

GESTÃO DESCENTRALIZADA E INCLUSIVA NAS POLITICAS PUBLICAS: atuação dos conselhos na gestão de políticas públicas.

Vinicius da Silva (Autor)

Centro de Ensino Superior Dom Alberto (CESDA)

viniciusdsp@hotmail.com

Anderson Giovani da Silva (Co-autor)

Centro de Ensino Superior Dom Alberto (CESDA)

andersongiovani.dasilva@yahoo.com.br

Resumo: O presente estudo visa demonstrar o papel do Estado no desenvolvimento econômico e social de toda a sociedade dentro desse Estado na forma da participação popular nos Conselhos para transformar em uma, sociedade mais harmônica e justa, a pesquisa emprega o método dedutivo, já que parte do geral para o particular e bibliográfica uma vez que, visa realiza uma busca ao longo do texto constitucional, para localizar dispositivos que prevê qualquer forma de participação popular, ou de legitimação da representatividade, nas decisões políticas e no controle /fiscalização das atividades estatais.

Palavras-chave: Gestão Pública, Políticas Públicas, Descentralização, Participação.

INTRODUÇÃO

O ente público como responsável em responder aos anseios de participação nas tomadas de decisões vem ao longo de sua existência, apresentando varias formas de integrar o cidadão em suas politica de participação popular, sendo que o objetivo do presente estudo visa demonstrar o papel do Estado no desenvolvimento econômico e social de toda a sociedade dentro desse Estado na forma da participação dos Conselhos para transformar numa, sociedade mais harmônica e justa, e que busque sempre o bem estar de todos, fornecendo a estes as condições necessárias a sua sobrevivência, não excluindo ninguém, chamando á todos a participar, uma vez que , deve o Estado ,proteger a todos os indivíduos e inclui-los no pleno desenvolvimento do Estado voltado para a figura humana, que é o fundamento principal da existência do Estado.

A pesquisa emprega o método dedutivo, já que parte do geral para o particular e bibliográfica pois, visa realiza uma busca ao longo do texto constitucional, para localizar dispositivos que prevêm qualquer forma de participação popular, ou de legitimação da representatividade, nas

decisões políticas e no controle /fiscalização das atividades estatais.

1-Democracia Participativa

Podemos mencionar que conceituar democracia, não seja uma tarefa fácil, mas segundo leciona (MACEDO, 2008, p.2), “democracia é governo do povo, pelo povo e para o povo”. Sendo que tal acepção retrata bem a democracia direta uma vez que , pode-se dizer que essa seria uma concepção ideal de democracia. Pois no Estado democrático de direito tem-se varias formas de democracia conforme definição de José Afonso da Silva (2000, p. 130), que menciona que democracia seja, “um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”. Sendo que na Democracia direta, “ é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando.” Uma vez que na Democracia representativa “é aquela em que o povo, fonte primária do poder, elege representantes, periodicamente, para tomar as decisões políticas.” Por fim tem-se segundo a José Afonso da Silva (2000, p.140) , que “democracia semidireta é, na verdade, democracia representativa com

alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo”.

Nesse sentido leciona Macedo,

A experiência democrática, na maioria dos países, demonstrou a ineficiência e as distorções que a democracia representativa significava, incapaz de responder aos anseios da sociedade. Por outro lado, a democracia direta parece utópica, impossível de ser viabilizada. Do mesmo modo, a semidireta ficou aquém das expectativas, vez que somente inseria alguns elementos da democracia direta no sistema. Daí resultou a democracia participativa, aberta a todas as formas de atuação do povo nas decisões políticas e nos atos da Administração Pública. (2008, p. 6)

Assim participação popular apresenta uma redefinição do conceito de democracia participativa. Uma vez que, assegura que a participação política somente ocorre “quando o cidadão pode apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas, mudar o curso da ação estabelecida pelas forças constituídas e elaborar ações alternativas.” (MACEDO, 2008, p. 6)

2 - O Estado Democrático Social de Direito.

Nesse sentido o Estado Democrático de Direito surge “ na busca de uma maior participação de sua população nas decisões e direções que o Estado deveria seguir, dando um sentido relativo aos direitos humanos e constitucionais a serem

alcançados” , sendo , o modelo de Estado Democrático de Direito cria um pacto de políticas democráticas, com valores e princípios que seriam fixados em seu modelo constitucional, uma vez que, os direitos humanos, como também os direitos sociais, são parte integrante dessa nova legislação.(SOARES, 2010, p. 23).

