

EIXO TEMÁTICO 3 | TRABALHO, QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

OS DESAFIOS PARA PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

THE CHALLENGES FOR PARTICIPATION AND SOCIAL CONTROL WITHIN THE SCOPE
OF PUBLIC POLICY COUNCILS

Valdir Anhucci – UNESPAR.
Vera Lucia Tieko Suguihiro - UEL

RESUMO

O modelo de gestão atual indica uma nova perspectiva na condução das políticas públicas. Isso exige a consolidação de processos participativos, permitindo o exercício do controle social por parte dos diferentes segmentos sociais. Espaços como Fóruns Públicos, Conferências, Conselhos, entre outros podem contribuir para ampliar o debate acerca das decisões que envolvem as políticas públicas. A consolidação dos Conselhos de Políticas Públicas, enquanto instrumentos de participação e de controle social podem ampliar a visibilidade e a transparência acerca dos atos do poder público. A importância desses Conselhos está em sua inserção no processo de formulação, implementação e a avaliação das políticas públicas, constituindo-se como instrumentos de luta coletiva na busca pela efetivação dos direitos da população. Neste sentido, o presente estudo se propõe a refletir sobre os limites e as possibilidades que estão postos aos Conselhos de Políticas Públicas em exercer a participação e o controle social no âmbito da gestão pública.

Palavras-chave: Participação; Controle Social; Conselhos.

ABSTRACT

The current management model indicates a new perspective in the conduct of public policies. This requires the consolidation of participatory processes, allowing the exercise of social control by different social segments. Spaces such as Public Forums, Conferences, Councils, among others, can contribute to expanding the debate about decisions involving public policies. The consolidation of Public Policy Councils, as instruments of participation and social control, can increase visibility and transparency regarding the acts of public authorities. The importance of these Councils lies in their insertion in the process of formulating, implementing and evaluating public policies, constituting themselves as instruments of collective struggle in the search for the realization of the population's rights. In this sense, the present study

proposes to reflect on the limits and possibilities that are available to Public Policy Councils in exercising participation and social control within the scope of public management.

Keywords: Participation; Social Control; Advices.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 indica a possibilidade de se alterar as relações entre o Estado e segmentos sociais no âmbito da gestão pública. A participação direta da população pode ampliar o acesso ao debate e às decisões acerca da formulação das políticas públicas. A viabilização de uma gestão mais democrática no âmbito dessas políticas está vinculada a criação de diferentes espaços públicos de decisão instituídos pela atual Constituição Federal. Ao se configurarem como canais de participação, os Conselhos de Políticas Públicas representam um significativo avanço na gestão das políticas públicas, na medida em que podem imprimir ações mais democráticas quanto ao trato da coisa pública.

Entretanto, é preciso considerar que a garantia em lei de espaços públicos de decisões como os Conselhos, não foi suficiente para alterar o processo de gestão centralizado e autoritário que prevaleceu historicamente no Brasil, na medida em que “[...] este é um processo em curso e em disputa, com potencialidades democráticas, mas também repleto de práticas antidemocráticas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 184). Isso significa dizer que são grandes os desafios para a consolidação dos espaços participativos que possibilitem o exercício do controle social sobre a gestão pública.

Foi a partir da organização dos movimentos populares no final da década de 1970 e início da década de 1980, que se abriu a possibilidade de instituir alguns direitos na Constituição Federal promulgada no ano de 1988. Dentre as conquistas alcançadas, a legislação prevê a participação social no processo de gestão das políticas públicas. Nesse sentido, segundo Campos e Maciel (1997) a década de 1980 foi um marco importante, pois se caracterizou por um movimento intenso de luta pela ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os diferentes segmentos sociais. A Constituição Federal de 1988, elaborada sob forte influência dos movimentos sociais, sindicatos e associações, por meio de emendas populares, definiu a descentralização e a participação popular como diretrizes no processo de elaboração e condução das políticas públicas. Essa constituição consagrou um contexto favorável à participação nos processos de tomada das decisões acerca das políticas públicas. No contexto da década de 1980

[...] o Brasil foi palco de um intenso processo de revitalização das organizações e manifestações das classes subalternas no campo da sociedade civil. Especialmente, a partir da segunda metade dos anos 1980, demandas por direitos de cidadania e de participações nos canais institucionais, que abrigam direta ou indiretamente as políticas públicas, passaram a ser comumente evidenciadas como o eixo da luta das organizações e movimentos sociais pela conquista e ampliação da democracia. (DURIGUETTO, 2012, p. 309-310).

