Rubens Naves ▪ Santos Jr ▪ Hesketh
Escritórios Associados de Advocacia
35 anos

Adrian Gurza Lavalle

Guilherme Amorim Campos da Silva

Alessandra Gotti

Renata Gomes dos Santos

Daniela D'Ambrosio

Wagner Romão

Mariana Turra Ponte

Juliana Velho

Fernanda Hesketh

Vanderlei Perez Canhos

[em] Revista

nº 11

Gestão pública e participação social

Direito

História

Política

Sustentabilidade

Ano II – Julho 2012

índice

Editorial 3

Entrevista

Na pátria da democracia "pós-participativa" 4
Adrian Gurza Lavalle

Artigos

Uma constituição cidadã, e participativa 8
Guilherme Amorim Campos da Silva

Prestação de contas sobre direitos sociais 10
Alessandra Gotti

Influir nos rumos do SUS 12
Renata Gomes dos Santos

Quando o povo faz a lei 13
Daniela D'Ambrosio

Dinheiro público, escolha coletiva 14
Wagner Romão

Grande potencial, resultados modestos 16
Mariana Turra Ponte e Juliana Velho

Outro lado da moeda 17
Fernanda Hesketh

O Brasil megadiverso na era pós Rio+20 18
Vanderlei Perez Canhos

Expediente

Direção: *Rubens Naves*

Edição: *Flavio Lobo*

Arte: *www.id2.com.br*

Ilustrações: *Alessandro Sbampato*

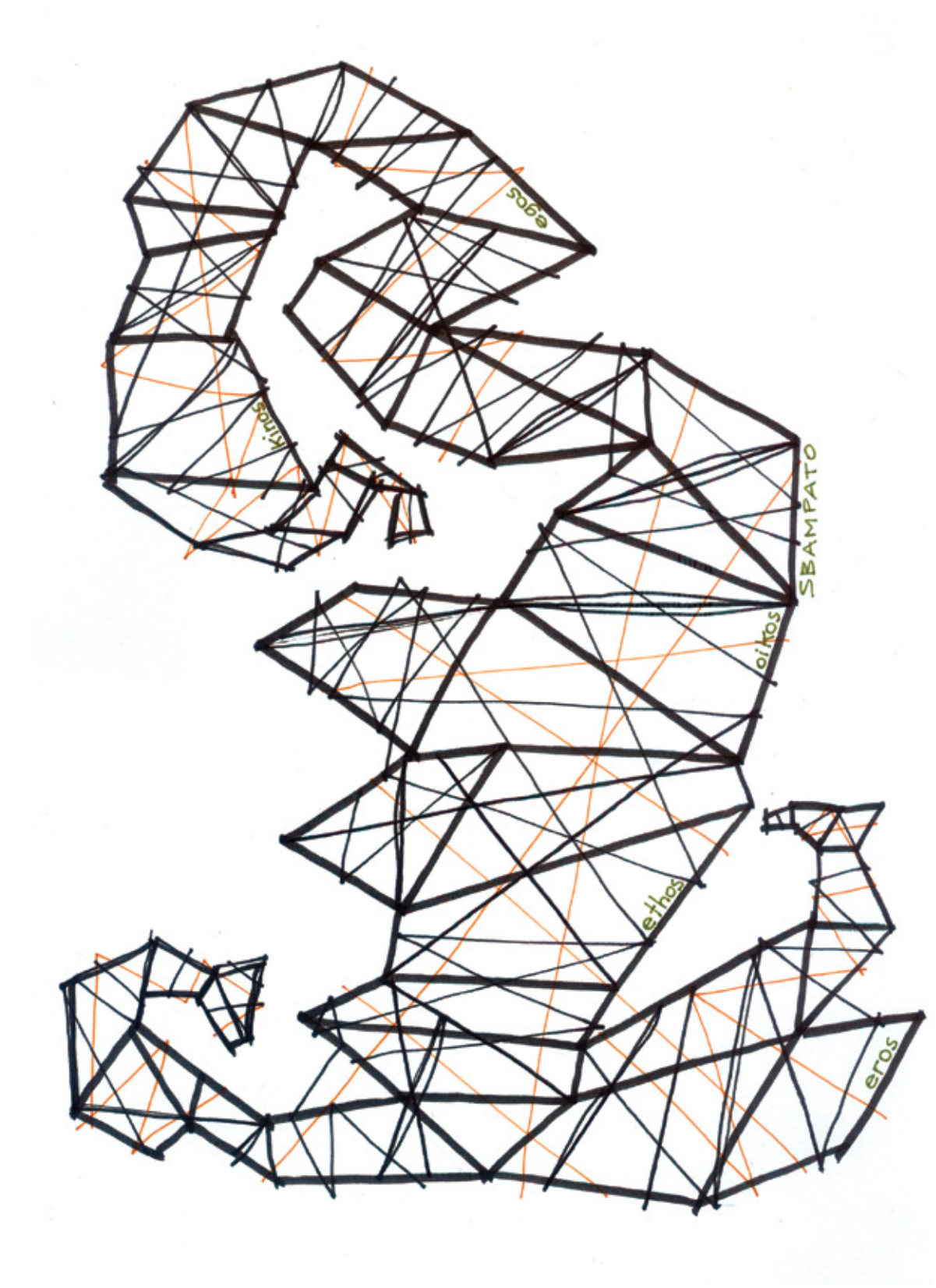
Revisão: *José Genulino Moura Ribeiro*

Coordenação desta edição: *Guilherme Amorim Campos da Silva*

*[em]*Revista é uma publicação do escritório de advocacia *Rubens Naves - Santos Jr - Hesketh*, que aborda temas da pauta nacional sob a perspectiva do Direito.

www.rubensnaves.com.br

Justos créditos



Ao declarar, emocionado, a promulgação do "documento da liberdade, da dignidade, da democracia, da justiça social", Ulysses Guimarães formalizou, em 5 de outubro de 1988, a conquista de um marco constitucional audacioso e pioneiro no campo da participação social. "Que Deus nos ajude a executar", disse em seguida o presidente da Assembleia Nacional Constituinte, ele próprio um grande defensor do protagonismo cidadão em processos de controle e decisão no âmbito da gestão pública.

A Constituição Cidadã de Ulysses e do Brasil fixava e ampliava, então, novos instrumentos de participação social, que já começavam a vicejar no País graças às lutas de diversos movimentos, organizações e grupos empenhados na redemocratização nacional e a iniciativas de líderes políticos como André Franco Montoro.

Ulysses e Montoro, aliás, tinham muito em comum. Companheiros no partido de oposição ao regime militar, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), compartilhavam princípios humanistas, um ideário político de viés democrata-cristão e uma sólida formação em Direito obtida na Universidade de São Paulo (depois de formados pela USP, Ulysses exerceu a advocacia e Montoro foi professor de Direito na PUC de São Paulo).

Primeiro governador eleito pelo povo paulista após duas décadas de ditadura, Montoro norteou sua gestão, iniciada em 1983, por concepções que mais tarde registraria como os dois primeiros princípios de uma administração democrática:

1) Tudo que puder ser feito pela própria sociedade deve ser feito por ela, e não pelo poder público.

2) O poder público deve intervir só e sempre que for necessária sua atuação. Nem Estado mínimo nem Estado máximo, mas sim Estado quando necessário.

Movido por essa visão, o governo Montoro marcou a história da participação social na gestão pública brasileira, tendo criado, inclusive, a Secretaria Extraordinária de Descentralização e Participação, encabeçada por José Gregori, outro advogado que se destacou na luta pela democracia e pelos direitos humanos e sociais.

Ao mencionar esses fatos, evoco memórias coletivas e lembranças pessoais de alguns dos personagens aos quais não podemos deixar de dar crédito e prestar homenagens ao constatar o lugar de destaque hoje ocupado pelo Brasil no cenário mundial das políticas e instituições participativas. Protagonistas inspiradores de uma história de conquistas democráticas e constantes desafios cuja narrativa prossegue País afora, e nas próximas páginas desta edição.

Boa leitura.

Rubens Naves

NA PÁTRIA DA DEMOCRACIA "PÓS-PARTICIPATIVA"

A quantidade e a pluralidade de suas instituições participativas fazem do Brasil um caso único no mundo, e impõem novos desafios

Professor do Departamento de Ciência Política da USP, pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), Adrian Gurza Lavalle relata, nesta entrevista, a recente evolução das formas de participação social no Brasil. Falando ao editor de [em] *Revista, Flavio Lobo, Lavalle explica por que o País, nesse campo, está na vanguarda internacional e esclarece as perspectivas para a consolidação do modelo brasileiro de participação institucional.*

A Constituição de 1988 foi um marco no processo de institucionalização da participação, que se tornou uma feição do Estado brasileiro

[em] Revista: Como devemos entender a ideia de participação social no contexto brasileiro contemporâneo?

Adrian Gurza Lavalle: Estamos falando de algo que mudou muito nas últimas décadas. A noção de participação nasce, no Brasil, atrelada a um conjunto de atores sociais que invocavam claramente uma ideia-força que permitia reivindicar autonomia em relação ao Estado e às mediações políticas tradicionais. No contexto da ditadura, a ideia de participação foi progressivamente atraindo um conjunto de valores que reuniam tudo aquilo que se desejava para a sociedade (e faltava ao regime militar): democracia, justiça, liberdade... Então a ideia de participação, no Brasil, nasceu normativamente carregada. Muito mais do que simplesmente se exprimir em algum lugar, "participação" tornou-se uma ideia-força que ordenou um enorme campo de atores sociais que se opunham a formas institucionalizadas de gestão pública e ordenação política características de um Estado fechado.

eR: Com a fim da ditadura essa noção tão ampla e benigna de participação alterou-se?

AGL: Os autores e atores que pensaram na participação nesses termos foram mudando o discurso à medida que a própria participação foi se transformando. Então, progressivamente – e a Constituição de 88 foi um marco nesse sentido –, a participação foi entrando na estrutura estatal e se tornando uma feição do Estado brasileiro. A transição política no Brasil fez com que aquilo que era um reclamo de inclusão social de atores pensados ou identificados como excluídos fosse se tornando um discurso institucional e uma categoria de operação do Estado. E essa institucionalização atingiu patamares sem precedentes na história do Brasil e nas democracias do mundo. Não há outro país que tenha um arcabouço institucional de instâncias participativas tão federalizado, diversificado e abrangente quanto o Brasil. De modo que, hoje, a ideia de participação não é mais aquela carregada de energias utópicas dos anos 60 e 70. Não que não existam atores que ainda reivindiquem inclusão, mas a noção de participação e as práticas a ela associadas passaram a funcionar também como uma parte da linguagem e das instituições do Estado. Tanto que, na literatura especializada, a noção mais abstrata e aberta de participação foi substituída pelo estudo das chamadas "instituições participativas".

eR: Essa institucionalização da participação que vem acontecendo no Brasil é mesmo um caso único no mundo?