3. Constituição Cidadã assevera a participação popular

A Constituição é a carta magna que organiza e delimita os poderes do Estado; “define a forma de exercício do poder, os meios de organização, de sustentação do Estado e as vias do exercício da democracia”. Sendo, a fonte da qual provém ás garantias e liberdades individuais. Uma vez que é a Constituição federal de 1988, pode ser considerada uma das mais modernas e democráticas do mundo. (MACEDO, 2008, p.6).

Nesse maneira,

A Constituição, no art. 1o, determina que o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Qualifica o Estado como Democrático de Direito. No Parágrafo Único do mesmo artigo, prevê que todo o poder emana do povo; que esse poder será exercido por meio de representantes (democracia indireta) e também de forma direta. Isso significa dizer que a base do sistema democrático será não apenas o voto, mas também a

participação popular, direta, pelos meios e instrumentos constitucionais e legais. A Constituição declara seus princípios fundamentais e afirma a soberania popular. Tudo objetivando assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social. MACEDO, 2008, p. 6.

Neste sentido, modelo constitucional brasileiro tem seus pilares assentado em um pacto voltado a alcançar as ideias de uma sociedade justa, norteado por um sistema jurídico e constitucional, voltado para uma nova ordem mais justa e humana, interligada aos princípios da liberdade, da igualdade, e da dignidade da pessoa humana, (SOARES , 2010, p. 27). Assim a Constituição Federal de 1988, traz novidades em aspectos essenciais, em especial no que se refere à gestão das políticas públicas, por meio do princípio da descentralização político-administrativa, ou seja, “alterando normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o poder central, os poderes regionais e locais.” Uma vez que o,

Sistema democrático adotado pela Constituição buscou criar mecanismos em complemento às instituições representativas tradicionais, incorporando na dinâmica política da sociedade civil, organizada em suas entidades e associações, maior e mais efetivo controle social, além de dar dimensão

mais real e mais efetiva à prática democrática. (MACEDO, 2008, p. 8)

Assim a Constituição de 1988, fundamentou canais de participação civil no Estado, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, diz parágrafo único do artigo 1º, sendo que os mecanismos e instrumentos da democracia participativa, é toda e qualquer forma legal de controle, exercido pela sociedade, dos atos da administração; todo e qualquer ato de atuação popular nas decisões políticas e na gestão da coisa pública, também todas as formas que objetivem dar mais legitimidade às decisões e aos atos administrativos, por meio de qualquer instrumento legal que garanta mais participação popular.(MACEDO, 2008, p.8)

4- Descrições dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal¹

Podemos definir a atuação dos conselhos como, “organismos que articulam participação, deliberação e controle do Estado. Suas características e atribuições são definidas na legislação ordinária”, uma vez que os conselhos de direitos,

¹ As informações deste tópico foram extraídas do site:

<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/c/ontrole.htm> e
<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/c/aracterizacao.htm> - Acesso em : 26 maio 2016.

conhecidos como os conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores de políticas setoriais, sendo órgãos colegiados, perenes e deliberativos, encarregados, de modo geral, da formulação, supervisão, da avaliação das políticas públicas, e de garantia dos direitos humano em âmbito federal, estadual e municipal, uma vez que caráter deliberativo está garantido no princípio da participação popular na gestão pública, conceituado na Constituição de 1988, e “são instituições cujo sentido é a partilha do poder decisório e a garantia de controle social das ações e políticas com fins da garantia de direitos conquistados.” Assim os conselhos são espaços deliberativos e de controle social da coisa pública.

Neste sentido, os “conselhos são instâncias permanentes, sistemáticas, institucionais, formais e criadas por lei com competências claras”, assim, “devem ser órgãos colegiados, paritários e deliberativos, com autonomia decisória.” Tem-se como exemplos de legislação ordinária que dispõe sobre conselhos de políticas, de segmentos e temáticos como a Lei Federal no 8.069, de 13 de julho de 1990, que versa sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 88, inciso II, torna obrigatória a existência de conselhos dos direitos da criança e do adolescente em todos os níveis da Federação, destacando-

se o caráter deliberativo e controlador das ações, garantindo a participação paritária.