A atual Constituição Federal brasileira aponta para o exercício da participação e do controle social quanto à gestão das políticas públicas a partir da instituição dos Conselhos de Políticas Públicas. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 “[...] adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício via a democracia participativa” (GOHN, 2003, p. 83-84). As conquistas desse período culminaram com a promulgação da Constituição Federal de 1988, vislumbrando a possibilidade da abertura de canais que possibilitam a consolidação de processos participativos.

Sendo assim, o modelo de gestão atual, previsto na legislação brasileira, indica uma nova perspectiva na condução das políticas públicas. Trata-se de um modelo que deve valorizar a participação social, por meio de Fóruns Públicos, Conferências, Conselhos e outros espaços públicos que contribuem para a consolidação do amplo debate em torno das decisões que envolvem a coisa pública.

Nesse sentido, considerando a gestão das políticas públicas, o presente estudo tem por objetivo ampliar a reflexão acerca dos limites e as possibilidades que estão postos aos Conselhos de Políticas Públicas no âmbito do exercício da participação e do controle social.

2 LIMITES E POSSIBILIDADES DOS CONSELHOS NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Diferentes segmentos da sociedade civil organizada lutaram pela institucionalização de direitos sociais e políticos, garantidos pela na atual Constituição Federal, promulgada em 1988, definindo novos procedimentos e normas políticas, estabelecendo uma nova relação do Estado com a sociedade. Dentre as importantes conquistas da população, destaca-se a criação de espaços deliberativos dos Conselhos de Políticas Públicas, no sentido de democratizar as tomadas decisões no âmbito das políticas públicas, com objetivo de garantir o controle social em defesa dos direitos dos diferentes segmentos específicos, por meio de cumprimento dos dispositivos constitucionais.

Os espaços públicos de Conselhos de Políticas Públicas vão se colocando na condição de protagonista político, constituindo em espaço de expressão da sua dimensão política dentro desse novo modelo de gestão pública, em que as decisões de caráter público ganham espaços de diálogos, negociações e decisões acordadas de forma coletiva e transparente, em uma perspectiva de gestão compartilhada no processo decisório sobre a coisa pública. Cabe aos Conselhos de Políticas Públicas entender e superar a lógica burocrática da gestão pública e fortalecer a sociedade civil organizada para a promoção de ações concretas no exercício do controle social da esfera pública.

Isto implica em dizer que a sociedade civil deve assumir a responsabilidade pela organização e pela mobilização dos diferentes segmentos da população, de modo a garantir a direção política para o reconhecimento dos direitos que afetam a vida de todos, dando visibilidade aos interesses envolvidos, aos conflitos e disputa de poder enquanto uma arena pública de luta em defesa de materialização de políticas públicas de qualidade.

Embora este novo formato de gestão pública que privilegia o espaço de participação social, por si só não foi suficiente para consolidar uma gestão pública democrática, na perspectiva de conferir às decisões de interesse coletivo no âmbito das políticas públicas.

A prevalência da cultura política sob a égide do neoliberalismo, associada ao autoritarismo, ao individualismo, ao clientelismo, ainda tem comprometido todo o processo de gestão pública democrática. Para tanto, torna-se condição a formação de uma sociedade ativa em processos deliberativos, com autonomia e liberdade em que a relação com o Estado esteja pautada no respeito à pluralidade de interesses. Nesse processo é importante reconhecer a existência de um espaço de disputa político. Por um lado, a sociedade busca os espaços públicos de participação e tomada de decisão, no que diz respeito às políticas públicas e, por outro lado, há uma resistência do poder público a qualquer possibilidade de participação direta da população na condução da coisa pública. Esse é um grande desafio a ser enfrentado pela população no que se diz respeito à apropriação e consolidação de espaços públicos.

A pergunta a ser feita é, quanto os Conselhos de Políticas Públicas têm investido na ocupação desses espaços enquanto *lócus* adequados para construção de objetos de lutas que promovam o interesse comum? O que se tem constatado é que os Conselhos de Políticas Públicas têm pouca capacidade em estabelecer a relação com o poder constituído, na perspectiva de partilha de poder. Ao que se tem, no decorrer desses longos 36 anos de promulgação da Constituição Federal de 1988, os Conselhos ainda mantêm uma relação de

subalternidade aos interesses do poder público. Apresentam dificuldades em promover discussões para além do interesse do poder constituído, tampouco colocar no debate temas que tratam de decisões de interesses coletivos.

