



GT 5: POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SOCIAIS

OS CONSELHOS DE DEFESA DE DIREITOS DE BLUMENAU - SC E A INTERSETORIALIDADE

Maria Salete da Silva (Universidade Regional de Blumenau); Email: mssilva@furb.br
Adriana Aparecida Nolli Bonacolsi (Universidade Regional de Blumenau); Email:
adrianabonacolsi@hotmail.com

TEMÁTICA: POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SOCIAIS

RESUMO: Este artigo trata dos resultados da pesquisa cujo objetivo foi analisar a relação entre a compreensão do caráter intersetorial dos conselheiros de direitos e as ações que incidem sobre a formação de agenda para as políticas setoriais. Os dados foram coletados por meio de questionário aplicado a 14 conselheiros do Conselho do Idoso, da Criança e do Adolescente e da Pessoa com Deficiência. Os conselheiros têm idade entre 25 e 65 anos; há predomínio do Ensino Superior; são servidores públicos, aposentados, trabalhadores da iniciativa privada lucrativa e não lucrativa; a minoria está pela primeira vez em um conselho, é filiada a sindicato e a partido político. Os conselheiros indicaram como motivações para participar dos conselhos: o desejo de contribuir para as políticas públicas, em prol do idoso e da pessoa com deficiência e por indicação do gestor. Entendem as competências dos Conselhos como: fiscalizar, acompanhar, deliberar, cumprir e fazer cumprir as legislações e defender os direitos. Citaram como facilidades a: paridade, existência de assessoria, de fundo e apoio do gestor; como dificuldades a falta de: quorum, conhecimento, engajamento e comprometimento. As ações intersetoriais são tímidas ou inexistentes, na avaliação dos conselheiros.

Palavras-chave: conselhos de defesa de direitos; intersectorialidade; políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

A finalidade deste artigo é apresentar os resultados da pesquisa cujo objetivo consistiu em analisar a relação entre a compreensão do caráter intersetorial dos conselheiros de direitos e as ações que incidem sobre a formação de agenda para as políticas setoriais visando a proteção à infância, à adolescência, ao idoso e à pessoa com deficiência¹.

No Brasil, o debate sobre os conselhos se intensificou após as experiências oriundas dos Conselhos instituídos a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, embora as experiências conselhistas estivessem presentes desde a década de 1960, em São Paulo, conforme afirma Gohn (2011). A autora destaca os conselhos populares, originados de movimentos sociais com o objetivo de negociar suas lutas com o poder público, e os conselhos comunitários, criados pelo poder público para mediar as suas relações com os movimentos sociais e instituições populares.

¹ Projeto de iniciação científica aprovado pelo Edital PIBIC/FURB – 2016/2017.



Foi após 1988 que os conselhos foram absorvidos como estratégias políticas para viabilizar a participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Em especial, na década de 1990, surgiram os conselhos temáticos de caráter paritário e deliberativo, concebidos como mecanismos de democracia participativa, no interior dos quais as demandas e conflitos são explicitados e negociados (GOHN, 2011).

Conforme Gohn (2011, p. 230), os conselhos temáticos ou gestores diferem dos “conselhos comunitários, populares, ou dos fóruns civis não-governamentais porque estes eram compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder residia na força da mobilização e da pressão [...]”.

Os conselhos gestores, ao contrário, integram-se ao Poder Executivo, cada qual ao órgão responsável pela gestão de uma política social. Ou seja, os atuais conselhos atuam como parceiros do poder público, embora sua implantação seja normatizada por lei, sua efetividade dependerá de negociações e lutas políticas travadas com outros atores sociais nas três esferas de governo. Dentre estes conselhos distinguem-se os conselhos setoriais e os de defesa de direitos.

Os conselhos setoriais têm como referência uma política específica, como habitação, assistência social, educação e saúde. Enquanto que os conselhos de direitos são afetos a um segmento, como criança e adolescente, jovem, idoso, mulher, pessoa com deficiência. São responsáveis pela garantia e defesa dos direitos de um segmento em todas as políticas sociais setoriais. Sua particularidade reside na competência articuladora, sem a qual não cumprirá sua finalidade primeira - articular o conjunto dos conselhos setoriais, das instituições, dos movimentos sociais com vistas ao cumprimento das diretrizes e das políticas específicas. Portanto, caracterizam-se, sobretudo, pela intersetorialidade. (SILVA, 2012)

Para Inojosa (2001, apud BIDARRA, 2009, p. 484), a intersetorialidade consiste na “articulação de saberes e experiências (no momento do planejamento, da implementação e da avaliação de políticas)” e o “objetivo de tal articulação é alcançar melhores níveis de desenvolvimento social”. Em outras palavras, o objetivo é quebrar as comportas, desfazer o isolamento, racionalizar recursos, desburocratizar o acesso aos bens e serviços, reduzir a fragmentação, promover o diálogo e conceber os sujeitos como portadores de múltiplas necessidades e direitos.

