

Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil

Raquel Raichelis¹

*“O real não está na saída nem na chegada;
ele se dispõe para a gente é no meio da travessia”.*
Guimarães Rosa (Grandes sertões: veredas)

Em termos da tradição política brasileira, os conselhos de políticas públicas são arranjos institucionais inéditos, uma conquista da sociedade civil para imprimir níveis crescentes de democratização às políticas públicas e ao Estado, que em nosso país têm forte trajetória de centralização e concentração de poder.

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos.

Os conselhos são canais importantes de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações políticas entre governos e cidadãos.

A experiência acumulada em mais de uma década e os numerosos estudos e pesquisas demonstram, contudo, as dificuldades de os conselhos realizarem efetivamente o controle social, possibilitando que novos atores não-estatais participem da produção de bens públicos, introduzindo lógicas de racionalidade coletiva e de garantia de direitos na formulação e gestão das políticas públicas.

Quando avaliamos os resultados da experiência conselheira, devemos considerar o fato de que essas propostas democratizadoras do Estado e das políticas públicas vieram na contramão de

¹ **Raquel Raichelis**, doutora em Serviço Social, é professora nos cursos de graduação e pós-graduação em Serviço Social na PUC-SP; pesquisadora e consultora na área de políticas sociais e gestão pública; e autora de diversas publicações, entre estas, *Esfera pública e conselhos de assistência social – caminhos da construção democrática* (Cortez, 1998). Vice-reitora acadêmica da PUC-SP na gestão 2000-2004, é pesquisadora do Instituto de Estudos Especiais (IEE) da mesma universidade.

um movimento internacional que desencadeou o fortalecimento de ideologias contrárias à universalização dos direitos sociais legalmente definidos pela Constituição, aprofundando a privatização do público.

Muitos dos desafios atuais relacionam-se ao contexto adverso em que os conselhos foram implantados – de esvaziamento das responsabilidades públicas do Estado, de desqualificação das instâncias de representação coletivas, de fragmentação do espaço público e de despolítica da política, processos que fragilizam a capacidade de a sociedade civil exercer pressão direta sobre os rumos da ação estatal. Outras dificuldades decorrem da própria lógica de estruturação das políticas públicas na sociedade capitalista e da natureza da intervenção estatal nesse campo.

A questão da fragmentação das políticas sociais tem sido um tema recorrente, tanto nas análises dos estudiosos quanto na prática dos seus operadores. As políticas sociais obedecem à lógica da setorização, que recorta o social em partes estanques sem comunicação e articulação, torna os problemas sociais autônomos em relação às causas estruturais que os produzem, segmentando o atendimento das necessidades sociais. Em consequência, traz sérias dificuldades para a ação pública dirigida à implementação de políticas redistributivas que tenham impacto na qualidade de vida e no alargamento dos direitos de cidadania.

Também a *questão social*, expressão multifacetada de conflitos e problemas decorrentes das lutas pela apropriação da riqueza social, tende a ser obscurecida e particularizada pelos objetos de cada uma das políticas setoriais, dificultando a formulação de análises e propostas de intervenção que considerem a realidade social como uma totalidade complexa, dinâmica, conflituosa.

Todos esses elementos colocam em xeque a efetividade das políticas públicas e seus impactos na melhoria das condições de vida da população. Trata-se, no entanto, de um tema complexo que envolve, de um lado, os determinantes políticos relacionados à lógica de intervenção do Estado sobre as expressões da *questão social* em uma dada ordenação societária com base em conjunturas específicas e, por outro lado, o aparato institucional organizado para enfrentá-las, o que extrapola os objetivos deste texto.

O que importa considerar é que os conselhos criados no âmbito das políticas sociais públicas acompanharam a lógica setorial, cada um deles voltados para ações específicas no seu campo de intervenção.

No entanto, a maioria dos conselhos teve de enfrentar duras resistências do aparato governamental para se instalar e obter reconhecimento como espaço institucional legítimo para o exercício do controle social. Outros, além de desafiar a recusa dos executivos em partilhar o poder, vêm exercendo importante papel para a afirmação, como políticas públicas, de áreas que

historicamente não foram assim consideradas, caso da assistência social. Em decorrência, é possível observar que esse processo de setorização propiciou, para muitos conselhos, acúmulo de conhecimentos e experiências para que se consolidassem no campo da política específica em que operam.

