

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ABRIL DE 1999

**PESQUISA: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO
PÚBLICA: PRÁTICAS E REPRESENTAÇÕES**

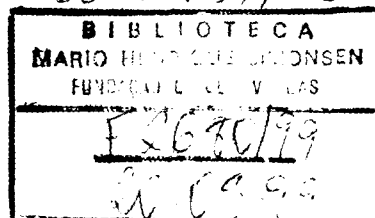
**RELATÓRIO MARCO LEGAL DA
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO MINICÍPIO DO
RIO DE JANEIRO**

***Fernando Guilherme Tenório
Frederico Lustosa da Costa***

***CADERNOS EBAP
Nº 95***

Rio de Janeiro – Brasil

BB 64327-5



D-BB 11,00

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE ESTUDOS EM GESTÃO SOCIAL**

PESQUISA: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO PÚBLICA: PRÁTICAS E REPRESENTAÇÕES

**Coordenação:
Fernando Guilherme Tenório
Frederico Lustosa da Costa**

**RELATÓRIO
MARCO LEGAL DA PARTICIPAÇÃO
CIDADÃ NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Id. 1000 11

NOVEMBRO DE 1998

EQUIPE TÉCNICA

Coordenação: Prof. Fernando Guilherme Tenório

Pesquisador Senior: Prof. Frederico Lustosa da Costa

Pesquisadores Juniores:*

- Adélia Cristina da Sila
- Augusto Paulo G. Cunha
- Gylcilene Ribeiro Storino
- José Antonio Barros Alves
- José Luís Abreu Dutra
- Lessandra da Silva
- Martha Maria Freitas da Costa
- Zulemia del Carmen Hidalgo

Assistente de Pesquisa:

- Luciano Cerqueira **

**** Alunos do Curso de Mestrado em Administração Pública da FGV/EBAP***

***** Bolsista de iniciação científica (PIBIC/CNPq).***

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5

1. INTRODUÇÃO 6

2. ESTRUTURA BÁSICA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: AUTONOMIA E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS 8

3. INSTITUTOS JURÍDICOS DE PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL 10

4. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO 11

4.1. SAÚDE 11

 Legislação Federal 12

 Legislação Estadual 16

 Legislação Municipal 16

4.2. Educação 18

 Legislação federal 18

 Legislação Estadual 20

 Legislação Municipal 20

4.3. Desenvolvimento Urbano 23

 Legislação Federal 23

 Legislação Estadual 23

 Legislação Municipal 24

4.4. Desenvolvimento Social 27

 Legislação Federal 27

 Legislação Estadual 29

 Legislação Municipal 30

5. CONCLUSÃO 33

6. BIBILOGRAFIA 34

APRESENTAÇÃO

O presente relatório tem por finalidade apresentar os primeiros resultados da investigação sobre a participação cidadã na gestão pública do município do Rio de Janeiro. A pesquisa tem por objetivo conhecer e analisar as práticas e as representações dos diferentes grupos sociais relacionadas à participação da cidadania nos atos de governo, em municípios de grande porte (Rio de Janeiro, Buenos Aires, Santiago do Chile, Assunção e Montevideu) e de médio porte (Nova Friburgo e Puerto Montt), a fim de avaliar o nível de institucionalização das práticas participativas, bem como o grau de homogeneidade/heterogeneidade nas percepções dos diferentes grupos quanto ao conteúdo e vivência de tais práticas.

Como primeiro passo na investigação, a equipe do Programa de Estudos em Gestão Social (PÉGS), da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/FGV), buscou levantar e analisar os dispositivos jurídicos que institucionalizam a participação direta no âmbito do município do Rio de Janeiro. O próximo passo será examinar de que modo está se dando a prática, na gestão pública local, desses dispositivos jurídicos.

O Relatório compõe-se de três partes. Na primeira, descreve os mecanismos legais sobre a participação presentes na Constituição Federal e na Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Na segunda, faz uma breve exposição sobre os municípios brasileiros, em termos de autonomia e competências, de acordo com a Constituição vigente. Por último, analisa dispositivos que regem a participação em nível do município do Rio de Janeiro, tomando-se por base sua Lei Orgânica e outras disposições legais sobre a matéria. A pesquisa privilegia os mecanismos legais que versam sobre a participação da cidadania na formulação e gestão das políticas públicas nas seguintes áreas: saúde, educação, desenvolvimento urbano e desenvolvimento social.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira de 1988 define em seu artigo primeiro, parágrafo único, a natureza e a finalidade do Estado que se está instituindo, bem como seus fundamentos:

“Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição”.

A participação dos cidadãos nos processos decisórios relativos aos atos de governo está inscrita na Constituição, portanto, como um dos princípios constitucionais fundamentais, uma das “normas-síntese ou normas-matriz (...) que contêm as decisões políticas fundamentais que o constituinte acolheu no documento constitucional” (Silva; 1995:96) e se tornam critério para a fixação de outras normas.

Os princípios fundamentais de uma Constituição são aqueles que definem a forma e a estrutura do Estado e do regime político e delineiam a forma de governo e a organização política do país. A participação popular direta inscreve-se entre os princípios relativos ao regime político, juntamente com os relacionados à cidadania, à dignidade da pessoa humana, ao pluralismo e à soberania popular.

A democracia participativa, nos termos da Constituição Federal de 1988, é entendida como elemento intrínseco do Estado Democrático de Direito, “processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (Art. 3º, II), em que o poder emana do povo e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (Art. 1º); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo” (Silva, op. cit.:120).

Os constituintes entenderam, portanto, que o regime político brasileiro deveria ser uma democracia semidireta, combinando elementos de participação indireta (representação) e de participação direta. Segundo o princípio participativo, foram acolhidos na Constituição diversos institutos jurídicos nos capítulos referentes ao planejamento e gestão de políticas públicas, fiscalização da administração pública, defesa e garantia de direitos coletivos, gestão de empresas privadas e vida política em geral.

As constituições estaduais e leis orgânicas municipais, de acordo com as normas da federação brasileira, seguiram os princípios fundamentais da Constituição Federal. A Constituição Federal, no Brasil, é rígida e limita a autonomia dos entes da federação, isto é, “nem o governo federal, nem os governos dos estados, nem os dos municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos” (SILVA, op. cit.: 49).

