

QUESTÕES SOBRE O CARÁTER PÚBLICO DOS CONVÊNIOS DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA

Maria M. Malta Campos

Fundação Carlos Chagas

Palestra realizada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte em 19.10.94, na qual se discute o papel dessa instância no estabelecimento de critérios democráticos de gestão dos serviços públicos através de convênios ou parcerias.

A criação e implantação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente fazem parte de um amplo processo de reorganização institucional, o qual teve origem na fase de redemocratização institucional do país, a partir da década de 80. Tanto estas como outras modalidades de conselhos surgiram como instâncias de encontro entre quem atua nos órgãos governamentais e quem participa de vários tipos de organizações da sociedade civil. Trata-se, portanto, de uma instância de participação da sociedade na definição e gestão das políticas públicas e, ao mesmo tempo, de um espaço de discussão e debate destas políticas por parte de integrantes do poder público. No caso das políticas voltadas para a infância e adolescência, em que está prevista a parceria das instituições governamentais e não-governamentais na prestação de serviços à população, estes conselhos também possuem uma função de acompanhamento e fiscalização, o que aumenta sua responsabilidade e envolvimento em relação a este atendimento.

A proposta dos conselhos surge, principalmente, durante a década de 80, como resposta a reivindica-

ções de entidades populares e de grupos que militavam em movimentos sociais, os quais lutavam por maior participação na definição e gestão das políticas públicas nas diversas áreas sociais: educação, assistência, saúde, urbanização, moradia, saneamento etc. Estas reivindicações baseavam-se na constatação da precariedade dos serviços básicos disponíveis à população mais pobre e na dificuldade em obter informações, encaminhar queixas e sugestões, fiscalizar e também participar da gestão destas políticas e destes serviços. Ou seja, os conselhos aparecem como uma das alternativas de superação da falta de comunicação entre o Estado e a sociedade na gestão dos serviços públicos e colocam a democratização do acesso a estes serviços e o debate sobre sua qualidade como questões centrais.

Se, por um lado, a proposta dos conselhos questiona o fechamento e o autoritarismo do Estado, por outro lado aponta para a maior responsabilidade das organizações e das entidades prestadoras de serviço da sociedade civil em relação às políticas sociais públicas.

Essa responsabilidade aumenta ainda se considerarmos que grande parte do trabalho desenvolvido por estas organizações e entidades não-governamentais é financiado com recursos públicos, arrecadados através de impostos. É importante lembrar que, mesmo no caso de recursos repassados por empresas ou por organizações internacionais, muitas vezes existem subsídios ou incentivos fiscais dos quais estas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, se beneficiam. Ou seja, algum governo, brasileiro ou não, deixou de arrecadar um certo volume de impostos, para incentivar estas doações.

A chamada parceria entre os setores governamentais e não-governamentais na prestação de serviços básicos à população, que vem se intensificando nos últimos anos no país, refere-se assim muito mais a questões ligadas à implantação e à gestão dos equipamentos e serviços do que ao seu financiamento. A proporção dos recursos que são obtidos diretamente dos órgãos governamentais e através de outras fontes varia conforme a modalidade de serviço, o município e as características da entidade. Entretanto, existe uma tendência clara no sentido da importância crescente dos recursos governamentais para o financiamento destes serviços, através de convênios, cessão de prédios e terrenos, lotação de funcionários públicos nos equipamentos, repasse de gêneros alimentícios, coordenação e supervisão técnica, treinamento de pessoal etc.

Esta parceria vem sendo buscada a partir da hipótese de que as entidades de cunho comunitário e popular possuem melhores condições de lidar com certas parcelas da população, das quais estão mais próximas e com as quais estão mais identificadas. A valorização de uma pluralidade de orientações e de maior flexibilidade nas respostas às necessidades populares tem contribuído para legitimar o apoio governamental a estas iniciativas da sociedade civil, que são vistas como complementares à atuação estatal e cujo potencial de inovação e questionamento pode ser também mobilizado, acredita-se, para a melhoria dos serviços prestados diretamente pelo setor público.

Entretanto, algumas pesquisas e experiências vêm mostrando que nem sempre a realidade coincide com estas hipóteses. Muitas das práticas adotadas pelas entidades da sociedade civil, tanto no relacionamento com sua clientela como em sua interação com os setores governamentais, repetem velhos vícios da nossa história política e reafirmam uma tradição autoritária e discriminatória que se apóia na enorme desigualdade que caracteriza a estrutura social no Brasil.

Estes problemas podem ser resumidos nos seguintes pontos:

1. Clientelismo

A troca de favores, o preenchimento de cargos segundo critérios de conveniência pessoal ou familiar e não de competência, a alocação de recursos a grupos ou entidades a partir de interesses pessoais de cunho político, todas estas práticas que a sociedade

brasileira vem denunciando e combatendo no âmbito da atuação governamental também são adotadas por muitos grupos e entidades não-governamentais que trabalham com recursos públicos.

Por outro lado, na luta pela obtenção de apoio e recursos, muitas organizações da sociedade civil se prevalecem do clientelismo de alguns órgãos estatais em benefício próprio, fazendo uso de apadrinhamentos, troca de favores e jogo de interesses para agilizar suas demandas. Agindo desta maneira, acabam por reforçar no interior do Estado aquelas mesmas práticas que são combatidas pelos movimentos sociais dos quais participam.

2. Confusão entre as esferas pública e privada

Em um país como o Brasil, onde a democracia e a prática da cidadania são recentes, onde o passado colonialista e escravocrata se refletem na sobrevivência de práticas e relações de caráter paternalista, baseadas em relações pessoais de dependência e no exercício de um poder com características oligárquicas, a forma de lidar com os espaços públicos e privados carregam consigo toda esta herança.