Contudo, a multiplicação acelerada dos conselhos, a dinâmica própria de funcionamento de cada um e o envolvimento com pautas específicas contribuem, mesmo que involuntariamente, para manter a fragmentação e a segmentação das políticas públicas, dificultando, em última instância, o enfrentamento da lógica que estrutura a ação estatal e a capacidade de produzir respostas satisfatórias em cada uma de suas áreas.

É nesse contexto que se impõe a tarefa de discutir novos mecanismos de articulação entre os conselhos na defesa da integração das políticas sociais e das formas de intervenção em seu planejamento e gestão por parte da(s) sociedade(s) civil(is) que deles participa(m).

Trata-se de um movimento que visa, simultaneamente, a imprimir pressão contrária à fragmentação das respostas à *questão social*, realizando esforços para recompor a totalidade da política social e de seus nexos com a política econômica, na perspectiva de um projeto de desenvolvimento sustentável e inclusivo em nossa sociedade.

Como enfrentar esse desafio?

No âmbito das ações governamentais, há um campo de mediações que vai além da gestão de cada política setorial, relativo às interfaces e às complementaridades existentes entre as várias políticas públicas. Embora esses processos não possam ser garantidos no plano setorial, é importante que neste nível sejam identificados os mecanismos que possam viabilizar ações intersetoriais e o trânsito concreto dos usuários a diferentes programas em diversas áreas.

Essa questão aponta, inclusive, para a lógica matricial que tem sido experimentada em algumas administrações públicas, com a realização de ações integradas de diferentes áreas ou de vários programas em um mesmo território. Nesse aspecto, o esforço de intersectorialidade e de articulação entre as políticas sociais é estratégico, bem como as iniciativas de criação de instâncias responsáveis por relações intersetoriais e interdisciplinares que garantam a integração entre setores e níveis decisórios, assim como o monitoramento e a avaliação dos resultados.

O enfrentamento desse desafio é ainda mais relevante se considerarmos a natureza transversal a várias políticas sociais de áreas como a da criança e do adolescente, sendo absolutamente insuficientes seu planejamento e sua gestão de forma isolada do conjunto das ações sociais públicas. Outras, como a assistência social, além do esforço para se constituir como política

específica, têm como vocação viabilizar a relação orgânica de um conjunto de políticas sociais, tensionando-as no sentido de incluir novos sujeitos demandantes de serviços e direitos, historicamente excluídos de seu alcance.

Mas para que essas possibilidades se concretizem, é fundamental que a perspectiva de interface entre as políticas sociais seja assumida pelos gestores governamentais nas três esferas de poder como uma prioridade de seus planos de ação. É preciso decisão política do Executivo para a criação de instâncias organizativas que viabilizem a gestão intersetorial democrática e participativa, de forma a dar suporte às ações integradas entre programas e projetos sociais a serem priorizados, incluindo necessariamente o planejamento e a alocação de recursos orçamentários para tal finalidade.

No âmbito dos conselhos, destaca-se também sua contribuição para promover o debate intersetorial entre governo e organizações da sociedade civil e entre instituições que prestam serviços similares, podendo contar com assessoria externa para propor ações em rede que diminuam o paralelismo e permitam ocupar os vazios de atendimento em múltiplos campos e temáticas.

Mas para disputar criativamente o sentido e a direção das políticas sociais e democratizar a gestão pública, a articulação entre os conselhos, nas três esferas governamentais, é tarefa fundamental. E os desafios são grandes! Apesar de algumas iniciativas relevantes, é preciso viabilizar caminhos e alternativas que não sejam pontuais e esporádicos, mas que construam efetivamente uma agenda de articulação. Para isso, o papel das organizações e movimentos que compõem a representação da sociedade civil nos conselhos é crucial.

A primeira questão refere-se à dificuldade de cada um dos conselhos transcender as questões e reivindicações específicas de seu campo temático. O papel da sociedade civil deve ser atuar para ampliar a participação no conjunto das políticas públicas, na sua formulação e gestão, sem que o Estado abra mão de suas responsabilidades. Seus segmentos mais organizados e comprometidos com o fortalecimento de esferas públicas democráticas precisam contribuir para que os sujeitos envolvidos aumentem sua capacidade de apropriação crítica da realidade social, identificando os nexos que articulam as expressões particulares dos problemas em cada uma das políticas sociais.