AGL: É, sim. Nossos problemas e nossas reflexões são muito diferentes em relação ao que ocorre na maior parte do mundo quando se trata de práticas e ideias vinculadas à participação. Na literatura internacional, quando se remete à participação, ainda

se está pensando em reclamos de inclusão. Já no Brasil, estamos pensando no que fazer neste cenário "pós-participativo" em que a participação se tornou uma realidade material, institucional, e precisamos dar conta da materialidade que ela adquiriu. Aqui a participação se materializa em instituições extremamente capilares, em quase todos os municípios brasileiros, e nós não sabemos direito ainda o que se está produzindo por meio dessas instituições. Hoje as nossas perguntas não são mais sobre a possibilidade ou não de participação ou sobre como promovê-la, mas do tipo "qual o efeito da entrada e da ação dos atores sociais nessas instituições participativas?"

eR: Que instituições são essas e qual a dimensão da participação que acontece por meio delas?

AGL: Essas instituições são principalmente os diversos conselhos e as conferências que tratam de várias áreas da gestão pública e também os orçamentos participativos. As conferências vêm se tornando um mecanismo interessante de produção de consenso setorial em várias áreas. Mais de 55 conferências produzidas durante o governo Lula com um aumento importantíssimo do número de temas. Ademais há audiências públicas, produção de planos plurianuais, planos diretores... Você não consegue entender essa história sem entender a relação entre essas inovações e o PT. De maneira geral, os atores sociais que passaram a atuar nas instâncias participativas guardam uma relação umbilical ou de nascimento com a história que levou ao crescimento e desenvolvimento com o PT.

eR: E os conselhos, quão disseminados eles estão?

AGL: Segundo o IBGE, existem atualmente mais de 25 mil conselheiros no Brasil, mas sabemos que o número total é, na verdade, bem maior que esse. Há conselhos nas áreas consideradas prioritárias, estratégicas pela Constituição – como educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente e saúde –, mas também em áreas que foram progressivamente desenvolvendo estrutura "conselhista" mesmo sem um mandato constitucional participativo. Nas áreas com estrutura conselhista obrigatória e mais desenvolvida a capilaridade é muito grande. Há conselhos de saúde em 98% dos municípios do Brasil, e de assistência social em 93%. No caso de educação, essa presença fica entre 70% a 75%. Nas áreas do trabalho, por exemplo, mesmo não havendo obrigação constitucional de instituir conselhos participativos, eles estão presentes em cerca de um terço dos municípios, e no caso de turismo em mais de um quinto deles. Existem também muitos conselhos do meio ambiente, do idoso, do combate às drogas, da preservação do patrimônio... A coisa ganhou tal dimensão que, se você pergunta para um gestor municipal quantos conselhos existem no município dele, ele não sabe responder. No município

Segundo o IBGE, existem atualmente mais de 25 mil conselheiros no Brasil, mas sabemos que o número total é, na verdade, bem maior que este

Precisamos dar ao chamado "sistema nacional de participação" um caráter mais articulado, consolidado, de modo a garantir continuidade e propiciar avanços

de São Paulo há 35 conselhos funcionando. Em Guarulhos, onde estamos fazendo uma pesquisa agora e, de acordo com os dados do IBGE, haveria 14 conselhos, identificamos 32 conselhos ativos.

eR: Até que ponto esses conselhos são atuantes e quais os resultados efetivos dessa atuação?

AGL: Varia muito. E nós temos uma compreensão ainda muito limitada do que essa proliferação de conselhos de fato significa. Sabemos que alguma coisa eles estão produzindo por uma inferência sociológica. Os atores estão lá, e essa presença não se explica pela obtenção de salários ou qualquer benefício privado do gênero, pois não há verbas nem para ajudas de custo, embora outras formas de benefícios indiretos estejam presentes. Trata-se, portanto, de um investimento de tempo e outros recursos feito por milhares de pessoas que só se explica se supusermos que algum valor ou utilidade elas atribuem à participação nessas instituições. Sabemos que alguns conselhos, de maneira geral, são muito ativos, como os de saúde – porque a política de saúde está unificada no sistema nacional, os atores da saúde são historicamente muito organizados e, em muitos casos, vinculados a movimentos sociais. Os conselhos de assistência social também costumam ser bem atuantes, porque existem muitas associações desempenhando funções de assistência e elas precisam ser cadastradas pelos conselhos. Na área da infância e da adolescência, também são bastante ativos, porque a atuação do poder público na resolução de situações e no encaminhamento de processos é, por determinação legal, condicionada pela participação dos conselhos tutelares. Mas há supressas. Em Guarulhos achamos um conselho de saúde pouco atuante e os conselhos do idoso e de drogas muito ativos.

eR: Então alguns conselhos têm funções garantidas por lei, predeterminadas e obrigatórias, na articulação e implementação das políticas públicas, e outros não?

AGL: Sim, o grau de integração dos conselhos à estrutura do Estado varia muito. Alguns casos funcionam como instâncias paralelas, então os efeitos são indiretos ou de recomendação. Só nas áreas em que há mais tradição e uma presença de atores que ajudaram a construir os sistemas públicos é que essa conexão com as políticas e a gestão pública se dá de forma mais clara. Em algum momento será preciso pensar em uma reforma administrativa, porque, se você quer dar estatuto a essas instâncias, precisa articulá-las ao funcionamento do Estado. É bom que se produzam recomendações públicas, mas, se você quiser mesmo valorizar aquilo que acontece ali, deve garantir efeitos diretos.

eR: Essa maior articulação institucional entre os conselhos participativos e o funcionamento do Estado está sendo feita?

AGL: Na esfera federal, há debates e trabalhos em andamento sobre o chamado "sistema nacional de participação". O governo federal encomendou vários estudos para entender a envergadura da institucionalidade participativa. Existe a percepção de que temos uma pluralização de instâncias participativas e precisamos dar a isso um caráter mais articulado, consolidado, de modo a garantir continuidade e propiciar avanços. Se isso não for feito, dependendo das circunstâncias políticas, haverá um grande risco de reversão desses processos participativos. O Pedro Pontual (*diretor de participação social da Secretaria-Geral da Presidência da República*) é um dos que estão trabalhando para mudar o patamar de institucionalização dessas instâncias. Mas a tarefa não é fácil, dadas as particularidades das diferentes áreas envolvidas e o fato de que, diferentemente do sistema de políticas públicas, que é setorial, o sistema nacional de participação deve ser transversal, o que implica outras complexidades e dificuldades para a consolidação institucional.

eR: Faltam estudos acadêmicos que ajudem a compreender melhor as atuais instituições participativas brasileiras?

AGL: Precisamos avançar nos estudos, sobretudo em relação aos efeitos, aos resultados das atividades nessas instâncias. Mas nem todo o conhecimento de que necessitam os gestores públicos será gerado nas universidades. Por isso o Ipea (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República*), por exemplo, criou uma diretoria para pensar exclusivamente nas instituições políticas, com destaque para instituições participativas, e recentemente lançou uma coletânea sobre o assunto, organizada pelo Roberto Pires, intitulada "Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação". Para tomar decisões eficazes, os gestores precisam saber o que está sendo produzido e implementado em termos de políticas públicas sem entrar nos méritos do debate teórico-acadêmico.

eR: Há alguma diferença entre os governos Lula e Dilma no que tange ao tratamento das questões ligadas à participação social?

AGL: Aparentemente, o que os atores sociais envolvidos nesse processo dizem é que existia mais abertura e disposição para negociação no governo Lula. Através da Secretaria da Presidência, muitas discussões e demandas podiam ser encaminhadas e negociadas. O que tenho escutado de diversos atores é que, no caso da Dilma, o processo é mais definido por prioridades prévias de políticas de governo, sobrando menos espaço para negociação. Mas existe ainda um compromisso estável. Não se vê que Dilma tenha intenção de regredir em relação ao papel das instâncias participativas. Além disso, é importante lembrar que foi já no governo da Dilma que se colocou a questão do sistema nacional de participação na agenda do Estado. Alguma coisa nesse sentido começou a ser cogitada no final do governo Lula, mas, como final

do governo é um péssimo momento para se tomar decisões, elas foram postergadas. Lula chegou a falar em consolidação das leis sociais: a ideia de que, assim como houve a consolidação das leis trabalhistas, seria importante fazer isso também no campo da política social, o que foi interpretado por alguns como uma oportunidade para incluir a participação social. No governo da Dilma essa decisão está sendo articulada, bem como a do marco regulatório das organizações da sociedade civil, com o qual se pretende, entre outras coisas, tornar mais ágeis as relações entre essas organizações e o governo.

eR: Se no Brasil de hoje os desafios da participação ultrapassaram a dualidade exclusão/inclusão e passaram a dizer respeito a uma série de questões relativas a funcionamento, eficácia e nível de institucionalização de processos já em andamento, isso significa que o antigo ideário utópico foi substituído por uma visão reformista?

AGL: Essa ideia de participação como inclusão e autodeterminação, como soberania popular, foi mudando progressivamente para a participação como incidência em políticas. A participação tinha um claro viés popular e classista. Era a participação dos que não têm vez e, portanto, não se refere aos ricos, influentes e já bem representados no poder. Esse discurso classista foi mudando e uma nova concepção se consolidou na Constituição de 88, porque não se podia instituir um modelo participativo feito para uma classe específica. A participação-popular tornou-se, então, participação-cidadã, ampliando-se e abarcando todos os segmentos sociais. Uma parte dos atores que estavam envolvidos no processo resistiu e inicialmente não aceitou outros atores atuantes nas instâncias participativas, dizendo: "Esse espaço foi conquistado por nós, então deve ficar conosco. Por que aceitar alguém que vem da direita?" Mas, de maneira geral, os espaços participativos foram progressivamente se pluralizando.

eR: A noção de "resistência", nesse contexto, refere-se também a uma postura política mais ampla, de matriz revolucionária, utópica, de quem se contrapõe frontalmente ao regime e ao sistema, certo?

