

Caracterização dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal

Os conselhos são novos arranjos institucionais definidos na legislação ordinária para concretizar a participação e controle social preconizados na Constituição Federal de 88. São organismos que articulam participação, deliberação e controle do Estado. Suas características e atribuições são definidas na legislação ordinária.

Caracterização dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal

“Os conselhos de direitos, também denominados conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores de políticas setoriais, são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e da avaliação das políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal”

Caracterização dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal

O caráter deliberativo está assegurado no princípio da participação popular na gestão pública, consagrado na Constituição de 1988, e são instituições cujo sentido é a partilha do poder decisório e a garantia de controle social das ações e políticas com fins da garantia de direitos conquistados. Portanto, conselhos são espaços deliberativos e de controle social da coisa pública. No entanto, nem todas as legislações ordinárias consideraram este aspecto ao definirem a criação e as competências dos conselhos dos direitos.

Caracterização dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal

Além disso, devem ser órgãos colegiados, paritários e deliberativos, com autonomia decisória. Alguns exemplos de legislação ordinária que dispõe sobre conselhos de políticas, de segmentos e temáticos como a Lei Federal no 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 88, inciso II, torna obrigatória a existência de conselhos dos direitos da criança e do adolescente em todos os níveis da Federação, destacando-se o caráter deliberativo e controlador das ações, assegurada a participação paritária.

Caracterização dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal

A Lei Federal no 8.842 de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e define a criação, a caracterização e as competências dos conselhos nacional, estaduais, distrital e municipais dos direitos do idoso, afirmando seu caráter permanente, paritário e deliberativo:

Caracterização dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal

Lei no 8.842 de 4 de janeiro de 1994, dispõe sobre a Política Nacional do Idoso.

Art. 6º Os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área.

Art. 7º Compete aos conselhos de que trata o artigo anterior a formulação, coordenação, supervisão e avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas. (Lei no 8.842 de 4 de janeiro de 1994).

Caracterização dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal

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

Caracterização dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal

DECRETO No 4.227, DE 13 DE MAIO DE 2002.

Cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, e dá outras providências.

Art. 10 Este Decreto dispõe sobre a criação, competência e composição do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI.

Art. 20 Fica criado, na estrutura básica do Ministério da Justiça, o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso –(CNDI), órgão de caráter consultivo.

Caracterização dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal

É inegável o significativo avanço na criação destas instituições democráticas que ampliam a democracia e asseguram a participação e o controle social. No entanto, em se tratando de novas institucionalidades democráticas, ainda são muitos os desafios para a compreensão e efetivação destes espaços como instâncias deliberativas. Ainda são muitos os conselhos de gestão de políticas e defesa dos direitos que mantêm o caráter apenas consultivo ou de assessoramento do executivo, fragilizando desta forma o poder decisório da participação da sociedade na relação com o Estado.

Caracterização dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal

Os conselhos de direitos, independentemente do nível de atuação – nacional, estadual ou municipal – são espaços nos quais o governo e a sociedade devem discutir, formular e decidir, de forma compartilhada e co-responsável, as diretrizes para as políticas públicas de promoção e defesa dos direitos.

Caracterização dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal

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

Caracterização dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal

Em seu artigo sobre Democracia Participativa, Reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil, Borges² explicita que os “Conselhos são órgãos colegiados, que tem, em nosso direito, regras próprias e bem definidas de funcionamento e estrutura”. E destaca que “o funcionamento de um órgão colegiado obedece, em nosso ordenamento jurídico, a coordenadas próprias, muito especiais”.

em nível nacional, estadual e municipal

Por exemplo:

- titularidade de seus membros, igual para todos;
- decisões tomadas pela deliberação conjunta de um grupo de pessoas, mediante votação, por unanimidade ou por maioria de votos. Tais decisões passam a constituir, após a discussão e votação, a expressão da vontade do órgão, como um todo ;
- oralidade das votações, reduzidas a termo em ata ou resolução;
- caráter terminativo da votação, após a proclamação de sua apuração;
- responsabilidade do órgão una, como um todo, após a deliberação do grupo;
- representação legal por um presidente, que não vota, senão em casos de desempate, e que vai expressar, em resolução, a vontade do colegiado;
- estabelecimento prévio, em regimento, de normas sobre quorum de votação: para a realização da sessão; para haver deliberação; para a adoção de certas decisões relevantes.

em nível nacional, estadual e municipal

Observa a autora que “o voto do membro do órgão colegiado tem o mesmo valor que qualquer outro, porque nosso direito não acolhe, em regra, votos privilegiados: mas **é apenas um voto**”, que deverá ser amplamente fundamentado, alicerçado em razões objetivas. Este quadro, segundo a autora, é válido para qualquer conselho ou outro órgão colegiado.