Para Nascimento (2010, p. 99-100), “As políticas setoriais por si só [isoladamente] não solucionam tudo e necessitam se comunicar para identificar as necessidades da população e os benefícios que pode ou não oferecer”. A ideia central é que os diferentes segmentos da população sejam inseridos nas políticas sociais e que tenham as suas peculiaridades respeitadas. Não se trata de pensar uma política social para cada segmento, mas de garantir a sua inserção em todas as políticas sociais, com a menor fragmentação possível. As políticas de proteção à criança e ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência não demarcam políticas setoriais, mas expressam diretrizes para a organização destas.

Em Blumenau, destacam-se os Conselhos Municipais do Idoso, dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Direitos da Pessoa com Deficiência, criados, respectivamente, pelas Leis Complementares nº. 303, de 19/12/2000 e nº 604, de 05/10/2006; nº 18, de 11/10/1991 e nº 942, de 03/11/2014. (SILVA, 2016a)



Olhando-se da perspectiva intersetorial, há uma série de questionamentos em relação a estes conselhos, tais como: quais são os atributos dos conselheiros dos conselhos de direitos? Em que medida os conselheiros reconhecem a competência articuladora dos conselhos? Qual o entendimento dos conselheiros sobre a intersetorialidade? Há ações dos conselhos de direitos voltadas para a intersetorialidade? Como avaliam a capacidade dos conselhos de direitos de pactuarem a intersetorialidade e de dialogarem com os conselhos setoriais?

Como resultado destes questionamentos, definiu-se como objeto de estudo a relação entre a compreensão do caráter intersetorial dos conselheiros de direitos e as ações que incidem sobre a formação de uma agenda para as políticas setoriais, com vistas a proteção à infância, ao idoso e à pessoa com deficiência em Blumenau.

Para estudar este objeto utilizou-se a abordagem qualitativa. Esta se ocupa de “estudos de campo que privilegiam analisar interações reais entre pessoas e entre pessoas e sistemas” e têm por finalidade “colher a perspectiva do ator social” (GOMES; FARIA; BERGO, 2009, p. 24).

O universo da pesquisa compôs-se de 41 conselheiros, sendo 11 do Conselho Municipal do Idoso (CMI), 12 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e 18 do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (COMPED). A amostra caracterizou-se como não-aleatória, estratificada, formada por 14 conselheiros governamentais e não-governamentais atuantes em 2016 e que aceitaram participar.

Para fins de apresentação, além desta introdução, este artigo está organizado em dois itens. O primeiro será destinado aos atributos dos conselheiros e o segundo será dedicado às competências e ao caráter intersetorial dos conselhos. Por fim, serão apresentadas as considerações finais e as referências bibliográficas.

2. CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Participaram da pesquisa sete conselheiros representantes governamentais, seis não-governamentais e um que não se identificou; nove mulheres e cinco homens, com idades que variaram entre 25 e 65 anos, conforme abaixo:

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DOS CONSELHEIROS POR FAIXA ETÁRIA

Faixa etária	Nº. de conselheiros
Entre 25 e 35 anos	03
Entre 36 e 45 anos	05
Entre 46 e 55 anos	03
Entre 56 e 65 anos	03
Total	14

Fonte: Pesquisa de campo.

Em relação à escolaridade, há predomínio do ensino superior completo (10), seguido do ensino médio completo (02), ensino fundamental completo (01) e ensino fundamental incompleto (01).

Quanto ao vínculo de trabalho, os conselheiros participantes eram servidores públicos (07), aposentados (04), trabalhadores de organizações privadas sem fins lucrativos (02) e trabalhador da iniciativa privada lucrativa (01). Enquanto que as



profissões mostraram-se variadas, tais como psicólogo/a, assistente social, economista, agente administrativo, professor/a e advogado/a.

Verificou-se que quatro conselheiros estavam inseridos pela primeira vez em um conselho, enquanto que os demais já tinham experiência. Além da participação nos conselhos, constatou-se que sete conselheiros estavam vinculados a organizações da sociedade civil que prestam serviços de políticas públicas e outras associações, quatro declararam-se filiados a sindicatos e dois a partidos políticos.

Segundo os conselheiros, as motivações para participar dos conselhos referem-se ao desejo de contribuir para as políticas públicas, para a sociedade, em prol do idoso, da pessoa com deficiência e para atender indicação do gestor.