A supremacia da Constituição Federal atua em dois sentidos - a conformidade do ordenamento jurídico de todos os entes da federação às normas constitucionais e a obrigação de aplicar tais normas, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade por omissão. A inconstitucionalidade por omissão “verifica-se nos casos em que não sejam praticados atos legislativos ou administrativos requeridos para tornar plenamente aplicáveis normas constitucionais” (SILVA, op.cit.: 52).

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro acata todas as formas de participação previstas na Constituição Federal, ampliando-as no tocante ao desenvolvimento urbano, proteção ao meio ambiente, política agrária, política industrial/comercial e de serviços, política pesqueira. A Lei Orgânica do Rio de Janeiro, seguindo as determinações constitucionais, prevê a participação direta da sociedade organizada em diversas áreas de políticas públicas, principalmente sob a forma de Conselhos. Estes órgãos colegiados, compostos por representantes de organizações representativas de interesses corporativos ou de usuários, em geral, prestam assessoramento ao Poder Executivo municipal, na formulação, implementação e avaliação de políticas, programas e projetos.

Para melhor compreender o arcabouço jurídico da participação direta, no tocante ao município do Rio de Janeiro, há que se examinar, também, a estrutura

básica da federação brasileira, o modo pelo qual se relacionam os entes federativos e entre eles são repartidas as competências e responsabilidades pela prestação de serviços.

2. ESTRUTURA BÁSICA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: AUTONOMIA E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

A partir da Constituição de 1988, o Estado federal brasileiro passou a ser constituído dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Os municípios, em que pese sua esdrúxula colocação entre os entes federativos, o que torna a Constituição brasileira única no mundo, continuam a ser divisões do Estados, estes sim os verdadeiros núcleos do pacto federativo:

“A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é ‘entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo’. Data vênha, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação (...) Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios” (SILVA, op. cit.: 450-51).

As normas constitucionais concernentes à autonomia municipal emanam diretamente da Constituição Federal, que confere aos municípios o poder de auto-organização e define o conteúdo básico de suas leis orgânicas e competências (arts. 23, 29, 30 e 182). A ingerência dos estados nos assuntos municipais ficou limitada aos aspectos estritamente indicados na Constituição: criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios (art. 18, § 4º); intervenção sob condições e forma prescritas (arts. 35 e 36).

Os municípios brasileiros gozam de autonomia política, normativa, administrativa e financeira. A autonomia política significa a capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria e capacidade de autogoverno, pela eletividade do prefeito e dos vereadores. A autonomia normativa refere-se a capacidade de os municípios fazerem suas próprias leis, sobre matéria de sua competência exclusiva ou suplementar. Autonomia administrativa significa que têm administração própria para manter e prestar os serviços de interesse local. A autonomia financeira significa que têm a capacidade de decretar tributos e aplicar suas rendas.

A lei orgânica é uma espécie de constituição municipal, na qual se cuida de discriminar a matéria de competência exclusiva do município, observadas as especificidades locais, bem como a competência comum que a Constituição Federal lhes reserva.

No que se refere às competências, “a Constituição Federal de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes” (SILVA, op.cit.: 453). O princípio geral que norteia a repartição de competências é o do interesse predominante. Assim, competem à União matérias e questões de predominante interesse geral e nacional, aos Estados, matéria e questões de predominante interesse regional e aos Municípios, assuntos de interesse local.

A Constituição adotou diversas técnicas de repartição de competências:

“Enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União (arts. 21, XIX, XX, XXI; XXIV; 24, § 1º) enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar (art. 24, § 2º e 3º, art. 30, II)” (SILVA, op. cit.:455).

3. INSTITUTOS JURÍDICOS DE PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Os institutos jurídicos sobre a participação popular, presentes na Constituição Federal de 1988, podem ser assim sumariados:¹

a) *Iniciativa Popular* (art. 14, III, 27, 29, XI e 61, § 2º): participação popular no processo legislativo, através da apresentação de projetos de lei para apreciação pelo Poder Legislativo. No caso da União, o projeto popular deve ser subscrito por, no mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuídos pelo menos em cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. No caso dos municípios, a Constituição determina que a iniciativa popular deverá ser subscrita por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado. Não existe iniciativa popular em matéria constitucional. Apesar da dificuldade interposta em termos numéricos, a admissão da iniciativa popular representa uma quebra no poder de propor leis, antes exclusivo do Executivo e do Legislativo;

b) *Referendo* (art. 14, II e 49, XV): forma de consulta popular em que os projetos de lei aprovados pelo legislativo devem ser submetidos à aprovação popular para que possam entrar em vigor;

c) *Plebiscito* (art. 14, I e 18, § § 3º e 4º): consulta popular semelhante ao referendo. Difere deste na medida em que se trata de submeter previamente à aprovação popular um projeto de lei, antes de levá-lo à apreciação do Poder Legislativo.

d) *Colegiados de Órgãos Públicos* (art. 10): assegura a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação;

e) *Planejamento Público* (art. 29, XII): estabelece a obrigatoriedade de participação no planejamento público, em nível municipal, das associações representativas;

¹ Sumário feito de acordo com DANTAS, José Lucena. "O direito de participação na Constituição Federal de 1988 (resenha)". Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais- CBCISS, n. 234, 1991.

f) *Seguridade Social* (art. 194, § único, VII): determina o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa da seguridade social, ou seja, dos direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. O aspecto democrático remete à participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados na gestão, conforme dispuser a lei de organização de cada setor. O disposto neste artigo seria levado em conta quando da aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS), artigo 198, I e III, bem como na Lei de Organização da Assistência Social (LOAS);

g) *Ensino Público* (art. 206, VI): admite-se, em caráter genérico, a gestão democrática do ensino público, remetendo-se à lei sua regulamentação;

h) *Cultura* (art. 216, § 1º): prevê a participação da comunidade, juntamente com o Poder Público, em todas as ações voltadas à defesa e promoção do patrimônio cultural;

i) *Atendimento aos direitos da criança e adolescente* (art. 227, § 7º): estabelece como 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. No parágrafo 7º fixa-se que as diretrizes relativas à política de proteção à infância e adolescência devem levar em conta a descentralização político-administrativa e a participação de organizações representativas da sociedade na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. “Essas diretrizes foram incorporadas ao Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado pelo Congresso Nacional, o qual, além de se estabelecer a forma e os mecanismos do exercício dos direitos, adotou a organização descentralizada do atendimento e instituiu os Conselhos Comunitários” (DANTAS; 1991:9).

4. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

4.1. SAÚDE

Legislação Federal

De acordo com a Constituição Federal (art. 198), as ações e serviços em saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais e participação da comunidade.

A Constituição (art. 196) prevê ainda que a saúde é direito de todos e dever do Estado, devendo ser garantido tal direito mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção e recuperação. Além disso, estabelece que as ações e serviços de saúde são de “relevância pública” (art. 197), podendo a iniciativa privada integrar-se ao SUS de forma complementar.

Verifica-se que o texto constitucional não define a forma nem as etapas possíveis de participação da comunidade na formulação de políticas do setor. Prevê a participação, mas não estabelece os canais por onde esta se efetivará, nem cria mecanismos que atendam às demandas da comunidade. Cabe, desse modo, uma investigação nas leis complementares, específicas, estadual e municipal, com a finalidade de observar de que forma a participação é institucionalizada em todas as etapas do ciclo da política de saúde.

O marco legal do Sistema Nacional de Saúde – SUS (Sistema Único de Saúde), definido pela própria Constituição Federal, é regulamentado pela Lei N.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, complementada pela Lei N.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Outros dispositivos regulamentares de maior importância são as Normas Operacionais Básicas (NOB) N.º 01/91, N.º 01/93 e N.º 01/96.

A Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90) regulamenta a implantação da municipalização, entendida como a competência do Poder Público Municipal para planejar, controlar e avaliar ações e serviços de saúde na sua área de atuação. A municipalização é justificada pela maior racionalidade que permite à organização do sistema de saúde, uma vez que o poder de decisão se encontra mais próximo dos problemas a serem enfrentados.

No que tange à participação da comunidade, a Lei 8.080 não deixa claro

como esta se daria de fato, pois não são apontados canais que a viabilizem. O texto limita-se a reproduzir o já expresso no art. 198 da Constituição Federal.

O SUS tenta estabelecer uma articulação direta entre a União e os municípios, excluindo o papel coordenador a ser exercido pelos governos estaduais. Mas essa situação tem gerado “competências concorrentes”.

De acordo com o Ministério da Saúde², as competências de cada esfera governamental, a partir da análise dos dispositivos legais, ficariam assim definidas:

- à esfera federal cabem as funções típicas de Estado Nacional: formulação de políticas nacionais, planejamento, normatização, avaliação e controle do sistema em seu âmbito, apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico e de recursos humanos; coordenação das ações de educação para a saúde; regulação do Sistema Único de Saúde de abrangência nacional; a cooperação técnica e financeira com estados e municípios; a regulação da relações público-privado; a regulação da atividade privada; a acompanhamento e análise de tendências do quadro sanitário nacional; a regulação dos padrões éticos de pesquisa; a regulação e o registro de processos e produtos; a coordenação em nível nacional do Sistema de Informações em Saúde; a articulação intersetorial na esfera federal;

- à esfera estadual cabem a formulação da política estadual de saúde, a coordenação e planejamento, incluindo a regionalização e hierarquização da rede de serviços, formulação e coordenação da política de investimentos setoriais em seu âmbito; a coordenação da rede de referência estadual e gestão do sistema de alta complexidade; a coordenação estadual das ações de vigilância sanitária, epidemiológica, de educação para a saúde, dos hemocentros e da rede de laboratórios de saúde pública; o estabelecimento de padrões de atenção à saúde no seu âmbito, bem como a supervisão e cooperação técnica e financeira a municípios e, supletivamente, a execução, controle e avaliação de alguns serviços; formulação e coordenação das políticas relativas ao tratamento fora do domicílio, medicamentos especiais e órteses e próteses ambulatoriais;

- à esfera municipal cabem a provisão das ações e serviços de saúde, envolvendo a formulação de políticas de âmbito local, o planejamento, a

² MINISTÉRIO DA SAÚDE. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. Descentralização das Ações e Serviços de Saúde:

execução, avaliação e controle de ações e serviços de saúde, quer sejam voltadas aos indivíduos, ao coletivo, ou ao ambiente, inclusive educação para a saúde e processos de produção, distribuição e consumo de produtos de interesse para a saúde.

O mesmo texto aponta que, estabelecidos esses parâmetros gerais, a configuração final da “distribuição de tarefas sob encargo de cada nível de governo será resultado do amplo processo de negociação que permeará a transição, ao longo do qual se buscará suprimir as desigualdades hoje existentes e adequar as estruturas e práticas institucionais para o exercício dos novos papéis”³. Desse modo, apesar da delimitação dos papéis estabelecendo as competências, na prática verifica-se que os limites de atuação das diferentes esferas de governo ainda se confundem.

Quanto à regulamentação da participação da comunidade, os Conselhos de Saúde, instrumentos de controle e fiscalização das políticas de saúde, aparecem em vários artigos da Lei Orgânica de Saúde:

a) art. 26: os critérios e valores para a remuneração de serviço e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

b) art. 33: os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde – SUS serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.

c) art. 37: o Conselho Nacional de Saúde estabelecerá as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde.

Apesar de citados em vários artigos, os Conselhos ainda não tinham suas normas, no que tange ao envolvimento da comunidade. A participação da comunidade se institucionaliza, de fato, através da Lei 8.142/90, com a criação e funcionamento das seguintes instâncias colegiadas: Conferência de Saúde e Conselho de Saúde, onde os usuários dos sistemas têm, necessariamente, representação paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos nelas representados (governo, profissionais de saúde e prestadores de serviços).

Cabe à Conferência de Saúde “avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde” (Lei 8.142/90, § 1º). O Conselho

a ousadia de cumprir e fazer cumprir a lei. Brasília. 1993.

de Saúde “atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde” (Lei 8.142/90, § 2º).

A NOB 01/96 ordena o modelo de atenção à saúde, define os papéis de cada esfera do governo e os instrumentos gerenciais para que municípios e estados superem o papel exclusivo de prestadores de serviços e assumam seus respectivos papéis de gestores do SUS.

Segundo dados do Ministério da Saúde, na data em que foi promulgada a NOB 01/96, apenas 113 municípios brasileiros - 2,3% do total - encontravam-se na condição de *gestão semi-plena*, ou seja no nível mais elevado que permite que o município assuma a completa responsabilidade sobre a gestão da prestação de serviços, o gerenciamento de toda rede pública e a execução e controle das ações básicas de saúde.

