser constituído nas esferas da União, estado e município. No caso da política públicas da assistência social, o artigo 6º da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742 de 07/12/93) dispõe que:

As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

Os Conselhos são espaços privilegiados para o exercício político, uma vez que representam, do ponto de vista da lei, uma iniciativa que possibilita o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Os Conselhos são investidos de prerrogativas deliberativas e fiscalizadoras. Conforme o artigo 16 da Lei Orgânica, “As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são os conselhos”.

A experiência proporcionada pelos Conselhos de Políticas Públicas impõe um processo ao mesmo tempo dinâmico e contraditório acerca da fiscalização das políticas sociais. Isto porque, a relação entre sociedade civil e Estado adquiriu, em tese, novos contornos e novos conteúdos. Essa nova relação exige uma participação ativa por parte

da sociedade civil organizada. Entretanto, como processo histórico, a participação social sempre se realiza em um contexto sócio-econômico, político e cultural amplo em que diferentes forças sociais compõem o desenho e a moldura da forma e intensidade da participação realizada em determinada realidade social.

Pensar o Conselho Paritário como “lócus” do fazer político, é pensá-lo como espaço contraditório. Como uma nova modalidade de participação. Diz respeito a um formato de exercício democrático que questiona, tanto a tradição elitista do fazer político no âmbito da sociedade quanto sugere repensar as práticas de precária experiência democrática, predominantes na sociedade civil (CAMPOS e MACIEL, 1997, p. 150).

Desta forma, os Conselhos de Políticas Públicas ensejam a oportunidade de agregar novas formas de participação cidadã para além da democracia representativa, e assim ampliar a experiência de cidadania que passa a requerer, tanto do governo quanto da sociedade civil, a superação de práticas de delegação que não se sustentam em uma representação legítima oriundas de processos de delegação pouco democráticos.

Por isso, as funções deliberativa e controladora impõem aos Conselhos de Políticas Públicas um importante papel na construção e consolidação de experiências de democracia participativa nas políticas sociais. Não obstante, existem óbices muito fortes a instituição das funções deliberativa e controladora dos Conselhos de Políticas Públicas.

A presença do autoritarismo em nosso país, por exemplo, encontra fundamento dentro da nossa própria história sócio-cultural (CHAUÍ, 2001), que tende a se constituir em uma verdadeira trincheira de resistência do conservadorismo às novas estruturas das políticas públicas pós-constituição de 1988.

Esse autoritarismo criou, entre outras coisas, um conjunto de justificações ideológicas para que sua ação encontra-se um ambiente cultural que o legitimasse. É por isso que a sociedade, vez por outra, é tachada de amorfa, débil, incapaz de se organizar, incompetente de se auto-gerir. Com base nessas justificações, o governos brasileiro, em suas diferentes instâncias (União, Estados e Municípios), tendeu para a

constituição de um modelo de gestão que tutelou os indivíduos por considerarem a população incapaz e incompetente.

Paradoxalmente, esse mesmo modelo de gestão pouco democrático do governo tendeu a se tornar um paradigma de gestão também para a sociedade civil, uma vez que ela passou a incorporar em sua organização, via de regra, o formato da hierarquia, o modelo centralizador de decisão, a representação sem legitimidade, nas suas próprias estruturas de funcionamento.

Por isso, não é incomum encontrar organizações da sociedade civil que funcionam dentro de uma dinâmica que, a despeito do discurso cidadão, não fomenta um ambiente democrático, ou seja, que tendem mais a deformar o cidadão em sua cidadania do que estimulá-lo em sua potencialidade participativa e atuante politicamente.

Essas situações podem ser observadas em várias áreas da sociedade civil como em associações de moradores, em organizações que representam segmentos sociais vulnerabilizados ou que representam categorias profissionais em que as práticas sociais dentro delas se aproximam dos comportamentos privatistas adotados historicamente pelos diferentes governos no Brasil. Tendem a ser espaços privados embora estejam vocacionados, em sua origem, a uma ação pública e também a serem um espaço público.

A luta pela reversão dessa situação, somente poderá ter alcances mais significativos se o foco das ações sociais dos movimentos populares, de trabalhadores, dos segmentos sociais diversos, ocorrer em favor de uma experiência republicana que realize um Estado efetivamente público. Essa experiência republicana precisa ser solidificada nas práticas sociais desenvolvidas no exercício cidadão em diferentes ambientes sociais em que os indivíduos atuam.

Isto porque a tradição de autoritarismo e de elitismo subtrai a participação como componente do fazer-ser cidadão e sustenta a institucionalização da lógica privatista dos diferentes espaços públicos. Mesmo em correlações de força a favor da classe trabalhadora, a preservação de práticas autoritárias e elitistas mantém uma sinergia em favor do não direito, da não cidadania.