3 AS COMPETÊNCIAS E O CARÁTER INTERSETORIAL DOS CONSELHOS

Para Gomes (2000, p. 166), o objetivo dos conselhos é “realizar o controle social de políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos.” Na condição de espaço público “não-estatal”, como afirma Carneiro (2006, p. 151), “Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo.” Ao mesmo tempo, “sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública [...]” O que remete, entre outras coisas, a relevância de “pactuar a intersectorialidade”, que exige, para Bidarra (2009, p. 484), “um árduo trabalho de construção (ou melhor, de costura) política”.

Segundo os conselheiros, as competências dos conselhos estão associadas a fiscalizar, acompanhar, deliberar, cumprir e fazer cumprir as legislações e defender direitos. Como facilitadores do desempenho das competências os conselheiros indicaram a paridade, a existência de assessoria, de fundo e o apoio dos gestores. E as dificuldades citadas pelos conselheiros para o cumprimento das competências referem-se à falta de quorum, de conhecimento, engajamento e comprometimento dos conselheiros e à complexidade das próprias políticas.

Quanto à intersectorialidade, sete conselheiros declararam que entendem que há capacidade para pactuar ações intersectoriais, mas estas são tímidas ou inexistentes, assim como a relação com os conselhos setoriais.

Destaca-se aqui o debate sobre o significado da intersectorialidade. Para Monnerat e Souza (2015, p. 2),

[...] apesar da diversidade de abordagens, pode-se afirmar em linhas gerais que predomina a noção de intersectorialidade como uma estratégia de gestão voltada para a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não governamentais), visando o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública.

Embora as autoras destaquem a saúde coletiva como um campo pioneiro no debate sobre a intersectorialidade em vista do conceito de saúde oriundo da reforma sanitária e dos determinantes do “processo saúde-doença”, indicam a urgência de produzir conhecimento nas áreas da educação e assistência social em razão de serviços e benefícios nelas implicados.



Para Monnerat e Souza (2015, p. 7), a intersetorialidade também se destaca na administração e gestão da cidade, pois “uma melhor alocação do gasto social” constitui “ponto nevrálgico para gestores, profissionais e analistas ligados à área social.” Independentemente do volume de recursos destinados ao financiamento dos serviços “constata-se também a necessidade de se gastar melhor. Em muitas situações, diferentes políticas sociais têm como foco a mesma população, situada no mesmo território, sem qualquer tipo de interlocução.”

No que tange ao caráter intersetorial dos conselhos de defesa de direitos de Blumenau, as atribuições ou competências, conforme constam nas Leis Municipais que os instituíram, apontam potencialmente para a intersetorialidade. Destaca-se como referência o exercício das competências do CMDCA, que exige o diálogo com as instituições do sistema de garantia de direitos, tais como aquelas responsáveis pela instituição do direito (legislativo), promoção do direito (educação, saúde, assistência social), defesa do direito (sistema de justiça, Conselho Tutelar), controle social do direito (conselhos, Tribunal de Contas, Controladorias) e disseminação do direito (instituições de educação, meios de comunicação), conforme dispõe Baptista (2012). O mesmo raciocínio se aplica ao CMI e ao COMPED em relação ao sistema de garantia de direitos e suas instituições e serviços específicos.

As competências dos conselhos de defesa de direitos implicam na organização de agenda: administrativa (assuntos, atividades burocráticas), temática ou política (assuntos, atividades relativas às políticas sociais, fenômenos sociais afetos à área), articuladora (assuntos, atividades que expressam a articulação com outros conselhos e instituições), decisória (decisões transformadas em resoluções ou outro instrumento para dar andamento às deliberações), controladora (fiscalização, controle, acompanhamento de serviços, programas). (SILVA, 2012)

Embora cada conselho apresente especificidades, há competências comuns, tais como: convocar conferências municipais; cadastrar, inscrever e fiscalizar entidades; aprovar, alterar o seu regimento interno; propor ações na sua área de abrangência; propor, promover campanhas de conscientização, prevenção, promoção de direitos; propor eventos, estudos, pesquisas; acompanhar, propor, subsidiar a elaboração do orçamento; deliberar e fiscalizar a aplicação de recursos; deliberar, normatizar, controlar, articular a política municipal afeta a sua área; fornecer subsídios para a elaboração de leis; reunir-se ordinariamente e extraordinariamente; manter registros das atividades relativas às competências; promover, apoiar a formação; aprovar plano de capacitação dos envolvidos na política afeta a sua área; manter comunicação com os conselhos de outras esferas e organizações; promover reuniões com outros conselhos. (SILVA, 2016b).

As competências comuns reforçam a potencialidade de atuação intersetorial destes conselhos no que tange ao planejamento, à produção de informações e indicadores, à troca de experiências, à formação e capacitação entre outras ações transversais.