Em relação à diretriz participação, a mesma Norma Operacional define os vínculos dos serviços com os seus usuários, privilegiando os núcleos familiares e comunitários, criando, assim, condições para uma efetiva participação e controle social. A participação da comunidade aparece sob a forma de controle social, através dos Conselhos de Saúde, já que o acompanhamento da execução das ações programadas é feito permanentemente pelos gestores e periodicamente pelos respectivos Conselhos de Saúde, com base em informações sistematizadas, que devem possibilitar a avaliação qualitativa e quantitativa destas ações.

Esta NOB define gerência como administração de uma unidade ou órgão de saúde (ambulatório, hospital, instituto, fundação, etc.), caracterizados como prestadores de serviços ao Sistema. Gestão é conceituada como a atividade e a responsabilidade de dirigir um sistema de saúde (municipal, estadual ou nacional) mediante o exercício de funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria. São, portanto, gestores do SUS os Secretários municipais e estaduais de Saúde e o Ministro da Saúde.

O item 11 desta NOB, que trata da programação, controle e auditoria, prevê que o acompanhamento da execução das ações programadas será feito permanentemente pelos gestores e periodicamente pelos respectivos Conselhos

³ Ibid.

de Saúde, com base em informações sistematizadas, que devem possibilitar a avaliação qualitativa e quantitativa destas ações.

A partir desta NOB, os municípios podem habilitar-se em duas condições: gestão plena da atenção básica e gestão plena do sistema municipal. O município que apresentar tais habilitações passa a assumir mais responsabilidade na atenção da saúde, a ter maior autonomia para reorganizar a gestão pública e receber maior transferência de recursos financeiros para controle e prevenção de doenças. Um dos requisitos básicos, entre outros, é a comprovação do funcionamento do Conselho Municipal de Saúde.

O repasse regular dos recursos do Ministério da Saúde para estados e municípios somente acontecerá depois de comprovado que os respectivos conselhos e fundos de saúde estão de fato funcionando.

Os Conselhos de Saúde não podem assumir atividades próprias dos gestores (Direção Única do SUS) no campo do planejamento, programação, normatização e execução, mas devem conhecer, analisar e avaliar essas atividades como condições para exercerem sua função de controle social, definindo políticas, estratégias, diretrizes e controlando a execução dos serviços.

Legislação Estadual

Passando para o âmbito estadual, devemos indicar que a Constituição Estadual prevê (art. 287) “participação na elaboração e controle das políticas e ações de saúde de membros de entidades representativas de usuários e de profissionais de saúde, através de Conselho Estadual de Saúde, deliberativo e paritário”. Refere-se, ainda, ao âmbito municipal quando estabelece (art. 291, § 1º) que a contratação de serviços privados “deverá ser precedida de audiência dos Conselhos Municipais de Saúde”.

Legislação municipal

Em relação ao município do Rio de Janeiro, sua Lei Orgânica reflete o arcabouço jurídico federal e estadual. A Lei Orgânica do Rio de Janeiro (art. 355, VI) prevê que a elaboração do plano municipal de saúde deve estar de acordo

com as prioridades estabelecidas no plano nacional de saúde e plano estadual de saúde e parecer do Conselho Municipal de Saúde.

A lei municipal n.º 1.746, de 23 de junho de 1991, cria o Conselho Municipal de Saúde, como órgão consultivo e deliberativo de caráter colegiado. O Conselho tem como finalidade auxiliar a Administração Pública na análise, planejamento, formulação e aplicação de políticas, na fiscalização das ações governamentais e nas decisões em matérias de sua competência.

A lei estabelece que o Secretário municipal de Saúde será o presidente nato do Conselho e que dentre os seus membros, todos nomeados pelo Prefeito:

- doze são indicados pelas entidades de representação dos usuários do SUS, sendo ao menos dois membros indicados pela Federação das Associações de Moradores e Entidades Afins do Estado do Rio de Janeiro, dois pela Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro e outros dois por entidades de representação de pessoas portadoras de deficiências físicas;
- seis são indicados pelas entidades representativas dos profissionais de saúde; e
- seis devem ser indicados pelos prestadores de serviços do SUS, dos quais três indicados pelo Secretário Municipal de Saúde e o restante por cada instituição ou entidade representativa (prestadores de serviços de saúde privada, prestadores de serviços de entidades filantrópicas conveniados com o SUS e universidades que possuem o curso de graduação de medicina hospitalar).

A lei municipal n.º 2.011, de 31 de agosto de 1993, instituiu os Conselhos Distritais de Saúde, órgãos colegiados, consultivos e deliberativos, que auxiliam a Administração Pública e o Conselho Municipal. Compete a este último estabelecer as normas para a implantação, o funcionamento e a supervisão dos Conselhos Distritais.

Quanto a composição, os Conselhos Distritais devem ter vinte e cinco por cento de representantes dos prestadores de serviços de saúde - públicos e privados; vinte e cinco por cento de representantes de profissionais de saúde em atividade no SUS e cinquenta de representantes de entidades de usuários do sistema de saúde do distrito. Os membros serão escolhidos na conferência distrital, sendo nomeados pelo Secretário Municipal de Saúde.

A lei municipal n.º 2.627, de 29 de abril de 1998, ampliou a composição do

Conselho Municipal de Saúde, de modo a incluir dez membros indicados pelos Conselhos Distritais.

4.2. Educação

Legislação federal

O texto constitucional de 1988 (art. 205) considera a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. A Constituição determina também (art. 206, VI) a gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

De acordo com a repartição de competências entre os entes federativos, cabe à União estabelecer as normas e diretrizes gerais na esfera educacional (art. 22, XXIV). A Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, aprovada pelo Congresso Nacional, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seus artigos 14 e 15, determina os mecanismos de gestão do sistema educacional, dentre eles a participação popular:

“Art. 14 - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art.15 - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas de direito financeiro público.”

O artigo 14 da LDB trata da gestão democrática, estabelecida na Constituição Federal, e nomeia os participantes deste processo. Em primeiro

lugar, diz que os Sistemas de Ensino (conjunto de normas e instituições que atuam em cada nível governamental - União, Estados e Municípios) têm autonomia para legislar sobre a participação democrática, levando em consideração as diferenças regionais e locais.

