



CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Definição

Os conselhos de políticas públicas¹ são estruturas político-institucionais permanentes vinculados à estrutura administrativa do Estado brasileiro, em seus três níveis de governo (União, estados e municípios) e relacionados a uma área de política pública. Eles são híbridos em sua composição – representantes do governo, da sociedade civil e, em alguns casos, do mercado – e contam com uma estrutura burocrática de apoio ao seu funcionamento. A lei que institui o conselho estabelece a sua natureza, as especificidades de sua composição, bem como os objetivos e os parâmetros de sua estrutura e seu funcionamento.

2. Problemas e Finalidade

No processo de redemocratização do Brasil, após a ditadura militar (1964-1985), havia uma forte demanda dos movimentos sociais e de diversas organizações da sociedade civil pela ampliação dos espaços e oportunidades de participação democrática e pela possibilidade efetiva da sociedade participar da definição das políticas públicas. Os conselhos despontaram como um dos diferentes espaços que possibilitariam viabilizar a participação da sociedade na formulação e no controle sobre as ações públicas e os resultados de políticas públicas. Eles têm sido instituídos em diferentes áreas de políticas públicas (como saúde, assistência social, meio ambiente, educação, patrimônio público, políticas urbanas) com diferentes finalidades, que podem ser combinadas entre si: consultiva, quando instruem e assessoram os governos em suas decisões; normativa, quando estabelecem normas que organizam a política; deliberativa, quando suas decisões

1

Além dos conselhos de políticas, identifica-se a existência de outros tipos de conselhos, como os vinculados a programas governamentais ou temáticos quando tratam de alguma agenda específica (Tatagiba, 2002). Aqui são abordados apenas os conselhos de políticas.



são vinculantes; e fiscalizatória, quando têm poder de monitoramento e controle da política (Buvnich, 2014). Seu foco é a gestão de bens públicos, o estabelecimento de diretrizes e estratégias de ação, a definição de prioridades (inclusive orçamentárias), a regulação e a normatização das ações de determinada área de política pública e o controle público sobre o Estado (CUNHA, 2013).

3. História

No Brasil, verifica-se a existência de conselhos como meio de apoio ao exercício do poder político-administrativo desde o Século XIX. No Império, os conselhos eram compostos por membros da elite intelectual, política e econômica e visavam a conciliar as decisões governamentais com os interesses dessa elite. No início do Século XX, a área previdenciária experimentou processos de participação institucionalizada que admitiram representantes dos trabalhadores, mas áreas como Educação, Saúde, Economia e Finanças, Assistência Social e Indústria e Comércio instituíram conselhos consultivos compostos prioritariamente por notáveis e, em alguns deles, havia representação corporativa ou de interesses privados. Em meados do século os conselhos de âmbito nacional adquiriam características de especialização técnica, como o da Educação, que passou a normatizar a área, definindo aspectos relevantes dessa política.

O advento da ditadura militar não só manteve os conselhos na estrutura do Estado brasileiro como ampliou o seu número (de 2, em 1956 para 6 em 1984), mas com fortes restrições na sua atuação, que passou a ter rigoroso controle governamental bem como a supressão da representação dos trabalhadores (CORTES, 2002 apud CUNHA, 2013).

Além desses conselhos de âmbito nacional, nas décadas de 1970 e 1980 alguns governos municipais criaram *conselhos comunitários* para mediar suas relações com movimentos e organizações populares, bem como surgiram iniciativas da sociedade civil, que criou *conselhos populares* que visavam a estabelecer pressão e negociação com o poder público, além do controle sobre recursos e instituições (GOHN, 2001 apud CUNHA, 2013).



A área da saúde, por sua vez, desenvolvia experiências de participação comunitária desde 1979, criando comissões interinstitucionais nos três níveis de governo que contavam com a participação de prestadores de serviços privados e representantes de entidades comunitárias, sindicais etc. Essas experiências foram inspiradoras para que a sociedade civil enviasse à Assembleia Constituinte, instituída ao final da ditadura militar e responsável pela formulação de uma nova Constituição (1986-1988), um manifesto que propunha a criação de mecanismos de participação nos municípios do país. O resultado dessa mobilização foi a inscrição do direito à participação direta na Constituição Federal brasileira de 1988 e a previsão constitucional da participação da sociedade na definição e no controle de várias áreas de políticas públicas, como a previdência social, a saúde, a assistência social e a educação. Outras áreas regulamentaram a participação em leis específicas formuladas posteriormente. Em comum a essas áreas está a concretização da participação por meio de conselhos (MICHILES, 1989; TEIXEIRA, 2000 apud CUNHA, 2013).

A partir dessa regulamentação das áreas de políticas públicas, observou-se uma intensa criação de conselhos no nível municipal, especialmente na década de 1990 (Faria e Coelho, 2010) e a ampliação no nível federal na primeira década do Séc. XXI. Em 2013, contabilizavam-se mais de 40.000 conselhos municipais, sendo que 90% dos municípios brasileiros possuía ao menos 5 conselhos implantados, enquanto no nível federal existiam 36 (Buvnich, 2014).

