



LEGISLAÇÃO QUE DISCIPLINA OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Diogenilda de Almeida Vilela
Consultora Legislativa da Área I
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito Administrativo,
Processo Legislativo e Poder Judiciário

ESTUDO
MARÇO/2005



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	3
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	9

© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citadas a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de sua autora, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



LEGISLAÇÃO QUE DISCIPLINA OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS TANTO NA ESFERA FEDERAL QUANTO NAS ESFERAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Maria Diogenilda de Almeida Vilela

CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Num ambiente extremamente favorável à participação popular, o regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte permitiu que a sociedade civil apresentasse sugestões e reivindicações aos constituintes, bem como participasse de audiências públicas com representantes do Estado.

Sob a influência desse movimento, a Constituição Federal adotou o princípio da participação popular na elaboração e formulação das políticas públicas da saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente, entre outras.

A capacidade conferida à sociedade organizada (movimentos sociais, organizações sindicais e profissionais, militância política etc) de interagir com o Estado na definição de prioridades e na elaboração de políticas públicas constitui uma forma democrática de controle social.

Essa capacidade de intervir nas políticas públicas se dá, sobretudo, por meio dos conselhos de políticas públicas, também chamados conselhos gestores de políticas setoriais ou conselhos de direitos, instituídos no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios.

Por estarem mais próximos aos interesses da comunidade, os conselhos de âmbito municipal acabam por adquirir visibilidade no processo de formação, controle e avaliação de políticas públicas.

Existem atualmente no Brasil milhares de instituições participativas. Mas, os conselhos de políticas públicas, resultantes do esforço de mobilização social e dos debates públicos que precederam a formulação da Constituição Federal de 1988, têm importância fundamental na gestão partilhada de políticas públicas.

Esses conselhos estão implantados na quase totalidade dos 5.506 Municípios brasileiros. São órgãos colegiados, permanentes e deliberativos (ou apenas consultivos), incumbidos da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas em âmbito federal, estadual e municipal.

Os conselhos de políticas públicas são instâncias relativamente recentes. Mas a origem da interação da sociedade e do Estado na gestão de políticas públicas pode ser identificada já em 1981, quando se realizou a primeira experiência de gestão compartilhada, por meio do Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária (CONASP), composto por representantes da sociedade civil e do Estado.

Mais tarde, durante a realização da VIII Conferência Nacional de Saúde, recomendou-se a constituição de um novo conselho – o Conselho Nacional de Saúde, com a função de “orientar o desenvolvimento e avaliar o desempenho do Sistema Único de Saúde, definindo políticas, orçamentos e ações”. Na composição do Conselho manteve-se representantes do Estado e da sociedade civil.

O instituto da participação popular está presente em vários dispositivos do texto constitucional. Assim é que, o art. 29, XII, prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal; os arts. 194, parágrafo único, VII; 198, III, 204, II, 206, VI e 227, § 1º, estabelecem o caráter democrático e descentralizado da administração nas áreas de seguridade social (saúde, previdência e assistência social), da educação e da criança e do adolescente, e outras, por meio da participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas.

Eis o teor dos dispositivos citados:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara dos Municipais, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e nos seguintes preceitos:

.....

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

.....

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

.....

VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação de trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

.....
Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

.....
III – participação da comunidade;

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

.....
II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação da políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....
VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

.....
Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los à salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não-governamentais e obedecendo aos seguintes preceitos:”

Para regulamentar as normas pertinentes à gestão democrática das políticas públicas previstas na Constituição Federal, leis ordinárias específicas foram editadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essas leis ordinárias instituíram inúmeros conselhos gestores de políticas públicas e, junto com a Constituição, integram o ordenamento jurídico brasileiro.

Segundo dados do IBGE de 1999, uma infinidade dos mais diferentes tipos de conselhos espalhava-se pela quase totalidade dos Municípios brasileiros, estando assim distribuídos:

<u>Tipos de conselhos por área</u>	<u>Quantidade</u>
Saúde	5.425
Assistência Social	5.036
Educação	5.010
Criança e Adolescente	3.948
Trabalho/Emprego	1.669
Meio Ambiente	1.176
Turismo	858
Habitação	439
Transporte	228
Política Urbana	188

A criação de conselhos gestores de políticas públicas, constitui, em alguns setores, condição legal para o repasse de verbas públicas, cabendo-lhes atuar na fiscalização dos gastos das receitas transferidas aos Municípios pela União ou pelos Estados.

Institucionalizados nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal, os conselhos de políticas públicas são, pois, regidos por legislação editada pela União, pelos Estados e pelos Municípios, conforme a competência do ente federado.

Dado ao grande número de conselhos estaduais e de conselhos municipais, é praticamente impossível o levantamento da legislação estadual e municipal que os regem. Para se ter idéia da grandeza desse número, basta citar que existem cerca de 4.000 conselhos municipais de saúde e cerca de 3.900 conselhos municipais.