Três participantes são especialmente referidos na Lei: os profissionais de educação, no que respeita à formulação do projeto pedagógico das escolas; a comunidade escolar (professores, funcionários, alunos e pais) e a comunidade local (os cidadãos que vivem próximos a uma escola). Todos devem participar na composição dos conselhos escolares e equivalentes.

O artigo 15 trata da autonomia escolar sob os pontos de vista pedagógico, administrativo e financeiro. O texto também responsabiliza os sistemas educacionais pela ampliação da autonomia, que não pode ultrapassar às limitações legais impostas à Administração Pública, no tocante à aquisição de bens/serviços e gestões financeira, contábil e patrimonial.

Outra lei federal importante é a Lei N.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

O Fundo, instituído para distribuir recursos aos estados e municípios de acordo com o número de alunos atendidos por seus sistemas escolares, tem como objetivo declarado manter e desenvolver o ensino fundamental público e valorizar o magistério, através de melhorias salariais e aperfeiçoamento técnico dos profissionais de ensino.

O Fundo é constituído com recursos provenientes da arrecadação de tributos estaduais e federais. O repasse de tais recursos depende da criação, em níveis federal, estadual e municipal, de Conselhos constituídos por profissionais da área de ensino, representantes governamentais e de pais de alunos. Compete a esses Conselhos realizar o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, junto aos respectivos níveis de governo. O Censo Educacional fornece os dados para o cálculo dos percentuais da distribuição dos recursos.

Legislação Estadual

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro determina (art. 304,VI) a gestão democrática do ensino público de acordo com as seguintes diretrizes: participação da sociedade na formulação da política educacional e no acompanhamento de sua execução; criação de mecanismos para prestação de contas à sociedade da utilização de recursos destinados à educação; participação de estudantes, professores, pais e funcionários, através do funcionamento de conselhos comunitários em todas as unidades escolares, com o objetivo de acompanhar o nível pedagógico das escolas, segundo as normas dos conselhos estadual e municipal de educação.

A Constituição assegura plena liberdade de organização dos alunos, professores, funcionários e pais de alunos, facultando às associações de representantes desses grupos sociais o uso das instalações dos estabelecimentos de ensino a fim de realizarem suas reuniões (art. 305,X). Também determina a realização de eleições diretas, na forma da lei, para a direção das instituições de ensino mantidas pelo poder público estadual, com a participação da comunidade escolar.

Legislação municipal

Conforme ressaltado na Constituição Federal, a educação fundamental é de competência e responsabilidade municipal. Em consequência, cabe à Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro definir a organização e o funcionamento do ensino fundamental na cidade.

A participação dos cidadãos é institucionalizada na Lei Orgânica no art. 130, o qual determina as funções do Conselho Municipal de Educação. A regulamentação do Conselho foi objeto de dois decretos municipais, sendo o primeiro o de n.º 14.009, de 1996, e o segundo o de n.º 16.597, de 15 de abril de 1998.

Ao Conselho, que tem funções deliberativas, normativas e fiscalizadoras cabe opinar sobre a política educacional do Município; propor atividades voltadas para o aperfeiçoamento da educação infantil, do ensino fundamental e da

educação especial; acompanhar a execução da política educacional do Município, em especial no que se refere aos programas de capacitação de professores; sugerir conteúdos complementares ao ensino fundamental; pronunciar-se sobre o currículo escolar; pronunciar-se sobre o regimento interno das unidades escolares municipais; opinar sobre a concessão ou cancelamento de subvenções e auxílio a entidades escolares localizadas no município; pronunciar-se sobre autorização de funcionamento de estabelecimentos de educação infantil criados e mantidos pela iniciativa privada; pronunciar-se sobre a gestão administrativo-financeira da Secretaria Municipal de Educação; apresentar sugestões à Proposta Orçamentária e ao Plano de Ação do Conselho Municipal de Educação, para o exercício seguinte.

O Conselho é composto por doze membros titulares e seus respectivos suplentes. Seis representam o Poder Público e seis a sociedade civil. Dos seis representantes do Poder Público, três são indicados pelo Prefeito e os demais pela Secretaria Municipal de Educação. Dos seis representantes da sociedade civil dois são escolhidos por entidades representativas de usuários do sistema municipal de ensino; um é indicado pelas entidades mantenedoras de estabelecimentos de ensino; dois representam entidades de trabalhadores da Educação e um representante da Universidade ou Faculdade de Educação.

A escolha dos representantes da sociedade civil deveria ser regulada por Resolução da Secretaria Municipal de Educação. Como após a edição do Decreto 16. 597/98 não foi publicada nenhuma resolução, continua em vigor o disposto no Decreto 14.009/96. Este regula o procedimento para a eleição dos representantes da sociedade civil e dispõe sobre a habilitação das entidades e dos usuários do sistema que podem participar do processo.

Segundo este Decreto, podem habilitar-se dois tipos de participantes com direito a voto e à candidatura: pessoas físicas que comprovem ser usuárias ou responsáveis por usuários do sistema; organizações ligadas à área de ensino, previstas na lei. A eleição ocorrerá em assembléia pública, com a participação de todos os habilitados. O mandato dos representantes civis é de dois anos, sendo permitida a recondução por número ilimitado de vezes.

⁴Em 12 de janeiro de 1984, através da Lei N.º 504, foi estabelecida a eleição livre, direta e secreta dos diretores e diretores-adjuntos das escolas municipais. Atualmente, a eleição foi substituída por um processo de consulta à comunidade, regulado pela Resolução SME N.º 623, de 4 de novembro de 1996, pela Portaria E/AIE N.º 1/96 e pela Portaria E/AIE N.º 2/96.

Esta última portaria define quem participará e como acontecerá a consulta. Opinarão os professores e os funcionários da unidade, os responsáveis por alunos, os alunos a partir da 3ª série do ensino regular e os matriculados no Programa de Educação Juvenil. Só podem participar como candidatos professores ou especialistas em educação.

Da eleição direta à consulta. A alteração foi justificada como um meio de evitar influências políticas estranhas ao ambiente escolar na escolha dos dirigentes. Alega-se que o processo atual, em que os candidatos são previamente avaliados, de acordo com sua capacitação técnico-profissional, é mais condizente com às necessidades educacionais.