Esses conselhos de políticas públicas diferem significativamente dos seus predecessores em razão: da autonomia da representação (os mandatos da sociedade civil não são subordinados ao poder público); da democratização da composição (incluem representantes de diferentes organizações da sociedade civil); da articulação entre participação e representação (os membros da sociedade civil possuem vínculos com associações civis diferenciadas); e da incorporação de práticas características de organizações da sociedade civil (Cunha, 2013).



4. Seleção de participantes

Os conselhos são compostos por um número variado de membros (prevalece de 10 a 20 membros) (Faria e Coelho, 2010), que representam segmentos da sociedade e do governo em proporção variada (alguns são paritários entre sociedade e governo, outros pendem mais para a representação da sociedade e outros para a representação governamental) e que possuem envolvimento prévio com a área de política pública, como profissional, usuário, prestador de serviços (públicos e privados), dentre outros.

A composição híbrida dos conselhos aponta para processos diferenciados de seleção de participantes – nesse caso, representantes. Os representantes governamentais são indicados pelo próprio governo e correspondem a membros de órgãos públicos responsáveis pela política e outros relacionados à sua gestão. Os representantes da sociedade civil são definidos por diferentes meios, a depender da lei que instituiu o conselho: escolhidos por meio de processos públicos abertos a todos os interessados, indicados por organizações da sociedade civil previamente definidas na lei, indicados pelo governo. No primeiro caso são realizadas eleições, das quais participam organizações da sociedade civil relacionadas com a área da política pública, que são eleitoras previamente cadastradas ao processo eleitoral, bem como possíveis candidatas.

5. Deliberação, decisões e interação com o público

Há grande variação quanto aos processos de deliberação, de decisão e de interação com o público nos conselhos. De modo geral, os conselhos se reúnem com alguma regularidade (uma vez ao mês é o que prevalece) para deliberarem e decidirem sobre uma pauta previamente definida. Essa pauta pode ser construída pelo conselho ou por seus dirigentes (presidente e/ou mesa diretora), atendendo a demandas do governo, de organizações da sociedade ou mesmo de cidadãos. Alguns conselhos alteram a pauta durante a reunião, por solicitação de algum membro ou mesmo dos participantes não conselheiros.



As reuniões dos conselhos são públicas, abertas à presença de qualquer interessado, sendo que alguns conselhos admitem a vocalização de qualquer participante e outros restringem esse tipo de intervenção, condicionando-a a uma autorização prévia pelos conselheiros. No entanto, só os conselheiros podem tomar decisões. As decisões, de modo geral, são feitas por votação, nas quais se exige maioria simples de votos, sendo que apenas se exige quórum especial (2/3 dos membros) para os casos de alteração do regimento interno (Avritzer, 2010; Pires 2011). As decisões dos conselhos devem ser formalizadas em resoluções às quais se deve dar ampla divulgação, especialmente as que são vinculantes.

Há conselhos que possuem uma divisão interna (comissões e/ou grupos de trabalho), que são integradas por parte dos conselheiros, que analisam os temas em pauta previamente às reuniões. Esses subgrupos podem contar com a contribuição de especialistas e de pessoas interessadas para a análise da questão em pauta e para a construção de uma posição mais fundamentada para o debate. Os resultados dessa análise são levados à assembleia e cabe à ela o debate final e a tomada de decisão sobre a questão.

A interação dos conselhos com o público pode ocorrer durante as reuniões dos conselhos ou nos interstícios dessas reuniões, por meio de contatos individuais dos conselheiros, de eventos promovidos pela área da política pública, por diferentes mídias (websites, jornais, folders, dentre outros) e, em alguns casos, por meio de conferências de políticas públicas, uma outra instituição participativa que ocorre periódica e regularmente (a cada 2 ou 4 anos, conforme a área) e que reúne milhares de participantes em cada nível de governo em que ocorre – municípios, estados e União.

6. Análise

Estudos sobre conselhos de políticas apontam diferentes perspectivas para sua análise, bem como diferentes resultados. As principais conclusões apontam que, de modo geral, os conselhos são espaços abertos ao acolhimento e ao processamento de demandas da sociedade civil e que o desenho institucional é relevante, pois tanto pode compensar



desigualdades socioeconômicas e informacionais entre conselheiros e favorecer a democratização dos próprios conselhos, quanto limitar a participação para aqueles que não estão organizados ou associados. Além disso, há diferenças significativas quanto à capacidade de vocalização e de deliberação e os tipos de decisão, que variam conforme a natureza da política e o segmento de origem dos conselheiros. Outro fator que incide na efetividade dos conselhos é a existência de associações e organizações proativas no cenário político, bem como o apoio e a presença efetiva do governante nos processos deliberativos. Quanto à interação com o público, verifica-se que os contatos do conselho com ele informam, mas não determinam as decisões dos conselheiros. Essas conclusões apontam que há limites à efetivação dos conselhos que estão localizados tanto no seu interior quanto no ambiente político-institucional no qual estão inseridos.

AVRITZER, Leonardo. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 48(1):55-82, jan./fev. 2014

CORTES, Soraya. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: *XXV Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, 2002.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Efetividade deliberativa de conselhos de assistência social. Jundiaí, Paco Editorial: 2013.

FARIA, Cláudia Feres; COELHO, Uriella. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, Leonardo. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org). Efetividade das instituições participativas do Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.



TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização - Efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA Ana Claudia C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.