



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

EIXO TEMÁTICO 3 | DEMOCRACIA, CONTROLE SOCIAL E GESTÃO

A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS SOCIAIS

Lívia Maria Sales de Sousa¹
Lúcia Elizabeth Moura Rodrigues²
Rochelly Euzébio de Lima³
Anelize Felício Felipe⁴

RESUMO

Este artigo objetiva resgatar o processo histórico da construção da participação popular e do controle social no Brasil nos espaços institucionais dos conselhos de políticas sociais refletindo como essa participação e controle social se efetivam nos espaços mencionados. Para fundamentá-lo, traz reflexões construídas por Avritzer, Dagnino e Lavallo sobre participação e controle social. Foi construído, portanto, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Tem como resultados reflexões sobre a efetividade da participação nos conselhos de políticas sociais, com base nos autores estudados.

Palavras-Chaves: Participação. Controle Social. Conselhos de Políticas Sociais.

ABSTRACT

This article aims to rescue the historical process of building popular participation and social control in Brazil in the institutional spaces of social policy councils. To support it, it brings reflections built by Avritzer, Dagnino and Lavallo on participation and social control. It was built, therefore, through bibliographic and documentary research. It

¹ Assistente Social da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH. Especialista em Serviço Social, Políticas Públicas e Direitos Sociais pela Universidade Estadual do Ceará (2012). E-mail: liviamsales@hotmail.com

² Assistente Social da Prefeitura Municipal de Aquiraz-CE. Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (2020); Especialista em Serviço Social, Seguridade Social e Legislação Previdenciária pela Faculdade Ratio (2014). E-mail: elizabethrodrigues61@hotmail.com

³ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina-PR. Assistente Social da Prefeitura Municipal de Aquiraz-CE. Mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará (2010). E-mail: rochellylima@yahoo.com.br

⁴ Assistente social da Prefeitura Municipal de Maranguape-CE. Especialista em Saúde Pública pela Universidade Vale do Acaraú – UVA (2008). E-mail: anelizeff@yahoo.com.br

results in reflections on the effectiveness of participation in social policy councils, based on the authors studied.

Keywords: Participation. Social Control. Social Policy Councils.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo resgatar o processo histórico da construção da participação popular e do controle social no Brasil nos espaços institucionais dos conselhos de políticas sociais, além de refletir como essa participação e controle social se efetivam nos espaços mencionados.

Foi realizado por meio de pesquisa documental e bibliográfica, e traz questões teóricas sobre a efetividade dessa participação, à luz de Avritzer, Dagnino, Lavallo, dentre outros.

2 A CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DO CONTROLE SOCIAL NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS SOCIAIS

Percebe-se que a participação popular e o controle social constituem um processo contínuo de democratização e ampliação da cidadania que merece destaque, tanto na sua conceituação, quanto na forma como essa participação se dá no âmbito dos conselhos de políticas sociais.

Face às transformações verificadas nas relações sociais, econômicas, tecnológicas, científicas e geopolíticas estabelecidas pelos homens nos últimos anos, as organizações se viram diante de um tempo que abria perspectivas inusitadas no campo ideológico e cultural. O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda (KOWARICK, 1973; SINGER e BRANDT, 1980; AVRITZER, 2000), em um dos países com o maior número de práticas participativas.

A participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde a redemocratização e retomada das eleições diretas, em que foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos,

orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação (AVRITZER, 2009).

Para o autor, a participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira. O primeiro componente responsável por seu avanço foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram. A Constituinte permitiu a elaboração de emendas populares e de movimentos sociais. Alguns entre os mais importantes movimentos da sociedade civil, tais como os da saúde e da reforma urbana, da mesma forma que outros movimentos sociais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), que também se juntaram às proposições das emendas populares.

Esse foi um primeiro momento importante de um aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras. Ao seu final, a Constituinte gerou uma institucionalidade participativa que levou a existirem mais de vinte mil conselhos no Brasil.

O segundo componente foi a sinergia entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o processo de participação social, cujo momento de explosão foram os anos 1990, a partir das primeiras vitórias eleitorais do PT em nível local. Ao mesmo tempo em que a participação nas áreas de saúde e os planos diretores municipais desencadearam uma forma muito intensa de envolvimento popular com a instituição do orçamento participativo, que se tornou uma marca registrada das gestões do PT. É exatamente nesse período que o processo de participação da sociedade civil adquire força capaz de fazer com que as políticas públicas realmente cheguem e passou a ser e fazer parte de ambientes de debates e discussão.

Um terceiro componente de participação social no Brasil é a sua dimensão nacional, reforçada a partir de 2003, com a chegada do PT ao poder. A partir de então, o governo federal passou a adotar uma orientação genericamente participativa que implicou em uma expansão dos Conselhos Nacionais e das Conferências Nacionais. A realização de um conjunto de conferências, prática que já existia antes de 2003, mas estava limitada a algumas áreas de políticas participativas, entre as quais a saúde e assistência social, constituíram uma das marcas registradas do governo Lula e, em alguma medida, do governo Dilma Rousseff.