O terceiro espaço de participação refere-se ao planejamento e elaboração dos conteúdos pedagógicos. Os currículos devem basear-se em conteúdos mínimos fixados pelo Conselho Municipal de Educação, sendo elaborados, em seguida, por órgão específico da Secretaria Municipal de Educação, mediante participação de representantes dos professores, pais e alunos. O processo é concluído com um parecer final do Conselho de Educação.⁵

Alega-se que a descentralização administrativa e pedagógica, empreendida pela Secretaria Municipal de Educação, mediante o estabelecimento de dez Coordenadorias Regionais de Educação, permitirá maior participação das equipes pedagógicas e da comunidade nos processos de definição curriculares.

De forma ampla, foi previsto um quarto espaço de participação: a Conferência Municipal de Educação. Bianual, deve ser convocada pelo Prefeito e contar com ampla participação da sociedade⁶.

⁴ Observa-se que o atual Conselho mantém composição da sociedade civil quase idêntica, desde a primeira eleição em 1996, tendo sido os representantes mais uma vez reconduzidos pelo Prefeito, em 29 de Junho de 1998.

⁶ Até o momento nenhuma conferência foi convocada.

Existem dois outros dispositivos legais que ensejam a participação da sociedade na educação municipal. Um é a Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério.

O outro é a Resolução SME n.º 212/84, que criou os Conselhos Escola-Comunidade (CEC). Os Conselhos têm seu funcionamento regulado pela Resolução SME n.º 857 e pelas Portarias E/AJE n.º 3/98 e E/AJE n.º 4/98.

A resolução determina as funções e a composição dos CEC. A composição é a seguinte: diretor da unidade escolar; três professores ou especialistas em educação; dois responsáveis por alunos; dois alunos; um funcionário e um representante de associação de moradores legalmente reconhecida.

Cabe ao CECs: receber e movimentar os recursos oriundos de convênios, gerenciando sua execução e prestando contas de sua aplicação ao órgão competente; sugerir à direção das escolas prioridades na aplicação de verbas públicas federais, estaduais, municipais e outras; participar de todo o planejamento, bem como na avaliação do desempenho global da unidade escolar, a partir de reuniões periódicas promovidas com os segmentos que compõem a comunidade escolar.

4. 3. Desenvolvimento Urbano

Legislação Federal

Uma das novidades da Constituição Federal de 1988 foi estabelecer que as cidades com mais de 20 mil habitantes deveriam elaborar seu Plano Diretor, explicitando que a política de desenvolvimento urbano seria executada pelo Poder Público Municipal, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Legislação Estadual

A Constituição Estadual explicitou as funções sociais da cidade, quais sejam: o direito de todo cidadão ao acesso à moradia, transporte público,

saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural.

Os textos constitucionais deixam claro que a política de desenvolvimento urbano deve promover e assegurar a gestão democrática e participativa da cidade e condições de vida urbana digna.

Legislação Municipal

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro enfatiza que a soberania popular pode se manifestar pela participação nas decisões do município, bem como, pela ação fiscalizadora sobre a administração pública. Em vista disso, estabeleceu que o município assegurará e estimulará, em órgãos colegiados, nos termos da lei, a participação da coletividade na formulação e execução de políticas públicas e na elaboração de planos, programas e projetos municipais.

No processo de planejamento, a participação popular deve ser assegurada pela representação de entidades e associações comunitárias em grupos de trabalho, comissões e órgãos colegiados, provisórios ou permanentes.

Quanto à autorização para implantação de programas, a Lei nº.16/92 – que dispõe sobre a política urbana do município e institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro - garante que qualquer iniciativa deverá ser precedida de estudo e avaliação de impacto ambiental e urbanístico e a elaboração de relatório, com direito à contestação de entidades representativas da sociedade civil, em audiência pública. As características e conteúdos dos projetos deverão ser oferecidos gratuitamente às associações de moradores, que terão vinte e cinco dias úteis para emitir parecer, entregue sobre a forma documental. As audiências públicas serão realizadas, quando solicitadas pelas associações de moradores, com a finalidade de obter informações suplementares.

O Plano Diretor do Município do Rio estabelece que deve haver participação popular nas fases de elaboração e implementação da política (estudo, encaminhamento e soluções dos problemas, planos, programas e projetos que

lhes sejam concernentes), através de entidades representativas, em conselhos municipais a serem definidos em lei. E, que o Poder Público deverá estimular a criação de cooperativas de moradores, destinadas à construção da casa própria para auxiliar às populações de baixa renda na edificação de suas habitações.

O Plano Diretor fixou as diretrizes da política urbana, prevendo instrumentos para a sua execução, e definiu as políticas setoriais e seus programas. Dos objetivos explicitados no Plano cabe ressaltar o estímulo à população para a defesa dos interesses coletivos, reforçando o sentimento de cidadania e a promoção do cumprimento da função social da propriedade urbana. Para o controle do uso e ocupação do solo, instituiu as Áreas de Especial Interesse, ressaltando que será garantida a participação popular nas suas delimitações, através de audiência pública com a população local.

A Lei nº 1.665, de 25 de janeiro de 1991, criou o Conselho Municipal de Política Urbana, órgão superior de assessoramento e consulta da administração pública, vinculado funcionalmente ao Gabinete do Prefeito.

O Conselho possui onze membros, representantes de entidades da sociedade civil organizada: Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro- FAFERJ; Federação das Associações de Moradores e Entidades Afins do Estado do Rio de Janeiro- FAMERJ; Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN; Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento do Rio de Janeiro – IAB/RJ; Sindicato dos Arquitetos no Estado do Rio de Janeiro – SARJ; Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro – SENGE/RJ; Sindicato da Indústria da Construção Civil - SINDUSCON/RJ; Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário- ADEMI/RJ; Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Meio Ambiente – ABES; Associação dos Médios e Pequenos Empresários da Construção Civil – AMPEC; Clube de Engenharia.

Da parte do Poder Executivo, integram o Conselho: o Secretário Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente; o Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos; o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social; o Secretário Municipal de Cultura, Turismo e Esportes; o Secretário Municipal de Transportes; o Presidente do Instituto Municipal de Planejamento – IPLAN/RIO.

A lei garante, ainda, a participação, nas reuniões, de entidades da sociedade civil organizada e do Poder Público não relacionadas sendo que estas

atuarão como membros observadores, sem direito à voto. Estabelece que o Conselho deve reunir-se uma vez por mês ou extraordinariamente por convocação da sua Secretaria Executiva ou de 1/3 dos seus membros efetivos.

A Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Política Urbana é constituída de três membros (dois coordenadores e um suplente) eleitos pela Plenária e cada entidade tem a possibilidade de indicar um representante e dois suplentes. Embora possam comparecer às reuniões, simultaneamente, o representante e os suplentes, cabe apenas um voto à entidade representada. O mandato dos membros componentes da Secretaria Executiva é de seis meses, não podendo haver reeleição dos que ocuparem os cargos de coordenadores, até que todos os membros da Plenária ocupem os mesmos.

As reuniões do Conselho devem ser convocadas com antecedência mínima de cinco dias, por escrito, com dia/hora e local fixados, pauta específica e, devendo os trabalhos serem registrados em ata. O quorum é de 2/3 (dois terços) de seus membros com direito a voto mas, a partir da 2ª falta consecutiva, o membro será considerado na contagem para quorum.

O Conselho de Política Urbana tem por competência:

- estudar e pronunciar-se sobre questões relativas à formulação e à administração da política urbana municipal;
- acompanhar, avaliar e fiscalizar a aplicação das normas, diretrizes, programas e projetos definidos no Plano Diretor da Cidade;
- auxiliar e fiscalizar o acesso da comunidade às informações sobre política urbana;
- receber, avaliar e encaminhar aos órgãos competentes os pleitos da comunidade relativos a assuntos urbanísticos;
- propor, com fundamento em parecer técnico: aplicação de sanções a proprietários de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada; aplicações de sanções por abuso de direito pelo proprietário urbano; a desapropriação por interesse social ou utilidade pública;
- promover eventos destinados a estimular a conscientização sobre os problemas urbanos e conhecimento da legislação pertinente e a discutir soluções alternativas para a gestão da cidade;
- solicitar que se elaborem estudos e pesquisas e se proceda à coleta de

dados pela administração pública ou por organismo não governamental;

- fiscalizar a implantação das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas pelo Poder Executivo;

- opinar, na esfera do Poder Executivo, ou quando consultado pela Câmara Municipal, sobre projetos de Lei em tramitação que versem sobre política urbana;

- solicitar ao Poder Executivo, relatório de impacto de vizinhança e estudos de impacto ambiental e urbanístico de projeto em licenciamento;

- acompanhar e avaliar a execução de programas urbanos, habitacionais, de transportes e de saneamento básico;

- participar, acompanhar e avaliar as fases de elaboração e implementação do Plano Diretor da Cidade;

- propor medidas administrativas contra os responsáveis que descumprirem o previsto no capítulo de política urbana da Lei Orgânica do Município;

- realizar audiências públicas, municipais ou zonais com o intuito de divulgar ou prestar contas de suas atividades à sociedade civil ou debater assuntos do âmbito de suas atribuições.

Para custear as despesas decorrentes de suas atribuições, o Conselho contará com recursos do orçamento municipal.

-

4.4. Desenvolvimento Social

Legislação Federal

A Constituição Federal, no capítulo da Ordem Social, determina (art. 194) que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Ainda no artigo 194, parágrafo único, encontramos como um dos princípios orientadores da seguridade social o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial dos

trabalhadores, empresários e aposentados.

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, tendo por objetivos (art. 203):

- proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice;
- amparar as crianças e os adolescentes carentes;
- reabilitar as pessoas portadoras de deficiência e promover sua integração à vida comunitária;
- garantir um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme disposto em lei.

A Constituição determina que o sistema de assistência social funcionará de modo descentralizado, cabendo à União coordená-lo e fixar suas normas gerais, enquanto a implementação dos programas ficará a cargo dos governos estaduais, governos municipais e entidades beneficentes e de assistência social. Além disso, deverá ser promovida a participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis de governo.

Verifica-se que o texto constitucional não define a forma nem as etapas possíveis de participação da comunidade na formulação de políticas do setor. Prevê a participação, mas não estabelece os canais por onde esta se efetivará.

Na Lei Orgânica da Assistência Social - Lei 8.742/93 - prevêem-se a municipalização, entendida como a competência do Poder Público municipal para planejar, controlar e avaliar ações e serviços na área de desenvolvimento social, e a participação da comunidade. A municipalização é justificada pela maior racionalidade que permite à organização do sistema, uma vez que o poder de decisão se encontra mais próximo dos problemas a serem enfrentados.

No art. 16, a Lei 8.742, determina a criação de instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, que funcionarão em caráter permanente, tendo composição paritária do governo e da sociedade civil. Tais instâncias são o Conselho Nacional de Assistência Social; os Conselhos Estaduais de Assistência Social; o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social.

De todas essas instâncias, talvez a mais importante sejam os conselhos

municipais, pois sem a sua criação o município não receberá verbas para programas de assistência social. Um fator que não fica muito bem esclarecido pela lei é como serão escolhidos os membros dos conselhos deliberativos.

De acordo com a lei 8.742, as competências de cada esfera governamental ficariam assim definidas:

- governo federal: responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada; apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional e atender em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;
- governo estadual: destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local; atender junto com os municípios às ações de assistência em caráter de emergência; estimular e apoiar técnica e financeiramente às associações e consórcios municipais, na prestação de serviços de assistência social e prestar os serviços cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado;
- governo municipal: destinar recursos financeiros para custeio de pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; efetuar os pagamentos de auxílio natalidade e funeral; executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; atender às ações assistenciais de caráter de emergência e prestar os serviços assistenciais.

Legislação Estadual

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabelece, no capítulo III - Da família, da criança e do adolescente - (art. 45) - que é dever da família da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao idoso, com

absoluta prioridade, direito à vida, à saúde, à alimentação, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Os artigos 61 e 62 da Constituição Estadual estabelecem que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar às pessoas idosas, assegurando-lhes participação na comunidade, defendendo-lhes a dignidade e o bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. Nos mesmos artigos, assegura-se que o Estado garantirá, na forma da lei, a participação de entidades de defesa dos direitos da criança, do adolescente e do idoso na fiscalização do cumprimento dos dispositivos previstos, através da organização de Conselho de Defesa dos seus direitos.

Com respeito à seguridade social, a Constituição do Estado (art.281) diz que o Estado e os municípios, juntamente com a União, são responsáveis por um conjunto de ações e iniciativas destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, em conformidade com as disposições da Constituição Federal.

No art.335, inciso IV, a Constituição Estadual estabelece a participação estimulada de entidades não governamentais na criação de programas voltados para a prevenção de doenças ou condições que levem à deficiência; o atendimento especializado aos portadores de deficiência física, sensorial ou mental e a integração social do adolescente portador de deficiência, mediante treinamento para o trabalho e a convivência.