AGL: Sim. A participação-cidadã tornou-se cada vez mais participação-em-espaços-participativos, nos quais a agenda se pauta pelo controle social sobre as políticas. Algo bem diferente da ascensão popular no *front* da luta de classes. Isso traz certa ambiguidade para os setores que vêm dessa trajetória ideológica da esquerda. Há quem, como eu, faça balanço positivo disso, mas muitos ainda se perguntam: "Não será tudo isso um engodo? Não estamos abandonando os princípios e a causa que nos moveram a lutar por participação?" Eu diria que, afortunadamente, a maior parte desses atores foi mudando a sua própria percepção do papel das instâncias participativas. A literatura produzida sobre o tema nos anos 90 e no começo da década passada é praticamente uma denúncia do "engodo" da participação institucional. Dizia-se que as instâncias participativas não estavam produzindo nada. Hoje muita gente percebe que não se estava fazendo o que os teóricos e muitos atores queriam que fosse feito, mas algo de importante estava acontecendo, sim, inclusive porque uma significativa quantidade e diversidade de atores era atraída e se mantinha ativa nessas instâncias. É preciso levar os atores sociais a sério. Os próprios atores foram, então, mudando suas perspectivas e entendendo que talvez não fosse possível fazer aquilo que eles esperavam inicialmente, mas que essas instâncias traziam possibilidades que não deveriam ser jogadas fora. Perceberam que a sociedade era melhor com a existência desses arranjos participativos do que sem eles. Isso foi uma inflexão, porque, no começo da metade da década passada, uma parte importante desses atores estava avaliando a possibilidade de sair em massa dessas distâncias que consomem recursos, energia, sem trazer os resultados inicialmente almejados.

eR: Já que ainda não há informações suficientes para uma avaliação abrangente, seria possível dar um exemplo, mesmo que pontual, de efeitos políticos das instituições participativas?

AGL: Em São Paulo, por exemplo, o conselho de habitação foi inicialmente ocupado pelo movimento de moradia, um movimento social muito atuante. Até que a prefeitura percebeu que, se não ocupasse o conselho, teria uma série de transtornos, porque alguma capacidade ele tinha de emperrar a implementação de políticas de governo. Então, no governo Kassab, a prefeitura começou a disputar as cadeiras do conselho, mobilizou a parte da sociedade civil a seu favor e acabou conquistando o domínio dessa instituição. Ao perder o domínio sobre o conselho, o movimento de moradia reparou que era importante produzir algum tipo de acordo para modificar a representatividade e o funcionamento da instituição. Houve, então, um acordo para reformar as regras eleitorais para permitir chapas fechadas. Quando você fecha a chapa, só os grandes grupos têm possibilidade de vitória, o que obrigou os vários atores do movimento por moradia a construir uma posição unificada. Perde-se pluralismo, mas se reforça a necessidade de uma representatividade mais ampla e de maior capacidade de articulação. Nesse processo, o conselho de habitação tornou-se um espaço alinhado à clivagem da política nacional, onde o movimento de moradia, quando unificado, consegue mobilizar a estrutura e o apoio do PT, enquanto, do outro lado, mobilizam-se as estruturas do DEM, do PSDB e agora também do PSD. As bases sociais, dessa forma, operam uma clivagem partidária, que é um fenômeno imprevisto e interessante, inclusive por seu potencial de formação de novos quadros políticos e de renovação partidária.

Entrevista também disponível na edição nº 60 do jornal Le Monde Diplomatique Brasil.

A participação-cidadã é algo bem diferente da ascensão popular no* front *da luta de classes. Isso traz certa ambiguidade para os setores da esquerda

UMA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ, E PARTICIPATIVA

Muitos brasileiros utilizam instrumentos criados pela Carta de 1988 para fiscalizar e aperfeiçoar a gestão pública

*Por Guilherme Amorim Campos da Silva**

As Conferências Nacionais em áreas como saúde, cultura e segurança contaram com a participação de delegados eleitos em mais de 3 mil cidades brasileiras

O Estado brasileiro adota a forma republicana de governo, ou seja, aquela em que a coletividade é destinatária final das ações públicas e razão de ser legitimadora do exercício de funções outorgadas.

O princípio da motivação dos atos, transparência e publicidade está diretamente ligado ao fato de que ao cidadão devem ser asseguradas condições de questionar e atuar, política e juridicamente, sobre os atos de gestão praticados por autoridades constituídas.

A participação social é propiciada pela Constituição Federal de diversas maneiras.

Sabemos que "todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos, nos termos desta Constituição", conforme está disposto no artigo 1º, parágrafo único do Texto.

As hipóteses de democracia direta consistem no sufrágio universal, por meio do exercício do voto direto e secreto, o que se materializa por ocasião das eleições e de consultas populares, como o referendo (como aquele que, em 2005, questionou a população acerca do Estatuto das Armas) e o plebiscito (como a consulta sobre a forma e regime de governo em 1993).

Fiscalização cidadã

No plano dos instrumentos de participação social, a Constituição Federal foi pródiga em prever mecanismos que estimulam efetivo controle, ao passo que comprometem o cidadão na perspectiva da responsabilidade para o exercício da cidadania.

O regime jurídico democrático brasileiro pressupõe o exercício responsável dessas prerrogativas.

O direito de petição, previsto no artigo 5º, por exemplo, constitui-se em prerrogativa de caráter democrático, com a finalidade explícita de propiciar aos cidadãos a defesa de interesses individuais e coletivos e em face de abuso de poder perante instituições estatais. Esse direito se alia a outros canais de participação direta estabelecidos perante o Poder Legislativo e permite ao indivíduo acionar a interferência fiscalizatória desse Poder.

A previsão, no artigo 58, de um canal de participação direta nas Comissões Parlamentares para oferecimento de reclamações, representações ou queixas, denúncias e questionamentos auxilia o Poder Legislativo no acompanhamento dos atos de gestão praticados pelo governo e permite, ainda, a fiscalização direta e sem intermediários do próprio Poder Legislativo pela cidadania.

De igual forma, a ação fiscalizatória dos Tribunais de Contas beneficia-se do recebimento de denúncias formuladas diretamente por cidadãos. A previsão do artigo 74 assegura que qualquer cidadão é parte legítima para apresentar denúncias de irregularidades ou ilegalidades praticadas por agentes públicos.

A prática, comum perante os Tribunais de Contas, permite ao indivíduo interferir diretamente nos processos de formação de decisões políticas e suas respectivas execuções, confrontando atos de gestão e políticas públicas com as diretrizes fixadas pela Constituição e pela lei, em face da finalidade pública buscada.

Apenas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, cuja competência abrange o governo do estado e os municípios do interior, foram apresentadas 133 denúncias espontâneas no ano de 2011.

Já a Ação Popular Constitucional, prevista no artigo 5º, possibilita a provocação do Poder Judiciário para a avaliação de atos que, potencialmente, tenham o condão de ameaçar ou causar prejuízo ao interesse público.

Todos os instrumentos acima dão poder ao cidadão e permitem o acionamento de instituições para que estas possam atuar sobre denúncias oriundas da sociedade.

Gestão participativa

A Constituição também estabelece mecanismos de participação na gestão pública que asseguram ao cidadão a efetiva intervenção, como a votação de orçamento participativo e a manifestação em audiências públicas. Entre 2001 e 2007, a experiência do Recife em orçamento participativo, por exemplo, mobilizou 461 mil pessoas, constituindo-se em efetivo instrumento de realização de necessidades e anseios de pessoas, comunidades e grupos sociais.

O exemplo da obrigatoriedade da participação popular na discussão e votação de planos diretores, previstos nos artigos 182 e 183 da

Constituição, é contundente, na medida em que prevê a participação popular na construção de soluções para a gestão que a administração pública faz dos desafios enfrentados pelas cidades.

Em determinados processos de tomadas de decisão, como os que dizem respeito aos editais de concessões públicas, a legislação prevê a realização de audiências públicas com participação popular como etapa obrigatória, o que implica dizer que, na sua inobservância, qualquer decisão política final adotada é passível de ser invalidada, assim como todo seu procedimento.

Cumpre ainda destacar os processos de participação popular desencadeados, a partir do primeiro governo Lula, pelo Poder Executivo federal, consistente na discussão de políticas públicas em Conferências Nacionais temáticas.

As Conferências Nacionais em áreas como saúde, cultura e segurança, por exemplo, contaram com a participação de delegados eleitos em mais de 3 mil cidades brasileiras para discutir prioridades de políticas públicas para esses setores, formas de financiamento e orçamentos para os três níveis federativos, no pressuposto de engajar articuladamente número maior de entes públicos na execução de políticas que atendam aos anseios da cidadania.

Resultados a aferir

Como são frequentes os descompassos entre a letra da lei e as realidades sociais, cabe perguntar: a participação na gestão efetivamente ocorre ou ela é esvaziada e dispersada por ardis perpetrados pelos poderes constituídos, mediante a adoção de burocracias ou da condução meramente formal de supostos processos participativos?

Sintoma da inexistência de um tratamento mais consistente e consequente da participação do cidadão nos negócios públicos é a grande ausência de dados e estatísticas sistematizadas que permitam avaliar a frequência com que o cidadão se utiliza dos mecanismos institucionalmente previstos, bem como os retornos efetivamente ocorridos (*sobre avaliações de resultados dos processos participativos no Brasil, veja entrevista do cientista político Adrian Gurza Lavalle, nesta edição*).

Basta verificarmos que, por exemplo, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional inexiste qualquer relatório acerca e sobre a adoção de providências motivadas por denúncias ou encaminhamentos provocados pela participação popular. Não há qualquer dado: quantas manifestações, petições ou denúncias encaminhadas; quantas processadas e, ainda, efetivamente respondidas. Se em termos quantitativos não existe dados objetivos, em termos qualitativos, tampouco.

A adoção de um novo paradigma pela administração pública, que, aos poucos, avança na substituição do Estado burocrático pelo Estado estratégico, abre novos e mais amplos espaços para a participação. O foco nos resultados e a maior transparência que norteiam os contratos de gestão para prestação de serviços públicos celebrados pelo Estado com Organizações Sociais, bem como os termos de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, são exemplos disso.

A ausência de dados concretos sobre os níveis atuais de participação popular na gestão pública revela uma situação paradoxal. Percebe-se que os instrumentos alinhavados na Constituição Federal vêm sendo utilizados e compreendidos como importantes pelos cidadãos, mas a pouca atenção dada ao acompanhamento, à aferição e à avaliação dos processos por eles viabilizados demonstra falta de preparo ou de interesse por parte dos agentes públicos em relação à meta constitucional de fomentar a participação social na fiscalização e condução da gestão pública.