Nesta perspectiva, os Conselhos de Políticas Públicas tem sido vistos tanto pelo Estado como pela própria sociedade como espaços do consenso, de “troca de favores”, com baixa capacidade de tomar decisões e exercer o controle social sobre as ações do Estado. Os representantes da sociedade civil têm se “auto representado” para garantir os interesses particulares, em prejuízo do segmento maior que representa, sem ocupar os espaços de lutas políticas, de fazer frente às necessidades e às demandas em que a população está exposta, cujos direitos têm sido violados cotidianamente.

A atuação dos Conselhos de Políticas Públicas na realidade brasileira tem apresentado fragilidades no que diz respeito a capacidade de manifestar a sua dimensão política. A disputa pelos recursos públicos na luta pela ampliação dos investimentos em projetos sociais é um grande exemplo de como tem sido inexpressivo a atuação dos diferentes Conselhos de Políticas Públicas. Sua atuação tem sido muito tímida, com baixo nível de resolução, ao ponto de modificar a vida dos segmentos que representam. O que tem prevalecido é uma gestão burocrática e centralizada no poder executivo, limitando a sua atuação no âmbito dos elementos administrativos e operativos no atendimento às demandas de caráter pontual e imediata.

A ausência de um amplo debate sobre as prioridades elencadas pela sociedade, em detrimento da participação dos mais diversos atores sociais e políticos da sociedade, tem descaracterizado o espaço dos Conselhos de Políticas Públicas como um espaço de luta política e, conseqüentemente, a fragilização de sua dimensão política.

Isso demonstra a necessidade de uma mudança na compreensão do papel dos Conselhos de Políticas Públicas, tornando-se imperioso um trabalho de qualificação, instrumentalização e domínio de conhecimento por parte dos diferentes atores sociais sobre a importância da dimensão política dos conselhos, ou seja, investir na capacidade de influir no processo de tomada de decisão enquanto instrumento de luta para a viabilização das políticas públicas de interesse coletivo.

O que se pode vislumbrar é um Conselho comprometido com os interesses coletivos da população, mediada por políticas públicas de qualidade, com a formação política de organização e mobilização das forças vivas da sociedade, de modo a tencionar os interesses

antagônicos em presença, em defesa de projetos sociais no campo das políticas públicas enquanto instrumento democratizador da sociedade.

O projeto político e social está em processo de construção na medida em que, além de exercerem as atribuições e funções legalmente instituídas, cabe aos Conselhos de Políticas Públicas contribuir para o fortalecimento e a promoção dos interesses públicos, em detrimento dos interesses particulares de natureza privatizantes, em curso. Torna-se urgente a instauração de uma política em defesa de direitos universalizante, de modo a romper com as práticas de caráter assistencial, clientelista e moralizante no trato das necessidades humanas, muito prevalente nos tempos atuais na realidade brasileira.

Os espaços públicos dos Conselhos de Políticas Públicas devem se configurar como espaço de expressão da dimensão política. É por meio do fortalecimento de debates plurais que se dá o processo de consolidação e concretização da relação horizontal entre Estado e sociedade civil no trato da coisa pública. Se faz urgente imprimir aspectos mais democráticos no que se refere à transparência sobre a coisa pública, materializada pelo princípio do controle social enquanto estratégias concretas da sociedade civil para romper com o quadro de letargia que se encontram os Conselhos de Políticas Públicas. É a partir do processo de participação e tomada de decisões que ganha robustez o controle social.

São as ações concretas na direção de uma maior participação da população enquanto espaço público e plural, que os Conselhos de Políticas Públicas terão a capacidade de tencionar o debate, o dissenso, o conflito, relacionando as demandas sociais e políticas para a ampliação dos investimentos públicos na efetivação de políticas públicas de qualidade. Isso impõe o reconhecimento da dimensão política dos Conselhos de Políticas Públicas, o que exige o protagonismo dos diferentes atores sociais e políticos na luta pela democratização da gestão pública públicas, em especial, na condução do processo de controle social. Trata-se de uma “outra forma de poder” que possibilita a interferência da população nas decisões sobre a coisa pública. Com isso, deve haver uma mudança do papel da sociedade, ou seja, ela passa de controlada para controladora, tornando imprescindível a pergunta: no processo do controle social quem “controla o controlador”?

Esta é a possibilidade de viabilizar um novo modelo de gestão das políticas públicas, em que a sociedade seja capaz de estabelecer uma outra relação com o Estado. A sociedade deve ter a capacidade de inverter os papéis: ela que terá o papel de controlar as ações do Estado

em favor dos interesses coletivos. É o exercício do controle sobre o Estado pela sociedade com vistas a contemplar as necessidades da população a partir da efetivação das políticas públicas.