No plano da legislação federal, alguns dos mais importantes conselhos de políticas públicas são regidos pelas seguintes leis:

Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA: Lei nº 6.938, de 1981;

Conselho Nacional de Saúde – (CNS): Lei nº 8.142, de 1990;

Conselho Nacional de Educação – CNE: Lei nº 9.394, de 1996;

Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS: Lei nº 8.742, de 1993;

Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS – Lei nº 8.213, de 1991;



Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CEDEFAT: Lei nº 7.998, de 1990;

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA: Lei nº 8.242, de 1991

Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM: Lei nº 7.353, de 1985;

Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI: Lei nº 8.842, de 1994 e Decreto nº 4.227, de 2002;

Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH: Lei nº 5.763, de 197;

Conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF: Emenda Constitucional nº 14 e Lei nº 9.424, de 1996;

Conselho Nacional do Trabalho – CNTb: Lei nº 8.028, de 1990;

Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT: Lei nº 7.998, de 1990;

Conselho Nacional de Política Cultural: Lei nº 9.649, de 1998 e Decreto nº 3.617, de 2000;

Conselho Nacional de Esporte – CNE: Lei nº 9.615, de 1998 e Decreto nº 4.201, de 2002;

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP: Lei nº 7.210, de 1984;

Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH: Lei nº 9.433, de 1997, e 4.613, de 2003;

Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CCFGTS: Lei nº 8.036, de 1990;

Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia – CCT: Lei nº 9.257, de 1996;

Conselho Federal Gestor de Defesa dos Direitos Difusos – CFDD: Lei nº 7.347, de 1985;

Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD: Lei nº 9.649, de 1998, e Decreto nº 3.952, de 2001;

Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN: Lei nº 9.503, de 1997 e Decreto nº 4.711, de 2003;

Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS – Lei nº 9.649, de 1998, e Decretos nºs 3.508, de 2000, e 3.992, de 2001;

Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA: Lei nº 8.174, de 1991;

Conselho Nacional de Informática e Automação – CONIN: Lei nº 7.232, de 1984;

Conselho Nacional de Turismo – CNT: Lei nº 8.490, de 1992 e Decreto nº 860, de 1993;

Conselho de Contribuintes: Lei nº 8.129, de 1994;

Conselho Nacional Antidrogas (CONAD): Lei 10.409, de 2002, e Decreto nº 3.696, de 2000;

Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS: Lei nº 8.422, de 1992, e Decreto nº 568, de 1992;

Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC): Lei nº 9.649, de 1998.

A Constituição Federal, em seu art. 127, estabelece caber ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Por outro lado, o art. 129 confere-lhe competência para zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia. Confere-lhe, ainda, competência para promover o inquérito civil público e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Já ação civil pública, prevista na Lei nº 7.347, de 1985, autoriza o Ministério Público propor ação de natureza cível contra aqueles que causarem danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor estético, histórico, turístico, paisagístico patrimônio público e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo e, ainda, no caso de infração à ordem econômica e à economia popular.

Diante dos termos amplos em que estão definidas as funções do Ministério Público, pode ele agir na defesa dos direitos sociais, tais como os relativos à saúde, à educação, aos direitos da criança e do adolescente, das pessoas portadores de deficiências, e tantos outros.



Sendo assim, cabendo ao Ministério Público atuar na defesa do patrimônio público e social, essa atuação abarca a de zelar pela efetiva implantação e funcionamento dos conselhos de políticas públicas, bem como pela correta aplicação dos recursos relativos às políticas públicas repassados pela União ou Estados aos Municípios.

A fiscalização financeira, contábil e orçamentária dos conselhos de políticas públicas não escapa ao crivo do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (arts. 7º e 75, da C.F.), ou ao crivo de qualquer outro órgão de fiscalização pertinente, uma vez que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que *“utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos”* não poderá se furtar desse controle.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arzabe, Patrícia Helena Massa – “Conselho de Direitos e Formulação de Políticas Públicas”, Pólis- Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais;

Cunha, Eleonora Schettini M. – “O potencial de conselhos no aprofundamento da democracia”, 2º Encontro de Assistentes Sociais com Atuação em Políticas Públicas, junho de 2004;

Cunha, Eleonora Schettini M. e Jardim, Laura Silva – “Conselhos de Políticas”, www.democraciaparticipativa.org.br;

Davies, Nicholas – “Conselhos do FUNDEF – A participação impotente”, Ensaio - Avaliação e Políticas Públicas em Educação, outubro/dezembro de 2003;

Frischeisen, Luíza Cristina Fonseca – “Ministério Público e Conselhos Gestores de Políticas Públicas”, Boletim dos Procuradores da República, junho de 2001;

Theodoro, Mário – “Participação Social e Políticas Públicas: os Conselhos Federais de Política Social – o caso CODEFAT”, IPEA, dezembro de 2002.