Nesse contexto, a nova Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18/11/2011) pode se constituir em novo e importante impulso para que os indivíduos, cada vez mais, venham a obter informações junto ao Poder Público que lhes permita uma participação mais qualificada e constante nos assuntos de seu interesse, em especial, no acompanhamento da formulação e execução de políticas públicas.

A participação na gestão efetivamente ocorre ou se limita a mera formalidade esvaziada pelos poderes constituídos e pela burocracia estatal?

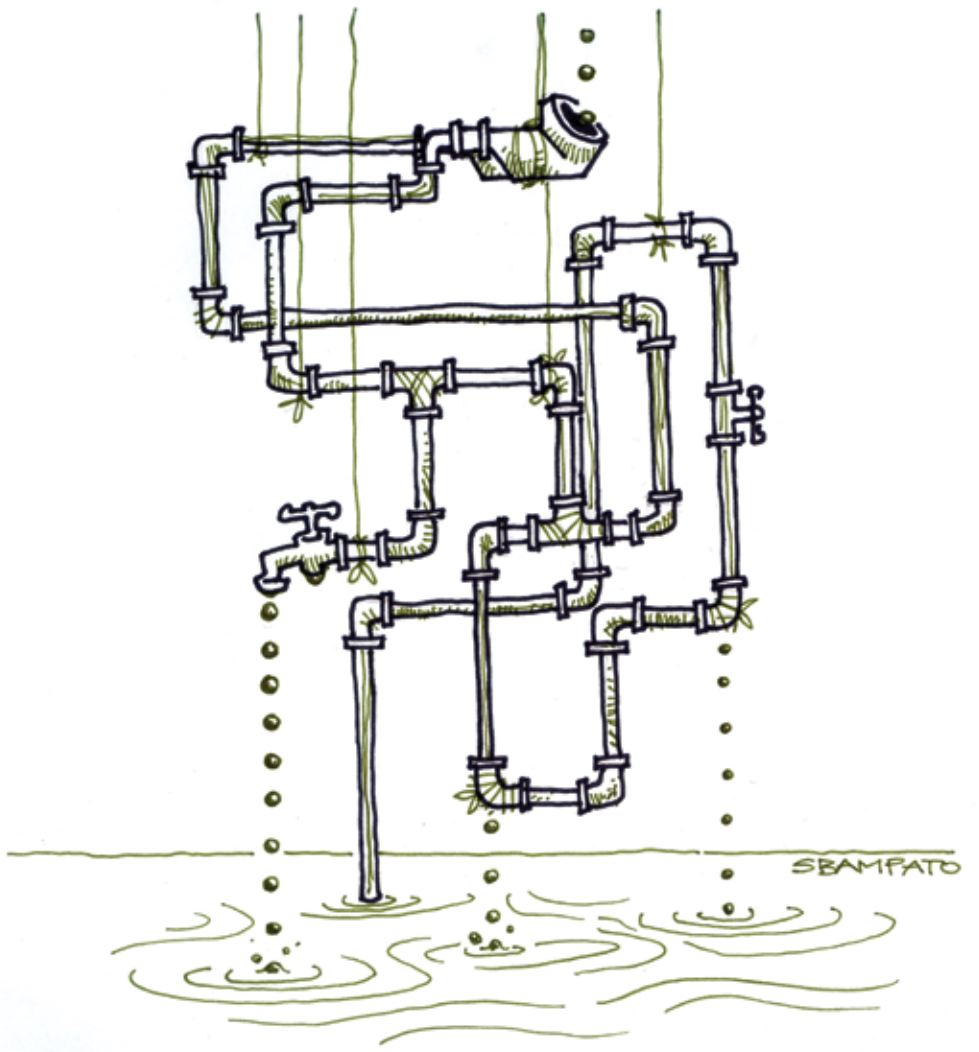
*** Advogado, professor universitário, mestre e doutor em Direito do Estado pela PUC/SP.**

PRESTAÇÃO DE CONTAS SOBRE DIREITOS SOCIAIS

Novos parâmetros de controle permitem aperfeiçoar a gestão pública com mais transparência e participação

*Por Alessandra Gotti**

O Estado brasileiro deve divulgar informações relativas aos direitos sociais, por determinação constitucional e também por obrigação assumida no âmbito da OEA



Está cada vez mais próximo o dia em que o Brasil será convidado a apresentar um relatório periódico sobre as medidas progressivas que tiver adotado para assegurar os direitos sociais consagrados no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador). O documento deverá ser encaminhado ao secretário-geral da Organização dos Estados Americanos, para exame do Conselho Interamericano Econômico e Social e do Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura.

Para que a elaboração desse relatório seja possível pelos Estados-partes do Protocolo de San Salvador, foi constituído um Grupo de Trabalho, por delegação da Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos, em junho de 2010, com mandato de elaborar os indicadores de progresso com base nos quais serão avaliadas as mencionadas medidas progressivas.

Após ser submetido a consulta pública até 20 de novembro de 2011, colhendo-se várias sugestões dos Estados-membros e da sociedade civil, o Grupo de Trabalho enviou, em dezembro de 2011, à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos a versão definitiva dos "Indicadores de Progresso para Medição de Direitos Contemplados no Protocolo de San Salvador" – que nesse primeiro momento concentram-se nos direitos à saúde, educação e seguridade social –, a qual deverá ser aprovada pela Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos, oportunamente.

A ideia central é de que tais indicadores contribuam para que os Estados-partes tenham ferramentas úteis para diagnosticar o grau de fruição dos direitos em seus respectivos países e, a partir desse diagnóstico inicial (com base em dados relativos ao ano de 2010), possam formular estratégias para a progressiva implementação de tais direitos, de modo

a constantemente monitorar os avanços alcançados, evitar a inação do Poder Público e corrigir possíveis retrocessos.

Indicadores podem nortear gestão

No caso brasileiro, portanto, o uso de indicadores como mecanismo de aferição dos resultados atingidos pelas políticas públicas alinha-se, em última análise, com a obrigação do Estado de produzir e divulgar as informações relativas aos direitos sociais, não só por determinação Constitucional, mas por obrigação internacional.

Essa preocupação com o monitoramento dos resultados alcançados pelo Poder Público em matéria de direitos sociais decorre não apenas da relevância que a Constituição de 1988 atribuiu a tais direitos, na condição de direitos fundamentais, mas ao compromisso que estabeleceu de atingir resultados voltados para a transformação social, por meio do desenvolvimento nacional e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Tal obrigação é ainda reforçada pelos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil perante a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos, que preveem, em tratados internacionais, a obrigação de implementação progressiva dos direitos sociais e a vedação do retrocesso nas conquistas já alcançadas.

É nesse cenário que se insere o importante papel desempenhado pelos Tribunais de Contas em nosso País.

Refletindo a preocupação mundial do aperfeiçoamento das práticas de gestão pública, a Constituição de 1988 conferiu ao Tribunal de Contas da União, além da competência de examinar a legalidade e legitimidade do gasto público, a tarefa de contribuir para a melhoria da ação governamental, centrando-se em seus aspectos de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

O foco dos 34 Tribunais de Contas do País, tanto nas auditorias operacionais quanto na análise das prestações de contas, nos *standards* nacionais e internacionais em matéria de direitos sociais, que exigem um atento monitoramento do grau de desenvolvimento dos direitos sociais e dos progressos atingidos ao longo do tempo, contribuirá para aprimorar a gestão pública e o grau de fruição desses direitos pela população.

Além disso, a observância desses *standards* disseminará o entendimento de que o descompromisso com o monitoramento do grau de desenvolvimento dos direitos sociais, a partir da identificação de pontos de inação e de retrocesso, é ilegal e suficiente para motivar o julgamento irregular das contas, com aplicação de multa aos administradores que se distanciarem desses parâmetros.

O recurso a ferramentas de gestão como os "Indicadores de Progresso para Medição de Direitos Contemplados no Protocolo de San Salvador", recentemente submetido a análise da Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos, com base no levantamento das informações lastreadas nos indicadores delineados, reforçará as boas práticas de gestão, incentivadas pelas Cortes de Contas, como também garantirá o contínuo adimplemento das obrigações internacionais (e nacionais) assumidas pelo Brasil.

A partir da reunião dessas informações em todos os níveis, o seu monitoramento anual demonstrará a adequação (ou não) do planejamento realizado pelo Poder Público (inclusive no tocante à alocação orçamentária), seja no âmbito federal, no estadual, seja no municipal, bem como a eficácia e efetividade das políticas públicas necessárias à implementação dos direitos sociais em geral, direitos à saúde, educação e moradia, entro outros.

Lei de Acesso à Informação

Além de exigida por instâncias internacionais (o que já é motivo suficiente para as Cortes de Contas estimularem o levantamento de informações com base nos indicadores sugeridos e o seu posterior monitoramento), a prestação de contas lastreada em modernos instrumentos de gestão – como é o caso dos indicadores – alinha-se com os objetivos da Lei de Acesso à Informação, que acaba de entrar em vigor.

Verdadeiro marco na busca por transparência na gestão pública, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) assegura, no seu art. 7º, que a informação a ser disponibilizada pelas entidades e órgãos públicos compreenderá o direito de obter, entre outras, a informação pertinente às atividades por eles exercidas; à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos, e ações, bem como metas e indicadores; ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Ainda que a referência à disponibilidade das informações concernentes ao prévio diagnóstico e ao planejamento das ações do Poder Público não tenha sido expressa, entende-se que deverá ser acessível aos cidadãos, por tratar-se de informação de interesse público, que, como prevê a Lei nº 12.527/2011, deve ser divulgada independentemente de prévia solicitação.

Reforçando o componente democrático na condução dos assuntos de interesse público, a Lei de Acesso à Informação, na mesma linha que a Lei de Responsabilidade Fiscal com modificação legislativa feita em 2009, prevê a garantia de informações ao cidadão, mediante a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Nesse passo, além do papel desempenhado pelas Cortes de Contas, ao estimular a adoção, pelos governantes, de instrumentos inovadores de gestão, é imprescindível a participação ativa da sociedade civil, em audiências ou consultas públicas (inclusive durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos), e sua militância em cobrar informações lastreadas em indicadores para tornar a ação estatal mais transparente.