Nesse sentido tem-se a Lei Federal no 8.842 de 4 de janeiro de 1994, que versa sobre a política nacional do idoso, institui o Conselho Nacional do Idoso e define a criação, a caracterização e as competências dos conselhos nacional, estaduais, distrital e municipais dos direitos do idoso, afirmando seu caráter permanente, paritário e deliberativo, sendo que,

Apesar da lei que estabelece a criação dos Conselhos do Idoso ser de 1994, e determinar o seu caráter deliberativo, apenas 8 anos depois, em 13 de maio de 2002, foi criado por Decreto Presidencial o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI. E seu caráter foi reduzido a órgão consultivo.

Fonte: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/caracterizacao.htm>
Acesso em: 26 maio 2016

Destarte, as características similares dos Conselhos dos Direitos e Gestores de Políticas, temos que devem ter o poder deliberativo. Pois para ser reconhecido e valorizado, o conselho precisa ter legitimidade tanto na definição de sua composição como na capacidade de interlocução entre seus integrantes. Uma vez que, tem que levar em conta as reivindicações dos diversos grupos sociais e atuar na implementação e controle dessas políticas. Podendo sua criação ser por iniciativa do executivo ou, em caso de omissão deste, por uma ação civil pública.

Lembrando que a via judicial deve ser uma alternativa para casos extremos. Uma vez que a negociação política é sempre desejável para que o conselho a ser criado nasça baseado na cooperação e não no dissenso. Quanto a representatividade devem ser de legítimas instituições atuantes nos segmentos ligados à área de atuação do conselho. Pois sua composição deve de forma paritária por representantes do governo e da sociedade. Assim tem que dispor de fundos para financiar políticas específicas. Os recursos para o funcionamento dos conselhos devem ser assegurados no orçamento federal, do estado ou do município.

Nesse sentido tem-se que as Características que variam segundo particularidades dos conselhos, como por exemplo, número de participantes, não há um limite estabelecido. Lembrando que se recomenda que não seja excessivamente grande para se evitar a debandada e problemas na operacionalização, bem como o funcionamento do conselho. Com relação ao regimento interno. Cada conselho elabora o seu próprio regimento interno, com as normas de conduta e procedimentos estabelecidos para o desempenho de suas funções. Ressalvando que o regimento interno, como todo ato administrativo, não pode exceder os limites da lei, pois deve contemplar os

mecanismos que garantem o pleno funcionamento do conselho. Sendo que a sua publicação deve observar a regra adotada para a publicação dos demais atos normativos do Executivo. Quanto a Infraestrutura de funcionamento. Deve ser de acordo com as possibilidades e com o grau de importância dado pelas instituições participantes de cada conselho.

Desse modo, a composição dos conselhos segue o princípio da paridade e a indicação de seus membros deve espelhar o dispositivo constitucional da participação indireta da população, por meio de segmentos e de organizações representativas coadunada à área de atuação de cada conselho. Pois, cabe ao governo escolher os representantes do Executivo e a sociedade civil, deve escolher seus representantes em fóruns representativos do segmento respectivo. Sendo que a escolha dos representantes da sociedade civil normalmente ocorre entre os organismos ou entidades sociais, ou dos movimentos comunitários, organizados como pessoas jurídicas, com atuação expressiva na defesa dos direitos e de políticas específicas. Ressalvando que o período do mandato dos conselheiros é normalmente de dois anos, podendo coincidir, ou não, com a vigência do mandato do governo. Estas e outras definições de características e

funcionamento estão definidas nas respectivas Leis de criação dos conselhos e em seus Regimentos Internos.

Nesse sentido na esfera nacional o conselho está vinculado administrativamente aos Ministérios respectivos ao seu interesse temático e dos direitos. Deliberando sobre questões no âmbito na política nacional e suas decisões devem ser parâmetros tanto para os órgãos nacionais, quanto para estados e municípios. Pode –se citar no âmbito nacional os seguintes conselhos, Conselho Nacional dos Direitos do Idoso –(CNDI) ; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher –(CNDM); Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE); Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial –(CNPPIR); Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH).

Assim no âmbito estadual os conselhos estaduais tem por característica principal a participação expressiva da sociedade civil e a independência perante o Poder Executivo de seus respectivos Estados. Pois a criação desses conselhos inspirou-se nos princípios da participação e descentralização, estabelecidos na

“Constituição Cidadã” de 1988, em cujos dispositivos estão previstos a participação da cidadania (representação da sociedade) na gestão e fiscalização da “coisa pública”. Uma vez que instituídos por lei estadual, estão atrelados administrativamente às Secretarias de Estado das respectivas áreas temáticas ou de direitos e não devendo estar sujeitos a nenhuma subordinação hierárquica. Dessa maneira, decidem sobre questões no âmbito na política estadual e suas decisões devem ser parâmetros tanto para os órgãos estaduais, quanto para os municípios.