Devem ter poder deliberativo. O fato de serem reconhecidos e de haver legislação que lhes dá poder não basta para que os conselhos sejam realmente deliberativos.

Para ser reconhecido e valorizado, o conselho precisa ter legitimidade tanto na definição de sua composição como na capacidade de interlocução entre seus integrantes. Isso, porém, pode ser um processo longo, que envolve capacitação técnica e política, pois os membros do conselho devem ser capazes de apresentar propostas e de estabelecer alianças, informando e mobilizando os setores sociais que representam.

Devem levar em consideração as reivindicações dos diversos grupos sociais e atuar na implementação e controle dessas políticas.

Devem ser criados por iniciativa do executivo ou, em caso de omissão deste, por uma ação civil pública. A via judicial deve ser uma alternativa para casos extremos. A negociação política é sempre desejável para que o conselho a ser criado nasça baseado na cooperação e não no dissenso.

Devem ser representativos de legítimas instituições atuantes nos segmentos ligados à área de atuação do conselho.

Devem ser compostos de forma paritária por representantes do governo e da sociedade. O estabelecimento da paridade vai depender da área temática, dos representantes e também da história, democrática e participativa ou não, que levou à construção do conselho.

Devem dispor de fundos para financiar políticas específicas. Os recursos para o funcionamento dos conselhos devem ser assegurados no orçamento federal, do estado ou do município.

Os conselhos nacionais devem estar vinculados administrativamente aos Ministérios respectivos ao seu interesse temático e dos direitos. Deliberam sobre questões no âmbito na política nacional e suas decisões devem ser parâmetros tanto para os órgãos nacionais, quanto para estados e municípios.

Os Conselhos Estaduais

A maioria dos conselhos estaduais dos direitos existentes no País foi criada nos anos 1990, tendo como característica principal a participação expressiva da sociedade civil e a independência perante o Poder Executivo de seus respectivos Estados. A criação desses conselhos inspirou-se nos princípios da participação e descentralização, estabelecidos na “Constituição Cidadã” de 1988, em cujos dispositivos estão previstos a participação da cidadania (representação da sociedade) na gestão e fiscalização da “coisa pública”.³

Os Conselhos Estaduais

Criados por lei estadual, estão vinculados administrativamente às Secretarias de Estado das respectivas áreas temáticas ou de direitos e não devem estar sujeitos a nenhuma subordinação hierárquica. Deliberam sobre questões no âmbito na política estadual e suas decisões devem ser parâmetros tanto para os órgãos estaduais, quanto para os municípios.

Os Conselhos Municipais

A criação de um conselho municipal dos direitos é uma medida voltada para garantir uma esfera pública com representantes da comunidade local e dos órgãos governamentais, para monitorar o impacto das políticas públicas na proteção e efetivação dos direitos da pessoa humana, e, também, para investigar as violações de direitos no território municipal.

Os Conselhos Municipais

O conselho deve ser criado por lei municipal e, para o exercício de suas atribuições, não pode ficar sujeito a qualquer subordinação hierárquica. Deliberam sobre questões no âmbito na política municipal e suas decisões devem ser parâmetros para os órgãos municipais e para a execução das ações públicas governamentais e não governamentais.

A Composição dos Conselhos

Deve seguir o princípio da paridade e a indicação de seus membros deve refletir o dispositivo constitucional da participação indireta da população, por meio de segmentos e de organizações representativas ligadas à área de atuação de cada conselho. Assim, cabe ao governo escolher os representantes do Executivo e a sociedade civil deve escolher seus representantes em fóruns representativos do segmento respectivo. A escolha dos representantes da sociedade civil normalmente ocorre entre os organismos ou entidades sociais, ou dos movimentos comunitários, organizados como pessoas jurídicas, com atuação expressiva na defesa dos direitos e de políticas específicas.

A Composição dos Conselhos

O período do mandato dos conselheiros é normalmente de dois anos, podendo coincidir, ou não, com a vigência do mandato do governo. Estas e outras definições de características e funcionamento estão definidas nas respectivas Leis de criação dos conselhos e em seus Regimentos Internos.