Além de exigida por instâncias internacionais, a prestação de contas lastreada em modernos instrumentos de gestão alinha-se à Lei de Acesso à Informação

***Advogada, mestre e doutora em Direito do Estado pela PUC/SP. Professora das Faculdades Integradas Rio Branco e autora do livro "Direitos Sociais: Eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988".**

INFLUIR NOS RUMOS DO SUS

Os conselhos e as conferências são instrumentos valiosos de engajamento social para aprimorar o Sistema Único de Saúde

*Por Renata Gomes dos Santos**

O Poder Público deve se empenhar mais em informar a sociedade sobre os meios de que dispõe para participar dos debates sobre políticas e serviços de saúde

O Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Constituição Federal de 1988, além de ter inovado a forma do atendimento em saúde no país, estabeleceu, pela primeira vez, a obrigatoriedade de participação da comunidade no acompanhamento, fiscalização e criação de políticas públicas.

No momento da promulgação da Constituição Federal ganhava corpo a discussão dos direitos individuais e coletivos, de sorte que a fixação da participação popular nas atividades inerentes ao Poder Público se fazia, e ainda se faz, imperiosa para alcançar maior justiça social.

Duas das principais legislações do SUS, as Leis n° 8.080/90 e n° 8.142/90, definiram a forma de atuação popular nos Conselhos e nas Conferências de Saúde.

Muito embora a participação da sociedade no SUS tenha crescido nos últimos anos de maneira significativa e sua forma de atuação tenha amadurecido, não é notória a sua existência. Os cidadãos não sabem quem são os seus representantes dentro do sistema, de forma que poucos os buscam com vistas à defesa de seus interesses.

Os Conselhos de Saúde são órgãos permanentes, consultivos e deliberativos de todas as esferas de gestão do SUS (Federal, Estadual e Municipal) e têm como principais atribuições a formulação de estratégias e o controle da execução da política de saúde. As deliberações aprovadas nas reuniões plenárias dos conselhos devem ser, obrigatoriamente, cumpridas pelos gestores do sistema, vedadas resoluções relativas a assuntos privativos do chefe do Executivo e dos dirigentes de saúde.

Já as Conferências de Saúde ocorrem a cada quatro anos e em quatro etapas: municipal, regional, estadual, e nacional. Sua pauta reúne questões de amplo interesse – problemas de saúde que mais afligem a sociedade –, para os quais elas devem buscar e propor soluções. Como as deliberações das conferências têm caráter consultivo, os gestores do SUS não são obrigados a adotá-las.

Usuários são 50%

Tanto nos conselhos quanto nas conferências, há amplo espaço reservado para a participação popular. Os representantes dos usuários compõem os conselhos e conferências em número igual ao dos demais conselheiros e delegados – que representam o Poder Público, os profissionais, gestores e trabalhadores da Saúde –, o que lhes proporciona, coletivamente, o mesmo poder decisório concedido ao conjunto dos demais membros.

Os representantes dos usuários do SUS nos conselhos são escolhidos entre membros de associações, órgãos ou entidades de classe. No Conselho de Saúde do Estado de São Paulo, por exemplo, há representantes de centrais sindicais, do setor empresarial, de associações de portadores de patologias e deficiências, movimentos populares de saúde, associações de defesa dos interesses da mulher e do consumidor, e movimentos religiosos em defesa da saúde. Os representantes dos usuários nas Conferências de Saúde (delegados) são escolhidos entre e pelos conselheiros.

A definição das categoriais associativas participantes é estabelecida no regimento interno de cada conselho. Como a formulação do regimento é atribuição do Poder Público, sua alteração – para a inclusão de representantes de novos grupos sociais, por exemplo – demanda articulação e vontade política.

Ainda existem, em alguns entes da Federação, as ouvidorias, por meio das quais os cidadãos podem manifestar suas opiniões, buscar esclarecimentos e registrar suas reclamações.

O que se tem notado é que a população frequentemente se utiliza do Ministério Público e do Poder Judiciário para fazer valer seus direitos e suas necessidades na área de Saúde, mesmo em casos nos quais os conselhos seriam a instância mais adequada para discutir e defender reivindicações.

O Poder Público dispõe das ferramentas necessárias para divulgar as atividades dos Conselhos e das Conferências de Saúde, demonstrar sua relevância, convidar e estimular a sociedade a participar do aprimoramento do SUS. Se houvesse maior empenho nesse sentido, esses dois importantes instrumentos de discussão igualitária, lastreados em representatividade social e conhecimento técnico, poderiam dar mais e melhores frutos.

*** Advogada, especialista em Direito Público, atuou como assessora jurídica da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo entre 2003 e março de 2012.**

QUANDO O POVO FAZ A LEI

Por que ainda existem poucas leis de iniciativa popular como a da Ficha Limpa?

*Por Daniela D'Ambrosio**

Quando pensamos em democracia, normalmente nos vêm à mente formas indiretas de exercício da cidadania, características da democracia representativa, que se realizam especialmente por meio do voto. Mas a sociedade brasileira vem conquistando importantes instrumentos de democracia participativa, que exercem papel fundamentalna gestão pública. Um exemplo que merece ser destacado é a iniciativa popular na elaboração legislativa, previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado dez anos depois, por meio da Lei nº 9.709.

Mesmo ainda sendo poucos os casos em que iniciativas populares resultaram na efetiva criação de leis, a relevância das matérias abordadas e dos efeitos legais produzidos por algumas iniciativas evidenciam a importância desse instrumento de participação.

No âmbito federal, uma rápida pesquisa indica apenas quatro casos: a ampliação do rol dos crimes hediondos; a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; a tipificação da compra de votos como crime passível de cassação; e, mais recentemente, a polêmica Lei da Ficha Limpa.

Sem entrar no mérito desses projetos, verifica-se que eles têm como traço comum a reação, e não propriamente a inovação. A sociedade, nessas oportunidades, certamente impulsionada pela realidade social, clamou por repressão a determinadas condutas e por mudanças no regramento em vigor. Mas não trouxe discussão em torno de temas inovadores, tampouco propôs a regulamentação dos diversos direitos que carecem de efetividade justamente pela inexistência de lei.

Infelizmente, não há informação organizada a respeito dos projetos de lei de iniciativa popular ainda em trâmite ou rejeitados. Isso compromete a verificação de alguma característica comum a esses projetos e dificulta uma análise crítica mais consistente – salvo quanto à própria indisponibilidade da informação.

Mudança de cultura

O procedimento para encaminhar um projeto de lei de iniciativa popular envolve alguma burocracia e exige considerável adesão da sociedade: é necessária a subscrição por pelo menos 1% do eleitorado nacional, distribuídos por não menos de 5 Estados, cada um representado por, no mínimo, 3/10 dos eleitores. E o projeto não pode ser rejeitado por impropriedades relacionadas às técnicas legislativas: elas devem ser sanadas pelo Legislativo.

É importante destacar que, a exemplo do que ocorre com os demais projetos de lei, mesmo quando cumpridas todas as etapas do procedimento, não existe garantia alguma de que esses esforços surtirão efeito. O Legislativo tem o dever de analisar os projetos, mas não de aprová-los e convertê-los em lei. Isso pode constituir mais um fator de desestímulo e talvez ajude a explicar, ao menos em parte, a escassez de exemplos dessa iniciativa popular.

É possível afirmar, entretanto, que os entraves burocráticos e a incerteza quanto aos resultados finais não são as únicas explicações para um número tão reduzido de exemplos de leis de iniciativa popular. Na realidade, a maior de todas as dificuldades é a falta de informação da sociedade e uma cultura de democracia essencialmente representativa, contexto no qual as pessoas só se mobilizam na direção da participação direta quando, a seu critério, os meios indiretos revelam-se insatisfatórios ou ineficazes.

A razão mais profunda disso merece uma reflexão. A criação, no plano legislativo ou mesmo constitucional, de mecanismos de participação não é suficiente para que a sociedade efetivamente deles se aproprie. Para se falar em participação social com propriedade, é necessário antes aperfeiçoar o conceito de cidadania, a partir da ideia de que a construção de um mundo melhor é tarefa de todos e de cada um.

A legislação oriunda da iniciativa popular é mais reativa que inovadora: reprime condutas que eram toleradas ou punidas de forma vista como pouco rigorosa

*** Advogada, mestranda em Direito Urbanístico pela PUC/SP.**

DINHEIRO PÚBLICO, ESCOLHA COLETIVA

Experiências e desafios do orçamento participativo, produto inovador da redemocratização do País

*Por Wagner Romão**

Hoje, muitos países possuem experiências inspiradas nos modelos de orçamento participativo surgidos no Brasil no início dos anos 1990

Desde a redemocratização, o Brasil vem-se tornando um imenso laboratório de democracia participativa. Todo o processo de descentralização de políticas públicas – em áreas como saúde, ensino fundamental e assistência social – tem-se dado com a criação de conselhos que preveem a participação de membros da sociedade civil na interação com representantes dos governos, nos níveis federal, estadual e municipal.

Juntamente com esse processo, sobretudo por iniciativa de governos de esquerda e centro-esquerda espalhados pelo país, floresceram também experiências municipais de orçamento participativo (OP). Nelas, a população é chamada a apresentar suas demandas de serviços e obras públicas, de maneira a colaborar com a montagem da peça orçamentária que será enviada pelos Executivos municipais às Câmaras de Vereadores. Em poucos anos, o OP tornou-se referência mundial em política pública de participação, o que fez com que experiências locais ocorressem por todo o mundo, de Chicago e Toronto a cidades europeias, da Indonésia a Uganda. Estima-se que diversas versões do orçamento participativo já tenham sido realizadas em cerca de 250 cidades brasileiras e em mais de 1.200 cidades pelo mundo afora.

Há uma diferença fundamental entre os conselhos e o orçamento participativo. Os conselhos são geralmente previstos em legislação de âmbito nacional ou – quando são iniciativas diretas de estados e municípios – em leis estaduais ou municipais. Portanto, suas funções são delimitadas por setores de políticas públicas e, no caso dos conselhos que são parte de sistemas nacionais (como os de saúde, de assistência social e da criança e do adolescente), têm sua composição e competência semelhantes em todo o país.