Nessa perspectiva, o controle social está vinculada à capacidade que a sociedade civil tem em intervir na gestão da coisa pública, com o objetivo de subsidiar e orientar as ações governamentais. Isto vai exigir que o Estado preste contas à sociedade de tudo o que tem realizado. A prestação de contas será orientada por critérios estabelecidos pela própria sociedade, considerando “[...] um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública”. (TEIXEIRA, 2002, p.38).

Nesse sentido, é responsabilidade da sociedade apropriar dos instrumentos de participação e controle social com vistas a garantir políticas públicas que atendam às suas demandas. Ao Estado cabe prestar contas daquilo que está fazendo, ou seja, ações de *accountability*, como instrumento garantidor da efetivação dos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com transparência na gestão da coisa pública. Isso implica na necessidade de a sociedade assumir seu papel de protagonista, se colocando como corresponsável pelo zelo daquilo que é público. No entanto, são grandes os obstáculos para a superação de postura autoritária que ainda prevalece na gestão pública brasileira, na maioria das vezes travestida de uma prática moderna.

É neste contexto que os Conselhos de Políticas Públicas têm se apresentado como um importante instrumento de gestão pública, com a responsabilidade de efetivar a sua dimensão política, contraditoriamente em um espaço de disputa política em que historicamente a sociedade vem sendo desqualificada e alijada do processo decisório.

A compreensão da dimensão política na prática cotidiana dos Conselhos de Políticas Públicas está no campo privilegiado de debate e de construção de prioridades que atendam ao interesse da sociedade como um todo.

Ao fortalecer e consolidar espaços públicos, busca-se contribuir para a democratização das decisões coletivas sobre a coisa pública. Nesse processo, é preciso levar em conta a importância da dimensão política dos espaços decisórios, valorizando sua capacidade em possibilitar o debate plural. É na prática cotidiana dos Conselhos de Políticas Públicas que a dimensão política se manifesta por meio de um debate político argumentativo e crítico no exercício do controle social. Isto significa, combater a centralização das tomadas de decisões no âmbito do poder constituído. É nesse aspecto que os Conselhos têm ganhado um caráter

inovador, na qual cria as condições objetivas para uma gestão democrática participativa no âmbito das políticas públicas.

A presença da política no espaço público é condição para o processo de democratização da gestão de políticas públicas. É necessário reafirmar que a dimensão política dos espaços públicos, passa necessariamente por um processo de estímulo e fortalecimento da participação social.

No entanto, a dimensão política, inerente aos Conselhos de Políticas Públicas, está em constante ameaça. Na medida em que os Conselhos não se colocam na condição de espaço de luta política, o poder público tem assumido o protagonismo na condução das decisões políticas e ações voltados aos seus interesses, configurando os Conselhos de Políticas Públicas apenas como órgãos burocratizados e cartoriais, implicando na despolitização o espaço público e o debate político é desqualificado e desvalorizado. É no âmbito do espaço público que há possibilidades de se estabelecer a luta política em torno das dificuldades e dos problemas que afligem a grande maioria da população, de modo a interferir nos rumos da gestão pública.

Para Nogueira (2004), é no campo do projeto democrático que se exige a valorização do protagonismo da sociedade civil, na luta pelos interesses gerais em detrimento dos aspectos reducionistas e repressivos dos interesses particulares. Trata-se, portanto, de um processo político que está em construção,

Nenhuma sociedade civil é imediatamente política. Sendo o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarniçada de interesses parciais, sua dimensão política precisa ser construída. O choque, a concorrência e as lutas entre os diferentes grupos, projetos e interesses funcionam como os móveis decisivos da sua politização. É dessa forma – ou seja, como espaço político – que a sociedade civil vincula-se ao espaço público democrático e pode funcionar como base de uma disputa hegemônica e de uma oposição efetivamente emancipadora, popular e democrática às estratégias de dominação referenciadas pelo grande capital (NOGUEIRA, 2004, p. 191).

Nessa linha de análise, torna-se urgente e imprescindível a superação das estruturas do poder vigentes, o que vai exigir um processo de mudança radical na forma de se fazer política. Isto significa que a dimensão política dos espaços públicos não são meras abstrações. São espaços de lutas que expressam de forma concreta a luta política travadas entre os mais diversos interesses, relações de poder, sujeitos sociais e políticos. O esforço está na capacidade de ampliar a vitalidade e a robustez dos espaços públicos, na efetivação do protagonismo dos indivíduos que se colocam em movimento e em defesa dos seus direitos.