A partir dessa compreensão, o esforço a ser empreendido será o de estabelecer alianças entre entidades, organizações não-governamentais e movimentos sociais que atuem para que os conselhos possam transcender os limites, por vezes estreitos e corporativistas, de suas pautas específicas, avançando na identificação das interfaces e das possibilidades de constituição de agendas comuns.

Daí a importância de espaços coletivos, com a presença de membros e lideranças de diferentes conselhos, assim como a existência de canais e veículos de informação integrados por vários conselhos que, ao invés de trabalhar o corte setorializado das políticas sociais, abordem temáticas amplas que interessem a diferentes grupos e movimentos sociais, inclusive em suas expressões e dinâmicas territoriais.

Uma das exigências para a consolidação dos conselhos como espaços públicos democráticos é a ampliação da sua visibilidade pública. Isso significa que as ações, os discursos e os critérios que orientam as deliberações dos conselhos devem-se expressar com fidedignidade e publicidade, não apenas para os diretamente envolvidos, mas para todos os que serão implicados pelas decisões assumidas. Para isso, a transparência e a circulação das informações interconselhos precisam ser intensificadas, para que seu acesso seja cada vez mais amplo e contribua para uma visão de totalidade da política social que está sendo implementada.

No entanto, há significativa unanimidade nos estudos e avaliações da experiência dos conselhos quanto à frágil presença dos segmentos populares em tais espaços, por meio das suas associações e representações coletivas. Se a pobreza, para além de sua expressão monetária, é um tipo de relação social que define sociabilidades e lugares dos indivíduos na sociedade, sua contraface é a carência de representação política nos espaços públicos. Nesse sentido, a luta pela expansão de direitos sociais está diretamente relacionada à ampliação de espaços públicos, para que novos sujeitos sociais possam estar diretamente representados e encontrem um lugar de reconhecimento, pertencimento e expressão de suas demandas sociais.

Estudos e pesquisas têm destacado a importância dos fóruns, plenárias, audiências públicas, mesas de concertação, redes e outras formas de articulação enquanto espaços políticos estratégicos para a ampliação da participação e democratização da informação, bem como mecanismos de ativação e dinamização dos próprios conselhos.

No entanto, a dinâmica de funcionamento e o desenho organizacional desses novos espaços públicos precisam ser cuidadosamente pensados, pois condicionam, em larga medida, a capacidade de inclusão de novos atores coletivos, especialmente aqueles excluídos de outras arenas políticas decisórias.

Também é necessário o aprofundamento do debate sobre a natureza dos conselhos como instâncias de socialização da política, democratizadoras do Estado e das políticas públicas e não como espaços de representação de interesses particularistas de organizações ou movimentos. A ação política dos conselhos deve reforçar a construção de uma agenda universalista no campo das

políticas públicas, que fortaleça direitos e produza a ampliação do acesso a bens e serviços públicos.

É imprescindível, portanto, dedicar especial atenção para o que acontece nos âmbitos da mobilização social e da organização política fora dos conselhos, reafirmando-se a importância de um investimento político nas articulações extraconselho, em reuniões específicas para o debate de estratégias de participação e elaboração de propostas a serem defendidas pelos conselheiros.

Outra questão relevante relaciona-se às demandas de capacitação e aos desenhos e formatos mais adequados a serem adotados nos processos de formação dos conselheiros, para que possam ser efetivamente veículos para a qualificação e o fortalecimento da participação crítica e propositiva das representações que atuam nos conselhos.

Nos últimos anos vem ocorrendo um grande investimento na capacitação de conselheiros, por meio dos mais variados cursos, oficinas, escolas e outras modalidades de formação. Essas atividades mobilizam grande quantidade de pessoas e de recursos, além de um enorme esforço dos próprios conselheiros. No entanto, é preciso avaliar e socializar os resultados desse amplo movimento. Um dos grandes desafios tem sido a implantação de projetos de capacitação que sejam continuados e que trabalhem articuladamente as dimensões técnica, política e ética requeridas no exercício da participação em espaços públicos, nos quais forças conservadoras atuam fortemente no sentido de manipulação e cooptação políticas.