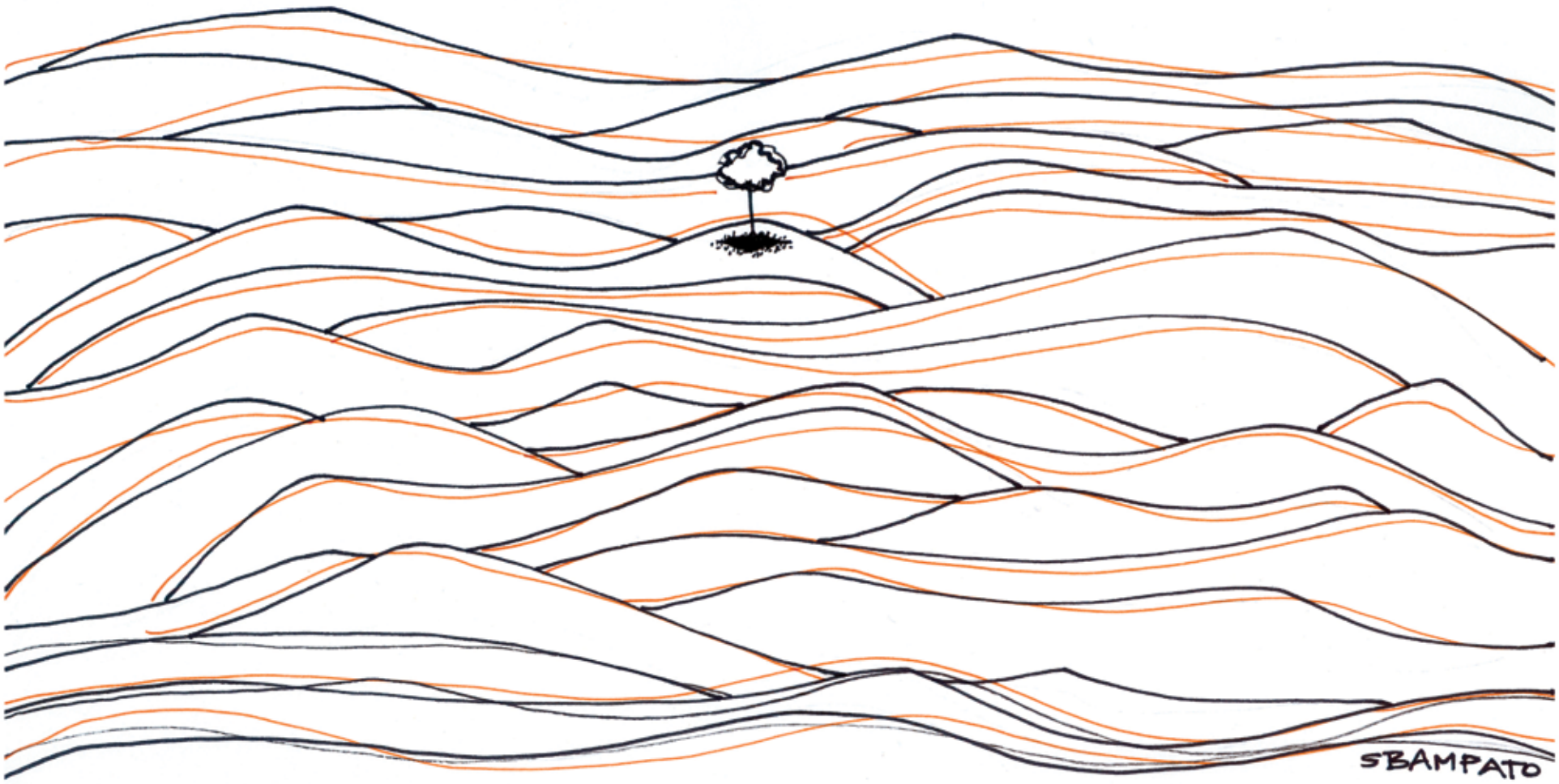
O OP, ao contrário, é aberto a toda a população e, quando ocorre de maneira efetivamente participativa, transforma-se em um verdadeiro termômetro da cidade. Ao mesmo tempo que amplia o poder da população em incidir nas ações do governo, torna-se um poderoso instrumento em uma estratégia de gestão pública que busca aproximar o prefeito e seu secretariado dos problemas vividos pelos habitantes das regiões da cidade. Isso porque nas plenárias do OP a regra geral é a do microfone aberto para reclamações, sugestões e críticas à administração municipal.

Evolução e diferenças

A tônica entre as experiências de OP, no entanto, é a multiplicidade quanto aos desenhos institucionais e às posições ocupadas pelo processo de participação no interior dos governos municipais. Embora a experiência de Porto Alegre – cidade que manteve o OP ininterrupto em versões mais ou menos participativas desde o início dos anos 1990 – tenha alcançado o *status* de modelo a ser seguido, há muitas diferenças entre as diversas experiências. Ainda mais importante do que essa diversidade é o aprendizado constante das gestões em aperfeiçoar os processos de maneira a que a participação não se transforme em um entrave ao funcionamento da máquina pública nem seja atropelada por ela.

Em geral, o orçamento participativo ocorre a partir do recolhimento de demandas da população em plenárias regionais. Nessas plenárias também são eleitos os integrantes do OP que comporão o Conselho do Orçamento Participativo. Esse Conselho terá o papel de acompanhar de perto a formulação da peça orçamentária, fiscalizar a execução dos serviços ou das obras, dirimir eventuais divergências entre as demandas das regiões e o que o governo apresenta como as condições para sua implementação.

O primeiro ano de orçamento participativo sempre é cercado por muita expectativa. Em geral, a democratização da gestão municipal fora uma das bandeiras de campanha do candidato eleito. Abre-se



o processo de participação, as plenárias regionais para a acolhida de demandas são realizadas, os candidatos a conselheiros são eleitos, o conselho recebe e chancela o conjunto de demandas que deverá compor a peça orçamentária a ser enviada à Câmara Municipal. Se o governo como um todo está imbuído do "espírito participativo" – o que está muito relacionado ao quanto o prefeito ou a prefeita conseguem cativar seu secretariado a comparecer às plenárias e a respeitar as demandas priorizadas pelos cidadãos –, tudo transcorre bem, os conflitos são mínimos e, em geral, os vereadores tendem a aprovar aquilo que é demandado diretamente pela população, sob o receio de se indispor com futuros eleitores.

Podem ocorrer, entretanto, desvios nos meandros existentes entre a finalização do trabalho de formulação das demandas pelo Conselho do OP e a elaboração final da peça orçamentária. Como os recursos são sempre escassos e cada secretaria municipal já possui os seus próprios projetos prioritários, é possível que haja conflito entre as propostas advindas do OP e as das próprias secretarias. Quando isso ocorre é preciso que os funcionários da administração municipal ligados à equipe de organização do OP sejam capazes de negociar com os secretários – incluída a Secretaria de Finanças, que normalmente é quem finaliza a peça orçamentária e tem o condão de restringir os investimentos do poder público –, de maneira a preservar ao máximo as demandas que foram priorizadas pela população. O prefeito também deve agir para conciliar os projetos específicos das secretarias com as demandas que se originam do processo de participação.

Por isso, é muito importante que se constitua um ambiente de transparência e ampla informação sobre o que foi priorizado pelos cidadãos e o efetivamente realizado pela prefeitura. Se isso não ocorrer, a tendência é de esvaziamento do processo participativo. Há uma grande diferença entre a mera existência do OP numa gestão municipal e a sua real efetividade como instrumento de planejamento da gestão como um todo, que pode não se esgotar na peça orçamentária, mas que deve ter nela um de seus componentes centrais.

Bom exemplo no ABC

Nesse sentido, uma experiência bastante interessante e inovadora tem-se dado na cidade de São Bernardo do Campo, no ABC paulista. Lá, desde 2009, a participação dos cidadãos se constituiu na metodologia de elaboração do Plano Plurianual (PPA) do município. Pela Constituição Federal todo município deve elaborar seu PPA, que se compõe do planejamento das ações da prefeitura para os quatro anos seguintes e orientará a formulação da peça orçamentária a cada ano. Nada mais coerente, portanto, que o PPA preceda o OP. São Bernardo conseguiu incorporar o próprio planejamento da gestão ao processo participativo e o OP – cuja captação de demandas lá ocorre de dois em dois anos – passou a ser elaborado a partir das diretrizes já apontadas pela população no PPA.

Trata-se, sem dúvida, de um desafio para qualquer administração municipal tornar a participação dos cidadãos algo efetivo, mais do que um mero reconhecimento das principais demandas das regiões da cidade, sem que haja um compromisso mais firme, no interior do governo, com a realização do que é indicado pela população. Parece residir aí uma ampla agenda democrática para os gestores públicos, para a sociedade política e para os cidadãos de maneira geral. Após mais de 20 anos das primeiras experiências de OP, esse instrumento mantém-se vivo como uma maneira de aproximar a gestão pública à cidadania.

*** Professor da Universidade Estadual Paulista – Unesp (Campus Araraquara), realiza seu pós-doutorado no Centro de Estudos da Metrópole (CEM-CEBRAP).**

É preciso constituir um ambiente de transparência e ampla informação sobre o que foi priorizado pelos cidadãos e o que efetivamente foi (ou será) realizado

GRANDE POTENCIAL, RESULTADOS MODESTOS

Temos bons instrumentos para abordar problemas de infância e família, mas a prática deixa a desejar

*Por Mariana Turra Ponte e Juliana Velho**

A ineficiência do Estado no cumprimento de suas obrigações leva os conselhos tutelares a adotar funções assistencialistas e paliativas na resolução de problemas urgentes

A instituição dos conselhos tutelares prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é um valioso instrumento de participação social para a efetivação da política nacional de atendimento da criança e do adolescente.

O Conselho Tutelar é um órgão administrativo caracterizado pela participação da população e pela autonomia funcional. É permanente e autônomo, integralmente composto por pessoas da sociedade civil com a função de defender o cumprimento do ECA. Atualmente há 44 conselhos tutelares na cidade de São Paulo, e cada um é composto de cinco membros eleitos pela comunidade, com mandato para três anos.

Dentre as funções do Conselho Tutelar destacam-se o atendimento a reclamações e solicitações feitas pelas crianças, adolescentes, família e comunidade; escutar, orientar, encaminhar e acompanhar os casos e a aplicação de medidas preventivas; requisitar serviços necessários ao atendimento adequado de cada caso; contribuir para o planejamento de políticas públicas de atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias.

A realidade frequentemente constatada, entretanto, é bem diferente. Em breve síntese, podemos afirmar que a inércia e ineficiência do Estado no atendimento às necessidades das crianças e adolescentes têm transformado o Conselho Tutelar em "pronto-socorro" de atendimento de direitos, relegando-o a uma função assistencialista e paliativa de resolução pontual de situações urgentes. Nesse contexto, o importante papel dos conselhos na fiscalização e formulação de políticas públicas, previsto pelo ECA, tem-se mostrado pouco efetivo.