De certa forma, essa tradição colabora para uma experiência associativa frágil em solo brasileiro. Por isso mesmo a presença de organizações da sociedade civil na maioria municípios tende a ser fraca seja em termos de quantidade e diversidade, seja em termos de qualidade da participação ensejada pelas organizações de matriz filantrópica e caritativa.

Outros elementos também obliteram a realização de um processo democrático à efetivação das funções de deliberação e controle social dos Conselhos de Políticas Públicas. Uma vez que os Conselhos estabelecem um novo paradigma para a relação entre Estado e sociedade civil, as experiências até então existentes nesses Conselhos permitem identificar dois vetores que influem na atuação destes: o desconhecimento dos objetivos e funções do Conselho por parte dos seus membros; e a desqualificação dos atores que atuam como Conselheiros.

Esses vetores tendem a produzir um conjunto de equívocos muito comuns. Primeiro, o Conselho é visto como um espaço sem contorno, sem fronteiras, como palco de todos os sonhos e devaneios de quem está fazendo parte do mesmo. Segundo, o conselho é compreendido limitadamente a ações restritivas, devendo estar a serviço de particularismos secundários, o que limita e restringe sua ação política.

Terceiro, o Conselho tende a ser confundido ou como uma confraria de amigos, ou como um palco de discórdia em que os membros deixam escapar a finalidade maior deste de atuar em favor de deliberar e controlar uma determinada política setorial. Portanto, os membros do Conselho deveriam, em tese e apesar dos interesses conflitantes, exercitar o diálogo e o aprendizado democrático em favor da política destinada a todos os cidadãos.

Como correlata do terceiro equívoco, é comum encontrar uma participação social operada por conselheiros que valorizam fins individualistas ou corporativos que, na prática, obliteram a construção de uma política pública voltada para a maioria.

Um componente adicional nas dificuldades existentes para o exercício da função deliberativa e controladora dos Conselhos de Políticas Públicas está relacionado ao seu funcionamento operativo. Esses Conselhos tem uma autonomia legalmente instituída,

no entanto, estão vinculados aos órgãos do poder executivo que respondem pela gestão da respectiva política setorial.

Esses órgãos são responsáveis em dotar os Conselhos de Políticas Públicas das condições institucionais: infra-estrutura, recursos e outros, necessários ao seu funcionamento. Embora os Conselhos deliberem e controle a gestão dos recursos, não são ordenadores de despesas, mesmo que a sua manutenção esteja especificada em rubrica própria na Lei Orçamentária da esfera governamental a ele relacionada.

Para funcionar os Conselhos precisam dispor de uma infra-estrutura mínima que envolve espaço físico, equipamentos, pessoal técnico e administrativo, e outros que forem necessários. Desta forma, não é incomum encontrar Conselhos que funcionam de forma precária, com ausência de espaço e equipamentos mínimos, ou de profissionais qualificados.

Essa situação oblitera o desempenho das funções dos Conselhos que, tendem a ser pressionados pelas próprias exigências das normatizações das políticas setoriais são obrigados a acessarem a internet para aprovarem on-line a prestação de contas dos gestores governamentais, como já ocorre na saúde e na assistência social. Outra exigência normativa presente na área da assistência social e da criança e do adolescente diz respeito ao registro e a fiscalização das entidades prestadoras de serviços socioassistenciais a população. A ausência de corpo técnico impede os Conselhos de operarem adequadamente as funções citadas, uma vez que os Conselheiros tem função política que, para ser bem executada, precisa ser respaldada por pareceres técnicos que avaliam criteriosamente as condições e os requerimentos solicitados aos Conselhos.

Outro elemento que soma aos processos que dificultam a efetividade dos Conselhos está relacionado ao próprio funcionamento administrativo e organizacional destes. Não é incomum, por exemplo, as reuniões com pautas importantes e delicadas serem convocadas sem respeitar um período mínimo de tempo que permitiria o Conselheiro discutir a pauta com os membros da organização que representa para qualificar o debate e a posição que será defendida e deliberada no colegiado do Conselho.

Essa prática esvazia a participação política dos Conselheiros uma vez que, pressionados pelo discurso da urgência do assunto e da deliberação, são impedidos de poderem aprofundar a discussão e a posição política a ser defendida no pelo no Conselho.