Legislação Municipal

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro traz em seu art. 312 que o município prestará assistência social a quem dela necessitar, obedecidos os princípios e normas da Constituição da República e da Constituição do Estado. No mesmo artigo, o parágrafo único afirma que será assegurada, nos termos da lei, a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações de assistência social.

A Lei n.º 2.469 institui o Conselho Municipal de Assistência Social, órgão deliberativo do sistema, com funções normativas e fiscalizadoras sobre as ações

e serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social. Trata-se de conselho de composição paritária entre o poder público e a sociedade civil.

No artigo terceiro da Lei 2.469, que trata das funções deste conselho, afirma-se que a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, será realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade. A participação da comunidade deverá ser feita por meio de organizações representativas.

Tem-se ainda, que respeitadas as atribuições exclusivas dos Poderes Legislativo e Executivo, compete ao Conselho Municipal de Assistência Social articular a política de assistência social com as demais políticas sociais básicas, nos campos da saúde, habilitação, educação e previdência, bem como promover a atuação integrada com outras instâncias colegiadas existentes no âmbito regional, visando a priorização, racionalização e efetivação de serviços e programas municipais e regionais e empreender ações conjuntas (art. 4, XVII).

O Conselho será composto de vinte membros e respectivos suplentes, sendo dez representantes governamentais e dez representantes da sociedade civil. Dos representantes da sociedade civil, três serão indicados por entidades e organizações prestadoras de serviços na área de assistência social; dois por entidades prestadoras de serviços de assessoria e cinco representantes serão indicados por organizações de usuários. Os representantes da sociedade civil, titulares e suplentes, deverão ser eleitos por meio de assembléia pública, em sessão única, amplamente divulgada, realizada no último trimestre que antecede o término do mandato dos conselheiros.

Em 03 de Junho de 1992, foi criado pela Lei n.º 1.873, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. O Conselho é vinculado ao Gabinete do Prefeito e constituído, paritariamente, por representantes do Poder Executivo e de organizações representativas da sociedade civil. Uma das principais funções do Conselho é propor políticas públicas que assegurem o atendimento à criança e ao adolescente em todos níveis e, com esse fim, mobilizar e articular o conjunto das entidades da sociedade civil e dos órgãos do Poder Público (art. 3, I).

O Conselho deve ser composto por vinte membros, sendo dez deles indicados por entidades não governamentais nacionais, com atuação no Município, legalmente constituídas há pelo menos dois anos, que,

comprovadamente, estejam atuando, no mínimo, há um ano e tenham por objetivo o atendimento, o estudo, a pesquisa, a promoção e a defesa dos direitos da criança e do adolescente (art.5,I).

O Conselho Municipal de Defesa dos Direitos dos Negros foi criado pelo decreto 6.684, de 28 de maio de 1987, e a Lei 1.370 dispõe sobre sua constituição e seu funcionamento. O Conselho é uma organização vinculada à Secretaria Municipal do Governo, que tem por finalidade: coordenar, acompanhar e assessorar programas, projetos e propostas de interesse do negro, atuando com apoio de Secretaria Municipal de Governo e em articulação com os demais Secretarias Municipais.

5. CONCLUSÃO

O exame do marco jurídico-legal da participação cidadã permite constatar que a legislação brasileira é pródiga no que respeita a inserção popular em processos decisórios ligados às políticas públicas.

Institutos como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular na proposição de leis e os diversos colegiados, que asseguram representação de interesses na formulação de diretrizes e acompanhamento da execução de políticas, fazem entrever a possibilidade de construir uma nação verdadeiramente democrática, baseada não apenas em fórmulas tradicionais de representação política como em formas de cidadania ativa.

O fato de que existam instituições que viabilizam a transformação do espaço estatal em autêntico espaço público não pode ser interpretado, no entanto, como garantia de concretização dessa mudança. Obstáculos sociais, políticos, econômicos e culturais seculares tendem a dificultar a *metanóia* de corações e mentes indispensável para que isso ocorra. Reconhecer tais dificuldades, porém, não quer dizer desprezo para com os avanços obtidos nem com as perspectivas vislumbradas a partir do marco institucional inaugurado pela Constituição brasileira de 1988.

Cabe aprofundar o estudo, investigando como se dá efetivamente a aplicação do corpo de leis em âmbito municipal e analisando em que medida os diferentes grupos sociais, especialmente aqueles que carecem de organizações representativas, logram fazer das leis escritas uma prática cotidiana.

BIBLIOGRAFIA

- BENEVIDES, M.V. Democracia e Cidadania. In: VILLAS-BOAS, R. (org.). *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo, Polis, 1994.
- BOBBIO, Norberto & MAUTECCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Ciência Política*. Brasília, DF, Universidade de Brasília, 1991.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado federal, Centro Gráfico, 1994.
- BRASIL. RIO DE JANEIRO. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. B. Calheiros Bonfim (org.), 6ª edição, Destaque.
- BRASIL. *Lei N.º 8.080*, de 19 de setembro de 1990.
- BRASIL. *Lei N.º 8.142*, de 28 de dezembro de 1990.
- BRASIL. RIO DE JANEIRO. *Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro*. Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 1994.
- _____. *Lei Municipal 2.783*, de 27 de dezembro de 1995.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. *Descentralização das Ações e Serviços de Saúde: a ousadia de cumprir e fazer cumprir a lei*. Brasília, 1993.
- _____. *NOB SUS 01/93*. D.O.U, n.º 96, de 24.05.93.
- _____. *NOB SUS 01/96*.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado, Aparelho e Sociedade Civil*. Brasília, ENAP, Mare, Textos para Discussão, 1995.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 1986.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos populares*. Caxambu-MG, Anpocs, 1989.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Rio de Janeiro: Metrópole partida e sem rumo?. São Paulo, CEBRAP, *Novos Estudos*, n.45, 1996.
- _____. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, UFRJ/IPPUR, FASE, 1997.
- SILVA, Paulo R. Guimarães e D'ARC Hélène Rivière. Participação Social: instrumento de gestão pública? Elementos para um debate sobre gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: RAP/FGV, número 2, 1996.
- TOBAR, Federico. O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos. Brasília, IPEA, *Planejamento e Políticas Públicas*, jun/1991.

000088811