Não é função do conselho tutelar prestar diretamente serviços necessários à efetivação dos direitos da criança e adolescente. O Conselho Tutelar não é abrigo, não deve substituir as funções dos programas de atendimento à criança e adolescente e nem veio para assumir as responsabilidades da família, do Estado e da sociedade em geral. Também não foi criado para prestar serviço de emergência em situações urgentes ou irregulares.

Outra preocupante constatação é a já denunciada partidarização dos conselhos tutelares, através da mobilização de partidos políticos ou mesmo de entidades religiosas para eleição de seus membros. O Conselho Tutelar necessita de pessoas verdadeiramente engajadas e qualificadas para lidar com a situação das crianças e adolescentes e com as políticas de garantia desses direitos. Nesse sentido, a partidarização dos conselhos tutelares é uma ameaça à autonomia e às atribuições do órgão, prejudicando o desenvolvimento de uma genuína participação da população.

Os instrumentos de participação social nas instituições e políticas públicas são importantes avanços democráticos, mas devem ser constantemente acompanhados e repensados para que se mantenham fiéis a seus princípios e metas.

Mediação familiar

Outro instituto importante que prevê a participação de cidadãos na resolução de problemas nas áreas do direito de família e da infância e adolescência é a chamada "mediação", meio de solução de conflitos interpessoais sob uma abordagem conciliadora e construtiva, sem imposição de técnicas e formalismos processuais ou de sentenças que impliquem vencedores e perdedores.

A boa prática da mediação depende do treinamento de mediadores, cidadãos que não precisam ter formação em direito, mas devem ser capazes de intermediar e conduzir um diálogo esclarecedor e frutífero entre as partes. Os mediadores precisam saber desenvolver relações de confiança, compreender diferentes pontos de vista, sentimentos e necessidades pessoais, de modo a propiciar decisões equilibradas e conciliadoras em relação à guarda de crianças e adolescentes, regime de pensão e visitas, divisão de bens e questões afins.

Um bom exemplo nessa área – ainda pouco explorada no Brasil – é o Serviço de Mediação Familiar criado em 2001 pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Prestado por equipes compostas de psicólogos, assistentes sociais e advogados, o serviço está implantado em mais de 50 comarcas daquele estado. (O TJ catarinense fornece informações interessantes sobre o serviço de mediação familiar, como uma compilação da legislação internacional sobre o tema e uma apostila para formação de mediadores pelo endereço www.tj.sc.gov.br/institucional/mediacaofamiliar/mediacao.htm.)

*** Mariana Turra Ponte é advogada formada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, com especialização em Direito de Família e das Sucessões pela Escola Paulista da Magistratura; Juliana Velho é advogada formada pela Universidade de Ribeirão Preto, com pós-graduação em Direito Processual Civil na Faculdade Autônoma de Direito (Fadisp).**

OUTRO LADO DA MOEDA

Indenização por abandono afetivo suscita discussão sobre fronteira entre controle público e vida privada

*Por Fernanda Hesketh***

Nesta edição tratamos da participação social nos procedimentos do Estado e na gestão pública. Fundamental para o avanço da democracia no País, a reflexão sobre esse tema pode ser ainda mais rica se nos fizer olhar para o outro lado da moeda: os instrumentos e limites do controle estatal sobre a vida dos cidadãos e das famílias. Tomemos um exemplo recente e fartamente noticiado.

A questão do chamado 'abandono afetivo', apesar de não haver lei que a regulamente, vem sendo cada vez mais discutida no Poder Judiciário. Analisa-se se a mãe ou o pai poderá ser responsabilizado e, consequentemente, condenado ao pagamento de determinada quantia por se ausentar do convívio com o filho injustificadamente, deixando de lhe dar amor, orientação, apoio, e por não participar de sua educação e formação.

Essa nova compreensão do assunto divide juristas, operadores do direito e a opinião pública, e suscita uma série de dúvidas de complexa elucidação.

A falta de amor pode se expressar em dinheiro? Existe efeito punitivo ou pedagógico ao se condenar pai ou mãe que se ausenta do filho? A criança ou adolescente que não recebe afeto sente-se recompensada se, em troca, recebe indenização?

A indenização civil é devida quando o indivíduo, ao praticar um ato ilícito – seja através de uma ação, seja de omissão –, causar dano (moral ou patrimonial) a alguém. No campo das relações familiares, é dever dos pais cuidar de seus filhos. Ora, cuidar não é apenas sustentá-los materialmente. É também conviver, educar, prover amor e carinho, estabelecer limites, participar das alegrias e angústias inerentes à infância e adolescência. Assim, ao não cuidar, estaria o pai ou a mãe infringindo uma obrigação legal, tornando ilícito o ato (não) praticado. Haveria, portanto, fundamentação jurídica para que o filho "abandonado" pudesse pleitear indenização na hipótese de ter sofrido danos emocionais ou psicológicos. O filho não precisa de alimentos só para o corpo. Para a alma, também.

Dano e reparação

A Constituição Federal consagrou o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito. Assegurou à criança e ao adolescente o direito à convivência familiar, que consiste no direito de ser acompanhados e amparados por seus pais, que lhes devem propiciar condições para um desenvolvimento sadio.

A participação de ambos os genitores, portanto, mostra-se indispensável à formação da personalidade do filho, de forma que a sua omissão – o abandono – revela-se, por si só, um ato atentatório à dignidade dessa criança ou adolescente. Tal omissão pode acarretar sérios prejuízos e danos psicológicos, desencadeados ainda na juventude ou na vida adulta.

A criança e o adolescente gozam de tratamento constitucional prioritário, sendo garantida, em nossa legislação, sua proteção integral e especial, por sua condição de vulnerabilidade e de pessoas em desenvolvimento. A fim de que seja garantida essa proteção, cabe ao Estado a obrigação de fiscalizar o exercício dos deveres da família em benefício dos filhos.

Daí decorreria que o Poder fiscalizador poderá impor à mãe ou ao pai omissos e negligentes uma indenização pelos danos morais que causou ao filho?

O Estado não pode exigir que as pessoas gostem umas das outras. Pagar não vai fazer o pai começar a amar o filho. Mas, em casos específicos, pode ser uma forma de reparar os danos sofridos pelo filho e de penalizar o pai ou a mãe pela falta de cumprimento de um dever legal.

Cabe lembrar que a alegável precariedade da relação entre danos morais e emocionais e indenizações em dinheiro está longe de configurar uma aberração jurídica, uma vez que as reparações financeiras por danos morais são comumente aceitas e praticadas no Brasil e mundo afora.

Nessa linha de pensamento, o Superior Tribunal de Justiça condenou, em decisão recente, um pai a indenizar sua filha em 200 mil reais por ter dado a ela tratamento diverso daquele concedido aos filhos mais jovens. A questão, entretanto, gera muita controvérsia, não havendo ainda uma posição predominante dos juízes e tribunais.

Cabe ao Estado fiscalizar o exercício dos deveres da família em benefício dos filhos. Mas seria legítimo impor indenização à mãe ou ao pai negligentes?

*** Advogada sócia do Rubens Naves – Santos Jr – Hesketh, responsável pela área de Direito de Família e das Sucessões do escritório.**

O BRASIL MEGADIVERSO NA ERA PÓS RIO+20

Propostas para fomentar o engajamento social na construção de um futuro socioambiental saudável e sustentável

*Por Vanderlei Perez Canhos**

É preciso criar mecanismos que viabilizem a participação da sociedade brasileira na implementação das Metas de Aichi

O desafio do desenvolvimento sustentável requer estratégias, políticas e ações coordenadas em diferentes escalas geográficas, do local ao global. Demanda novas estruturas e modelos de governança que facilitem a integração de esforços e iniciativas diversas. Requer o compartilhamento e integração de dados, ferramentas, serviços e tecnologias, atravessando fronteiras nacionais, ultrapassando barreiras culturais e integrando diferentes áreas de conhecimento. Demanda também a definição de estratégias de Estado de longo termo, o alicerce para o desenvolvimento de ações globais coordenadas. Políticas e infraestruturas setoriais incluindo sistemas de educação, marco legal, estratégias de desenvolvimento econômico e social, políticas agrícolas e programas de saúde, dos diferentes países, são os blocos fundamentais para construção do planeta saudável e sustentável que necessitamos.

Estamos, portanto, diante de um enorme desafio, e não temos os instrumentos necessários para equacionar os impedimentos ao desenvolvimento econômico com sustentabilidade socioambiental.

Num período de intensa mobilização social, a ampla cobertura pela mídia permitiu acompanhar os acertos e desencontros da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. A impressão que fica após o término Conferência, que foi um dos maiores eventos organizados pela ONU, é que avançamos pouco nos acordos que poderiam nos conduzir ao futuro sustentável de que necessitamos.

O documento resultante da Conferência é fraco e não responde às necessidades e desafios do século XXI. Traz um conjunto de declarações de princípios consolidados em outras convenções, e inclui algumas decisões importantes, como o fortalecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e a criação do Fórum de Desenvolvimento Sustentável.

Se, do ponto de vista político, a Rio + 20 não trouxe grandes avanços, as centenas de eventos paralelos envolvendo cientistas, empresas, comunidades indígenas e setores da sociedade civil organizada trouxeram propostas inovadoras e novas perspectivas para o estabelecimento de parcerias estratégicas. Como exemplo, merecem destaque as novas oportunidades de conservação que serão criadas com a contabilização do capital natural preservado no ativo dos relatórios empresariais.