A dimensão política, por tanto, é inerente ao processo de mobilização política da população por melhores condições de vida, o que requer a construção de um amplo diálogo nos diferentes espaços públicos; desenvolver a capacidade para decifrar as contradições acerca das ações governamentais; e a prática do exercício do controle sobre as ações do Estado. Além do protagonismo dos diferentes sujeitos sociais e políticos na disputa pelo poder em defesa do interesse público, se faz necessário a criação de condições que garantam a visibilidade e a transparência no âmbito da gestão pública. É uma das maneiras de evidenciar os conflitos e os conteúdos de disputas, de modo a investir em estratégias políticas capazes de democratizar as decisões sobre os assuntos de interesse comum. A efetivação da dimensão política requer avanços democráticos que se traduzam no acesso dos mais amplos segmentos da sociedade civil à gestão pública, o que significa a superação de práticas que impeçam e que dificultam a participação política da população.

Segundo Avritzer e Costa (2004) são necessárias uma “alfabetização política” dos atores das esferas deliberativas, o que significa maior investimento na formação de públicos capazes atuar sobre e na esfera pública. É por meio de criação e consolidação de canais plurais de transparências e controle social que se garantirá o diálogo entre o Estado e a sociedade civil organizada, tendo na informação pública a força mediadora e articuladora das diferentes instancias decisória sobre a coisa pública, na perspectiva do direito de compartilhar e democratizar o poder.

3 CONCLUSÃO

Os Conselhos de Políticas Públicas, ao longo do tempo, têm buscado conquistar avanços no processo de redemocratização dos espaços públicos. É importante reconhecer as conquistas por eles efetuados, considerando que parcela significativa da população brasileira ainda continua excluída do processo de participação social na tomada de decisões que influem nas políticas públicas.

No entanto, a baixa capilaridade do tema sobre a dimensão política dos espaços públicos, aqui representados pelos Conselhos de Políticas Públicas, tem expressado o grau de despolitização da sociedade no exercício do controle social e da transparência sobre a gestão pública. Parcela significativa da sociedade está excluída do processo de tomada de decisão, inviabilizando a formulação e implementação de ações que venham atender ao interesse coletivo.

As decisões ainda são tomadas de forma individual ou corporativa não favorecendo a vontade da maioria. Há uma dificuldade dos Conselhos de Políticas Públicas em romper com a prática tradicional de alijamento do direito de participar, atribuindo ao poder público de papel de protagonista na condução da gestão pública, embora tenha a garantia legal de ocupar os espaços públicos de participação e promover o controle social.

A dificuldade de imprimir um modelo de gestão pública mais democrática e menos burocratizada, com baixo impacto político, tem se constituído um espaço de contradição. Ora atende o interesse do poder constituído, ora sai em defesa dos interesses da população. Essa relação pendular entre Estado e sociedade, tem colocado em risco a sua autonomia e a sua legitimidade frente ao segmento que representa.

O que se percebe é que as fragilidades dos Conselhos de Políticas Públicas têm forte vinculação com o passado histórico de postura autoritária e antidemocrática no Brasil, o que tem dificultado a aproximação da população nos espaços de decisão no âmbito da gestão pública. A pouca visibilidade social e política, vem associada a uma postura de naturalização da sociedade frente à falta de informação e o pouco conhecimento sobre o papel dos Conselhos, inviabilizando maior intervenção na gestão pública.

É preciso (re)criar os mecanismos de informações sobre os atos públicos por meio de canais de comunicação que facilitem e/ou viabilizem a participação e o controle social da população sobre a gestão pública na tomada de decisão para a implementação de políticas públicas junto ao segmento que representa.

Isto implica na possibilidade de vislumbrar ao cidadão comum a necessidade de ocupar os espaços públicos e de se organizar politicamente, protagonizando as mudanças a partir do exercício cotidiano da disputa pelo poder, gerado e fortalecido pelo conhecimento e domínio de informação sobre o trato da gestão pública. A informação torna-se um instrumento político de controle social: os sujeitos sociais definem critérios e parâmetros para orientar a ação pública desejada. Trata-se de inverter os papéis: a sociedade passa de controlada para controladora, estabelecendo uma nova relação entre Estado e sociedade civil organizada.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; Costa, Sergio. **Teoria crítica, democracia e esfera pública**: concepções e usos na América Latina. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, V. 4, p. 703-728, 2004.

BRASIL, Presidência da República. Constituição Federal de 1988. Brasília, Senado Federal, 1988.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

CAMPOS, Edval Bernardino; MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n.55, p.143-155, nov. 1997.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Conselhos de direitos e intervenção profissional do Serviço Social. In: BRAVO, Maria Inês Souza Bravo; MENEZES, Juliana Souza Bravo de (Orgs). **Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 307-336.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época, 84).

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