Por outro lado, durante o processo de formação para conselheiros municipais, os participantes relataram dificuldades para o exercício das competências, com destaque para a realização de eventos, estudos e pesquisas, a articulação dos setores do governo e das organizações da sociedade civil para implementar ações de combate às desigualdades, falta de dados para deliberar sobre as políticas, a



articulação com outros conselhos, incluindo os Conselhos Tutelares (SILVA, 2016b). Em síntese, se de um lado as competências dos conselhos remetem à possibilidade de gestão intersetorial, por outro, há dificuldades para concretizar tal intento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conselhos gestores resultaram da descentralização e da municipalização das políticas públicas. Cada qual com suas particularidades, tanto os conselhos setoriais quanto os conselhos de defesa de direitos, objeto deste estudo, estão envolvidos na gestão participativa das políticas públicas.

Parte-se do pressuposto de que há uma relação entre a compreensão do caráter intersetorial dos conselhos de direitos por parte dos conselheiros e a consequente inserção das necessidades dos cidadãos na agenda dos conselhos setoriais.

Constatou-se que predominam, entre os conselheiros, cidadãos com ensino superior completo e com histórico de participação nos conselhos. Entretanto, outros atributos, como filiação sindical ou a partidos políticos e a movimentos sociais, constituem fenômeno minoritário. A vinculação dos conselheiros com organizações sociais está focada naquelas entidades que prestam serviços de políticas públicas.

Embora os conselheiros tenham manifestado entendimento em relação às competências dos conselhos e à pertinência das ações intersetoriais, estas não fazem parte do cotidiano, sendo reconhecidas como frágeis e até inexistentes, indicando que a incidência das ações dos conselhos de direitos na formação de agenda de proteção à infância, ao idoso e à pessoa com deficiência é mínima.

Para caminhar na direção da intersetorialidade são necessários investimentos, tais como na promoção de articulação entre os conselhos setoriais e de direitos. É preciso investir na convergência das ações, no estabelecimento de objetivos comuns. A intersetorialidade implica, pois, em “estratégia comum” (NASCIMENTO, 2010, p. 102) a partir do reconhecimento da “interface” entre as políticas, logo, entre os conselhos. Neste caso, fica evidente a relação entre conselhos setoriais e de defesa de direitos e a agenda das políticas públicas.

A pesquisa em tela constituiu uma primeira aproximação ao tema, tendo em vista a baixa produção de conhecimento sobre a intersetorialidade e a formação de agenda pública voltada para os segmentos da infância, do idoso e da pessoa com deficiência em Blumenau, mais especificamente. Entende-se que este conhecimento poderá impulsionar estudos posteriores visando ao aprofundamento do tema, bem como subsidiar as decisões dos gestores e de profissionais que atuam na assessoria aos conselhos no sentido da capacitação de conselheiros.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, M. V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2012, n.109, pp. 179-199. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a10n109.pdf> Acesso em: 05 fev. 2013.



BIDARRA, Z. S. Pactuar a intersectorialidade e tramar as redes para consolidar o sistema de garantia de dos direitos. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 99, p. 483-497, jul./set. 2009.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea - 2 v.** Brasília: ENAP, 2006.

GOHN, M. G. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. *Política e Sociedade*, v. 10, nº. 18, p. 223-244, abril 2011. Disponível em: www.periodicos.ufsc.br Acesso em: 15 ago. 2011.

GOMES, A. L. Os Conselhos de políticas e de direitos. In: ABEPSS (Org.). **O trabalho do assistente social e as políticas públicas.** Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo 4. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD/NED, UnB, 2000.

GOMES, A. M. R.; FARIA, E. L.; BERGO, R. S. Sobre o projeto e o processo de pesquisa na elaboração de monografias. In: GOMES, A. M. R. et. al. (Orgs.) **Metodologias e participação.** Belo Horizonte, UFMG, 2009.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Intersectorialidade e políticas sociais: contribuições ao debate contemporâneo. In: **Anais do I Congresso Internacional de Política Social: desafios contemporâneos.** Londrina - PR, Universidade Estadual de Londrina/UEL, 09 a 12 de junho de 2015.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

SILVA, M. S. Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajaí/SC.: a agenda e os seus organizadores. In: FILHO, R. de S.; SANTOS, B. R. dos; DURIGUETTO, M. L. (Orgs.). **Conselhos de direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente.** Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

_____. **Os Conselhos de Defesa de Direitos de Blumenau e a intersectorialidade.** Projeto de iniciação científica aprovado pelo Edital PIBIC/FURB – 2017/2017. Blumenau, FURB, 2016a. Não publicado.

_____. **Memória do 4º Encontro de Capacitação de Conselheiros Municipais.** Projeto Assessoria e Capacitação Comunitária. Blumenau, FURB, 2016b. Não publicado.