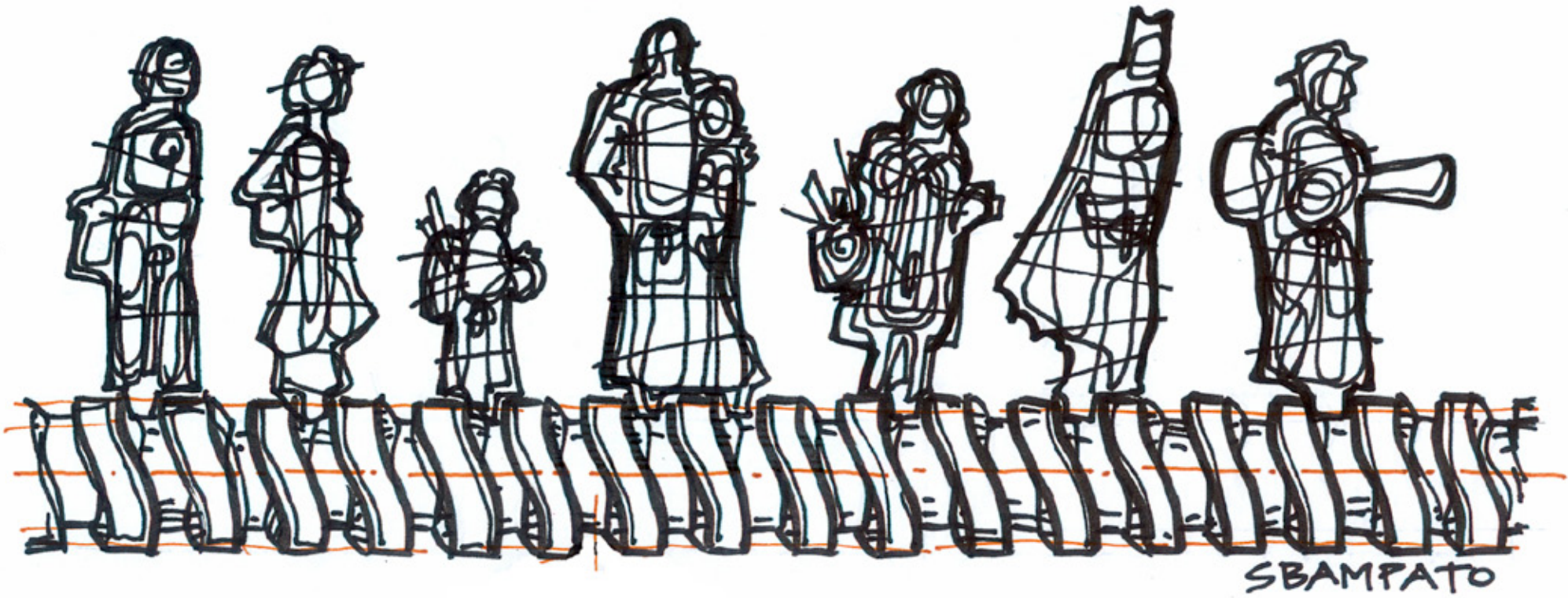
Ambiguidade brasileira

Desde a organização da Rio 92, o Brasil tem ocupado um importante papel nas discussões internacionais sobre mudanças climáticas, conservação e uso sustentável da biodiversidade. Apesar do protagonismo internacional, o Brasil não tem conseguido cumprir os compromissos assumidos nos acordos internacionais firmados na Rio 92.

Segundo o relatório *Avaliação Global de Recursos Florestais 2010*, da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Brasil é o campeão mundial do desmatamento. Registramos uma perda média de 2,9 milhões de hectares de florestas por ano na década de 1990 e de 2,6 milhões de hectares anuais entre 2000 e 2010, totalizando no período de 20 anos uma destruição de 54 milhões de hectares de florestas, uma área pouco menor que a do estado da Bahia.

Na Rio+20, o governo brasileiro exibiu com orgulho a redução da taxa anual de desmatamento no período de 2010/2011 (cerca de 6.400 km^2), fruto de uma política consistente iniciada no governo Lula, com a implementação de mecanismos de monitoramento pelo Instituto de Pesquisas Espaciais (Inpe) e o acompanhamento complementar com a avaliação de taxas de desmatamento feito por organizações não governamentais. Mesmo com essa política restritiva em curso, perdemos em um ano uma área correspondente a quatro vezes a área do município de São Paulo, onde vivem 11 milhões de pessoas.

O novo Código Florestal, mesmo com os vetos à lei desequilibrada aprovada no Congresso, coloca em risco a meta de redução da velocidade de desmatamento no futuro. Com isso dificilmente chegaremos em 2020 com um índice de desmatamento próximo



de zero, conforme especificado nas Metas de Aichi. O novo Código Florestal nos conduzirá a caminhos que não convergem para um desenvolvimento econômico com sustentabilidade socioambiental.

Detentor de enorme diversidade biológica, recursos hídricos e minerais abundantes, o Brasil é uma megapotência ambiental. Entretanto o capital natural diferencial não é devidamente considerado na definição de estratégias voltadas para o desenvolvimento sustentável. Sem a revisão e correção de rumo das estratégias de desenvolvimento em curso, teremos dificuldades em cumprir as Metas de Aichi, acordadas na Conferência das Partes da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) realizada em Nagoya, Japão, em 2010.

Agenda prioritária

Entre as 20 metas estabelecidas no Plano Estratégico para 2011-2020 da CDB, merecem destaque a redução da velocidade de perda dos ambientes naturais, a eliminação de incentivos danosos à biodiversidade, a conservação de porcentagens definidas de áreas terrestres e marinhas, a manutenção de ecossistemas responsáveis pela provisão de serviços essenciais, o restauração de áreas degradadas e a ampliação da base de conhecimento sobre a biodiversidade.

A adaptação do Plano Estratégico da CDB e das Metas de Aichi para o contexto nacional é fundamental, e requer a definição de indicadores e metas específicas de forma a permitir o monitoramento dos avanços e a avaliação das estratégias adotadas. É preciso criar mecanismos que viabilizem a participação da sociedade brasileira na implementação das Metas de Aichi, o que dará legitimidade a esse processo. Para que esse processo adquira eficácia a longo prazo, será necessário capacitar uma ampla gama de diferentes setores da sociedade e a construção dessa capacidade deve começar o mais cedo possível nas escolas.

Em síntese, ressalta-se a importância da educação para o desenvolvimento sustentável e a aquisição das habilidades necessárias para empregos verdes. O esforço deve incluir a ampliação do conhecimento sobre os contextos ecológicos e a criação da infraestrutura de base para o desenvolvimento de novas competências, essenciais para a inovação e o desenvolvimento sustentável.

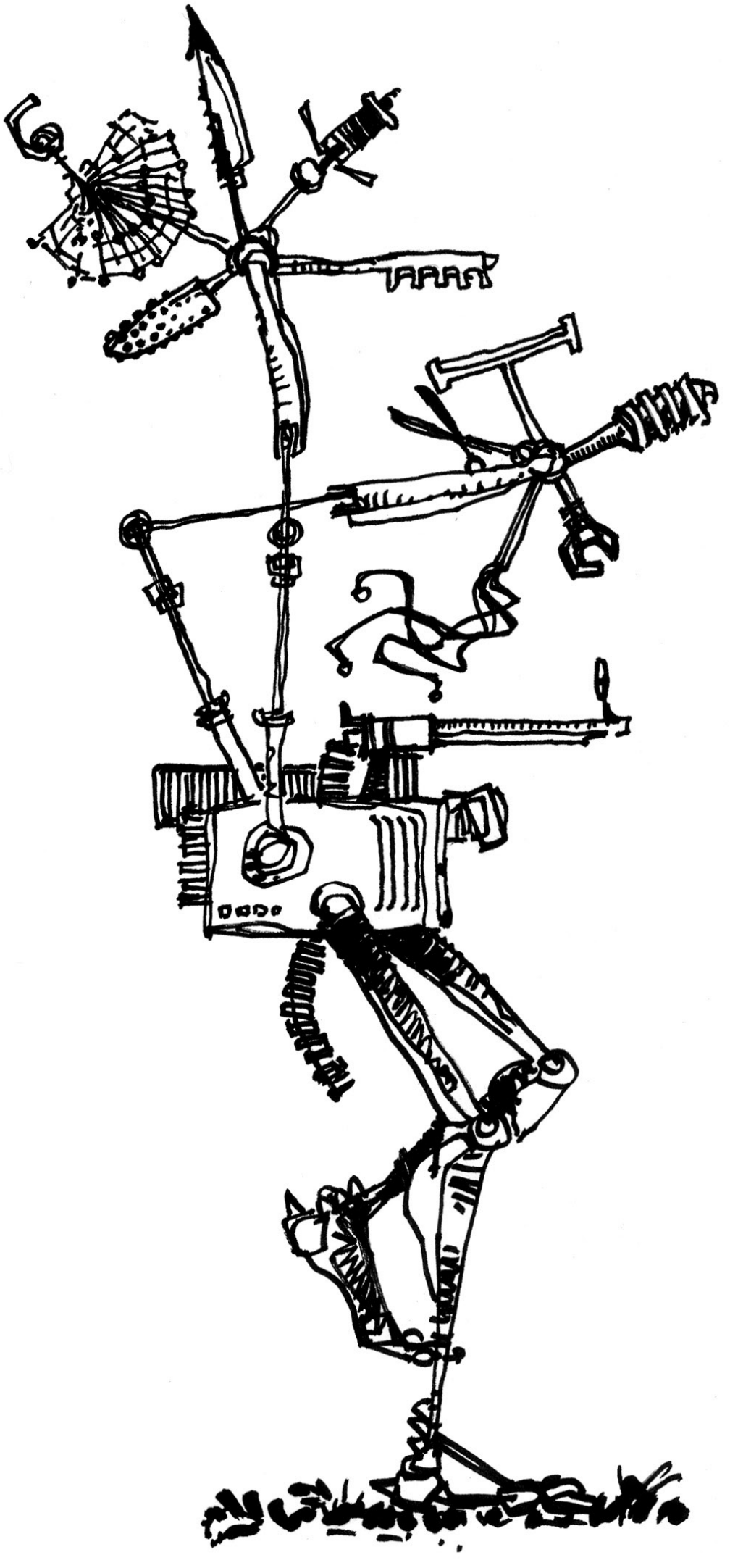
O Brasil tem condições de atuar como protagonista internacional, contribuindo para a definição de estratégias que resultem num planeta mais saudável e sustentável, mas antes precisa fazer o dever de casa.

Por meio de uma iniciativa com ampla mobilização social, o protagonismo brasileiro no tema biodiversidade poderá ser consolidado, dando uma contribuição importante à sociedade global, não apenas por meio dos resultados internos, mas também pelo estabelecimento de referência processual que poderá inspirar outras nações em suas respectivas iniciativas.

A Rio+20 deixou claro que os avanços de que necessitamos rumo a um planeta mais sustentável dificilmente serão alcançados por acordos econômicos e políticos ou soluções tecnológicas. O futuro que queremos deve ser enraizado em sociedades democráticas sustentáveis, construídas com base em conhecimento, cidadania e valores sociais. Para isso precisamos fortalecer mecanismos que estimulem a ampliação de parcerias entre governo e sociedade, viabilizando a contribuição de organizações não governamentais na construção do futuro sustentável.

*** Doutor em Ciência de Alimentos pela Oregon State Univesity (OSU), professor aposentado da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), diretor-presidente do Centro de Referência em Informação Ambiental (CRIA)**

O futuro que queremos deve ser enraizado em sociedades democráticas sustentáveis, construídas com base em conhecimento, cidadania e valores sociais


THE PERFECTIONIST