Nesse sentido na esfera municipal os conselhos municipais são medidas voltadas para assegurar uma esfera pública com representantes da comunidade local e dos órgãos governamentais, com intenção de, monitorar o impacto das políticas públicas na proteção e efetivação dos direitos da pessoa humana, e, conjuntamente, para investigar as violações de direitos no território municipal . sendo que conselho deve ser criado por lei municipal e, para o exercício de suas atribuições, não pode ficar sujeito a qualquer subordinação hierárquica. Pois visa deliberar sobre questões no âmbito na política municipal e suas decisões devem ser parâmetros para os órgãos municipais e para a execução das ações públicas governamentais e não governamentais.

Conclusão

Pode-se, mencionar que, ” os modelos de Estado que existiram ou que existem nos dias de hoje são claramente ultrapassados e incapazes de solucionar os problemas sociais de forma digna, oferecendo condições justas a todos”(SOARES , p. 80). Ou seja, é inegável o significativo crescimento na criação destas instituições democráticas que ampliam a democracia e asseguram a participação e o controle social. Pois , em se tratando de novas institucionalidades democráticas, ainda são muitos os desafios para a compreensão e efetivação destes espaços como instâncias deliberativas. Uma vez que , são muitos os conselhos de gestão de políticas e defesa dos direitos que mantém o caráter apenas consultivo ou de assessoramento do executivo, ou seja não exercendo seu papel legítimo vindo a , fragilizar desta forma o poder decisório da participação da sociedade na relação com o Estado, Pois os conselhos de direitos, independentemente do nível de atuação – nacional, estadual ou municipal – são espaços nos quais o governo e a sociedade devem discutir, formular e decidir, de forma compartilhada e dividir as responsabilidades, bem como as diretrizes para as políticas públicas de promoção e defesa dos direitos e cidadania .Lembrando que Conselhos não são,

executores de políticas, e sim formuladores, promotores de políticas, defensores de direitos, controladores das ações públicas governamentais e não-governamentais, definidores de parâmetros e demarcadores de diretrizes das políticas na perspectiva da garantia dos direitos humanos, sociais e políticos.

Nesse sentido não há mais espaço para restringir a democracia participativa. Uma vez que, assume efetivamente um conceito de maior amplitude, admitindo a inserção de novos e diferentes mecanismos de participação popular a cada dia, na tentativa de se alcançar o “bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social” (preâmbulo da Constituição de 1988), pelo pleno exercício da democracia, com a maior participação possível da sociedade. (MACEDO, 2008, p. 11), Por fim, como leciona (ROCHA,2009, p,24), participação da sociedade civil na definição de agendas públicas que representam interesses coletivos, a construção de políticas publicas , o controle público sobre as ações e decisões governamentais, a discussão de projetos relacionados ao interesse público, em que se estabelecem alianças, explicitam conflitos, atuam como espaços que permitem a negociação, a pactuação e a

construção de consensos e o ambiente dos conselhos , pois são tomadas decisões de suma importância para o desenvolvimento social, uma vez que, ” o controle pode ser exercido e materializado pelos membros da sociedade, o que implica o controle social não só do ponto de vista do Estado sobre a sociedade, mas também da sociedade sobre o Estado”.

Referências

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_04.02.2010/con1988.pdf >. Acesso em: 26 maio de 2016.

ARZABE, Patrícia Helena Massa Arzabe. Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas, Disponível em:
<<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/patriciamassa.htm>> Acesso em: 26 maio 2016

Macedo, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira
Disponível em:
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176529/000842786.pdf?sequence=3>> Acesso em: 22 maio 2016

Reginato, Lucas. Novos canais para participação social no Estado são criados, enquanto os antigos ainda permanecem desconhecidos por grande parte da população. Disponível em:
<<http://revistaforum.com.br/digital/150/democracia-participativa-e-os-conselhos-municipais/>> Acesso em: 23 maio 2016.

Rocha, Roberto. A GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL
Disponível em:
<http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114> acesso em: 22 maio 2016

Caracterização dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal Módulo II – Conselhos dos Direitos no Brasil.
Disponível em:
<<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/caracterizacao.htm>> Acesso em: 26 maio 2016.