As pessoas acham natural varrer e lavar com carinho sua casa e seu quintal e jogar lixo na calçada, na praça ou no terreno baldio próximo. O espaço público é visto como terra de ninguém, onde o único responsável é o "governo", entendido de forma abstrata e distante. Da mesma forma, tudo que é identificado como "do governo", por exemplo, gêneros alimentícios ou material de limpeza enviados a creches e escolas, é visto como objeto sem dono, do qual qualquer um pode se apropriar.

A origem comunitária de muitos serviços e equipamentos, que hoje são financiados com recursos públicos, ajuda a confundir mais estes espaços. Estas iniciativas — muitas vezes marcadas pela dedicação pessoal de moradores que são amigos, possuem laços de vizinhança, parentesco e compadrio, compartilham da mesma fé religiosa — começaram a crescer fortalecidas pelas relações de cunho privado, de onde tiraram sua força para adquirir uma presença pública. Em que momento e circunstâncias dá-se a passagem de um território ao outro, quando novas exigências e novos critérios devem ser respeitados, são questões ainda pouco claras para grande parte destes protagonistas. Quando, apoiados por novas fontes de recursos, crescem e passam a atender uma clientela mais ampla, outras pessoas, que não compartilham as lutas iniciais e agora ali atuam em troca de salários, não têm seu papel bem definido, não se tornam imediatamente conscientes de seus direitos e responsabilidades. A confusão entre o público e o privado se reproduz e absorve os velhos padrões de falta de concernimento e desrespeito em relação ao atendimento da clientela pobre.

3. Conflito entre concepções de direito e favor

Trabalhando em instituições que surgiram a partir de mobilizações comunitárias ou com objetivos filantrópicos, muitas pessoas que atuam em serviços não-governamentais subsidiados com recursos públicos

continuam a conceber esta atuação como doação, como caridade, como favores que são prestados à população pobre e em relação aos quais ela deve estar sempre agradecida.

Muitas vezes não há clareza a respeito do fato de que, na medida em que recursos arrecadados através de impostos ou viabilizados por incentivos fiscais estão financiando estes serviços, os quais são planejados como complementares ao atendimento estatal, estas instituições e equipamentos estão, sim, prestando um serviço público que responde a direitos básicos da população no campo da educação, da saúde, da assistência e assim por diante.

Esta falta de consciência sobre o caráter público destes serviços é compartilhada pela população atendida, que não se julga com direito de exigir um tratamento respeitoso e de boa qualidade, pois "a cavalo dado não se olha os dentes".

Somando-se a estes problemas a tradição brasileira de discriminação social e racial, que legitima a prestação de serviços pobres para a população pobre, ajuda a produzir resultados trágicos na qualidade destes "favores".

4. Dificuldade no entendimento do caráter da relação de parceria com o Estado

Se estes serviços não são considerados como possuindo um caráter público, se a origem dos recursos públicos repassados às entidades não está clara, se as concepções de atendimento à população pobre continuam marcadas pela idéia de favor ou doação, é evidente que a relação com os órgãos governamentais responsáveis pelo gerenciamento destes programas e políticas também vai ser entendida de forma distorcida.

Na realidade, o Estado possui a responsabilidade e a obrigação, delegada pelos cidadãos eleitores e pagadores de impostos, de supervisionar, fiscalizar e orientar a aplicação dos recursos públicos destinados às entidades que prestam serviços à população. Porém, quando são solicitadas a fornecer informações, a permitir que seu pessoal participe de treinamentos, a seguir determinadas orientações e a respeitar certas exigências mínimas de qualidade, muitas entidades e grupos comunitários opõem uma resistência indignada a estas iniciativas dos técnicos governamentais, entendidas como intromissões indevidas em seu espaço "privado" de atuação.

A construção de uma relação de respeito mútuo, democrática e transparente, entre estes dois parcei-

ros, não é fácil. Exige clareza de ambas as partes no entendimento de que tanto uns como outros devem prestar contas não ao "governo", entendido abstratamente, mas à população como um todo.

Estas dificuldades e problemas colocam, para estes novos espaços de participação e cogestão dos serviços públicos, que são os Conselhos, alguns desafios importantes:

1. Em primeiro lugar, há a necessidade de se definir claramente uma concepção de **serviço público não-estatal**, a qual deve ser amplamente divulgada e debatida. Seu caráter complementar ao setor governamental, e não substituto, suas possibilidades de acesso a grupos marginalizados e seu potencial inovador e questionador devem ser valorizados, ao lado dos deveres e responsabilidades que estão ligados a este novo papel.

2. Segundo, é urgente a criação e implantação de mecanismos de controle internos e externos aos serviços prestados pelas entidades que recebem recursos públicos. Quanto mais compartilhada pelos setores governamentais e não-governamentais, mais democrática e eficiente esta avaliação poderá ser. Através desta atuação conjunta será possível obter ganhos em qualidade e ultrapassar a concepção de "serviços pobres para população pobre".

3. A integração de ações esparsas, que muitas vezes competem umas com as outras, sem troca de experiências e sem objetivos comuns, provocando desperdício de recursos e confundindo a clientela, é tarefa urgente dos Conselhos. A lógica da prestação de serviços básicos para a população pobre não pode seguir a lógica do mercado ou da lei da selva. Ninguém adquire vantagens, obtidas à custa de práticas clientelistas e de prejuízos a "competidores", impunemente. Recursos públicos preciosos e escassos são perdidos quando prevalece uma atuação paralela, descoordenada e caótica das entidades não-governamentais.

O papel dos Conselhos na superação destes problemas é fundamental e aponta para a esperança de mudanças importantes na realidade do atendimento que chega até a população mais pobre no Brasil.