Para a articulação dos conselhos, também é fundamental incluir nos projetos de capacitação dos conselheiros a demanda de formação conjunta dos vários conselhos, para que, sem diluir as questões específicas, possam desenvolver conteúdos voltados para temáticas gerais, que garantam a análise crítica sobre os mecanismos de formulação e gestão da coisa pública, bem como sobre o funcionamento dos diversos aparelhos e instâncias que compõem o Estado em seus vários níveis de poder. Ao mesmo tempo, o fortalecimento de atores coletivos poderia ser mais explorado por diferentes formatos de capacitação direcionados à criação de vínculos mais estreitos com outros atores coletivos, por intermédio de organizações e movimentos sociais nos quais se inserem, do que com atores individuais.

Por fim, é importante considerar as relações entre sociedade civil e Estado como pólos que se complementam e conflitam, em uma dinâmica permeada de tensões. Superar análises reducionistas e dicotômicas – que ora enfatizam a sociedade civil como o pólo de todas as virtudes, ora satanizam o Estado como responsável por todos os problemas – é condição indispensável para trazer à tona o significado da ação política no processo de construção histórica dessas relações.

Também é importante destacar que nenhuma dessas instâncias constitui em si mesma blocos homogêneos e que, na dinâmica dos espaços coletivos, a contribuição dos segmentos organizados da sociedade civil deve-se orientar para que as polarizações ocorram em torno da defesa de concepções e projetos coletivos.

No entanto, é preciso considerar que a sociedade civil ficou mais complexa, especialmente a partir dos anos 1990, com a emergência de novas formas associativas e organizativas. Estas conquistaram centralidade com a expansão do chamado "associativismo civil", que abarca um conjunto heterogêneo de instituições sociais, ONGs de variadas naturezas, organizações comunitárias e entidades assistenciais, que passaram a disputar os espaços públicos como novos atores políticos.

Também passa a ser difundida uma nova concepção de sociedade civil, mais restritiva e despolitizada, definida como um conjunto indiferenciado de organizações reunidas em torno de um discurso abstrato – e aparentemente consensual – de defesa da cidadania e da solidariedade social, apresentada invariavelmente como campo virtuoso (democrático) em oposição ao Estado (autoritário) e movida por valores não-utilitaristas e não-mercantis.

Como decorrência, nessa versão comunitarista, a sociedade civil, confundida freqüentemente com o que vem sendo denominado “terceiro setor”, tem sido apresentada como a instância mais apropriada para a execução das políticas sociais, diante da suposta ineficiência de um Estado em crise e dos limites (reais) do mercado para processar bens públicos.

Esse modo de conceber a sociedade civil, para além de seus equívocos teóricos, traz conseqüências políticas significativas para a ação no âmbito das políticas públicas, pois desgasta a noção de bem público e fortalece uma subjetividade antipública, colaborando para o encolhimento do ideário universalista dos direitos e para a perda do protagonismo do Estado. Mesmo que nunca tenhamos atingido a efetiva universalização dos direitos na sociedade brasileira, o Estado permanece sendo a forma mais efetiva de operar a universalização dos direitos e das políticas sociais, diante da força e da prevalência histórica dos interesses privados na esfera pública.

Para finalizar, sintetizamos alguns elementos que consideramos centrais para a intervenção da sociedade civil nos espaços públicos:

- Ampliar os fóruns da sociedade civil, estimulando a participação dos movimentos sociais e das organizações populares, especialmente dos usuários das políticas sociais públicas, ainda fragilmente representados nos conselhos e demais espaços públicos de deliberação;
- Contrapor-se à tendência de despolitização da sociedade civil, com base numa intervenção pública que conduza à explicitação das diferenças entre os projetos políticos em disputa, à

diferenciação entre as organizações civis e seus interesses ao apresentarem-se na cena pública, para que seja possível estabelecer alianças em torno de uma agenda de interlocução e articulação;

- Estabelecer um processo de interlocução ente sociedade civil e Estado, que possa fortalecer as iniciativas democratizantes existentes no interior dos aparatos governamentais, favorecendo a construção de alianças em direção a uma nova institucionalidade pública;
- Colaborar para a superação de visões reducionistas da sociedade civil, desencadeando ações nos espaços públicos que estimulem o desenvolvimento da sociabilidade pública, capaz de refundar a política como espaço de criação e generalização de direitos.