6. Conclusão

A proposta da descentralização e do controle social, em termos legais, propõe um caminho inovador para as políticas públicas brasileiras. Permitem, em tese, a maior presença do cidadão na fiscalização dos recursos e da gestão das políticas setoriais. Uma presença que pode influir significativamente na agenda do governo em relação às prioridades e as metas a serem desenvolvidas nas áreas compreendidas pelas respectivas políticas.

Essa maior presença e influência na agenda governamental requisita um exercício democrático que prescinde de uma qualificação dos atores que representam a sociedade civil organizada, como também de uma disposição política para a gestão democrática por parte do atores governamentais.

Esse exercício, na realidade, está em construção histórica, uma vez que a sociedade brasileira não tem uma experiência republicana que instituiu a cidadania e a democracia como prática social cotidiana nos diferentes espaços sociais em que os brasileiros atuam.

O que distingue política pública da política, de um modo geral, é que esta também é praticada pela sociedade civil, e não apenas pelo governo. Isso quer dizer que política pública é condição exclusiva do governo, no que se refere a toda a sua extensão (formulação, deliberação, implementação e monitoramento).

Quanto a descentralização das políticas públicas, é importante destacar que a diversidade geopolítica dos municípios brasileiros tende a não ser considerada na implantação dos processos de descentralização das políticas setoriais. A descentralização de competências e responsabilidades para os municípios não estão sendo acompanhadas por uma correspondente descentralização de recursos que financiaria as políticas locais para a construção de propostas efetivamente pautadas

nas características do território local. Essa situação tende a manter os municípios prisioneiros dos programas federais que, centralizados, se tornam os meios para acessarem os recursos financeiros existentes para a realização de ações setoriais.

Acresce-se também um dilema referente à questão socioeconômica: embora os municípios sejam responsáveis pela elaboração e execução de políticas setoriais destinadas a garantia de direitos sociais da população local, até onde se estende a responsabilidade dessa unidade da federação quando os efeitos sociais sentidos no local são gerados por decisões macro-econômicas em que o município não tem influência.

Referências

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhaon. *Instituição e Poder* – 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

APPIO, Eduardo. *A ação civil pública no Estado Democrático de Direito*. Curitiba: Juruá Editora, 2005;

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. Dos (et. al.). *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

ARAÚJO, José Prata de. *Manual dos Direitos Sociais da População*. Belo Horizonte: Gráfica O Lutador, 1998.

ARRETCHE, Marta T. S. “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 40, p. 111-141, 1999.

_____. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

BAUDRILLARD, Jean. A Sombra das Maiorias Silenciosas: o fim do social e o surgimento das massas – 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de Outubro de 1988.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993.

BEHRING, Elaine Rosseti. Política Social no Capitalismo Tardio. São Paulo: Cortez, 1998.

CAMPOS, Edval Bernardino Campos. Política Social e Cidadania, in: Anais do 3º Congresso de Assistência Social da Amazônia. Belém, 2001.

CAMPOS, Edval Bernardino e MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da gestão democrática, in: Revista Serviço Social e Sociedade nº 55. São Paulo: Cortez, 1997.

CHAUI, Marilena. Brasil: mito fundador e sociedade autoritária – 4ª reimpressão. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

DRAIBE, Sônia Maria. As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas, in: Para a Década de 90 - Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas nº 4. Brasília: IPEA / IPLAN, 1990.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

GALPER, Jeffry. Política Social e Trabalho Social. São Paulo: Cortez, 1986.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais e Luta Pela Moradia. São Paulo, Loyola, 1991.

_____. O Novo Associativismo e o Terceiro Setor, in: Revista Serviço Social e Sociedade nº 58. São Paulo: Cortez, 1998.

IBARRA, Hernán. Descentralización del Estado y poder local. Síntesis, Madri n. 26, dic. 2000.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O Processo de Descentralização e Municipalização no Brasil. Serviço Social e Sociedade nº 56. São Paulo: Cortez. 1998.

PAUGAM, Serge. A Desqualificação Social: ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: EDUC / Cortez, 2003

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil, in: BRAVO, Maria I.S. e PEREIRA, Potyara A.P. Política Social e Democracia – 2ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Milton. Pensando o Espaço do Homem – 5. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SOUZA, Celina. Políticas públicas. In: Hochman, Gilberto. Políticas Públicas no Brasil – Rj, Editora: Fiocruz - 2007.

SOUZA, Jessé. A Construção Social da Subcidadania. Belo Horizonte: Editora da UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (et al). Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras – 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. A Cidadania Inexistente: Incivilidade e Pobreza. Um estudo sobre a Família na grande São Paulo. Tese de Doutorado apresentada ao Dept^o de Sociologia da USP, 1992.

UGA, Maria Alice. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 5, 1991.