Destaque-se a partir desses três componentes levantados por Avritzer que, pensar o problema da efetividade, significa conseguir estabelecer algum tipo de comparabilidade sobre resultados produzidos por estas instituições. Essa tarefa é ainda mais difícil já que a participação, tal como menciona Adrián Gurza Lavalle, implica tanto um elemento valorativo quanto um elemento político.

O elemento valorativo evidentemente não pode constituir muito mais do que um ponto genérico de partida para se analisar a participação. Assim, governos que anunciam a participação unicamente por esta constituir uma proposta do seu campo político sabem que ela não terá, ao final, efetividade alguma. No entanto, uma vez que se superou a dicotomia valores versus políticas, continua-se com o problema da efetividade, ainda que posto de uma forma mais estreita. Esse problema implica pensar que comparativamente tivemos um conjunto de governos comprometidos com a participação, devido a um conjunto de motivos contextuais, políticos, administrativos e temáticos, a ser tratado no tópico seguinte.

3 COMO A PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL SE EFETIVAM NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS SOCIAIS

Outras tentativas de colocar em questão os elementos deliberativos dos conselhos, ou aspectos desta teoria, têm se apresentado no Brasil (LAVALLE, 2004). Sabe-se que existem hoje no Brasil dezenas de milhares de instituições que utilizam a participação social de alguma forma (AVRITZER, 2010). Estas instituições estão localizadas nos diferentes níveis de governo (nacional, estadual e local), nas diferentes políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras) e em diferentes contextos políticos e regionais – cidades governadas por partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), e cidades governadas por coalizões de tipos deferentes.

Deve-se lembrar que, segundo, Eveline Dagnino, existe uma confluência perversa entre o projeto político democrático na perspectiva de direitos com a Constituição Federal de 1988 que consagrou o princípio de participação da sociedade civil e o projeto neoliberal que marca desde a década de 1990 seu espaço, hoje mais acirrado, que baliza o cenário da luta pelo aprofundamento democrático na sociedade brasileira. Estas

constituem as referências centrais para o entendimento dessa confluência e uma resignificação para as representações vigentes de política e democracia.

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, e os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade, Dagnino expõe claramente que é o dilema de uma instauração e uma tensão que atravessa a dinâmica do avanço democrático no Brasil.

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil, que tem caracterizado desde 1990, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não governamentais (ONGs) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. Percebe-se essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político: “o que estamos fazendo aqui?”, “que projeto estamos fortalecendo?”, “não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?”.

Essa visão é muito perceptível nos Conselhos, particularmente quando se observa a participação da sociedade civil nos processos de aprovações e/ou deliberações, nas discussões e o nível de conhecimento da política a qual defende, a insegurança no debate e, principalmente, no embate entre governo – que tem como ferramenta de poder o conhecimento e uma linguagem técnica não decodificada – assim a sociedade civil, particularmente, os usuários, consigam alcançar.

Logo se percebe uma frágil politização por parte da sociedade civil no que tange às discussões. Infelizmente participar do Controle Social nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas não é só participar de reuniões e comissões, vai para além de uma militância interna com participação na construção do Plano Plurianual (PPA) do Estado, participar de audiências públicas, tanto na Assembleia Legislativa, como na Câmara dos Vereadores e acompanhar cotidianamente a conjuntura para que a participação seja efetivamente qualificada.

Infelizmente essa percepção de participação invertida, ou pseudoparticipação, também advém do dilema discutido por Dagnino, dilema este que compromete o processo democrático que foi instituído na era Lula, período em que a sociedade civil teve a oportunidade e empoderamento para participar dos processos do controle social, mas se percebe que, para além de faltar investimento ou desinteresse da sociedade civil em capacitações que qualifiquem essa participação, há um descompasso, que é uma especificidade brasileira, entre perceber quando os processos de ajustes neoliberais se defrontam com um projeto político democratizante, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil.

Ainda segundo Dagnino, o reconhecimento dos dilemas colocados por essa confluência perversa impõe, do ponto de vista da autora, inflexões necessárias no modo como se tem analisado o processo de construção democrática no Brasil, as relações entre Estado e sociedade civil e a problemática da constituição de espaços públicos e sua dinâmica de funcionamento. Na verdade, o que essa confluência perversa veio ressaltar é uma dimensão frequentemente esquecida: a imensa complexidade desse processo, que resiste a análises simplistas e unidimensionais.

Presentes em noventa por cento dos 5.570 municípios brasileiros e em todos os Estados, cobrindo uma vasta gama de temas, dentre eles saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte e cultura, os Conselhos de Políticas Públicas, contribuem para o fortalecimento da relação Estado e Sociedade, possibilitando, assim, que os cidadãos se integrem à gestão administrativa e participem da formulação, planejamento e controle das políticas públicas (1ª Consocial – Relatório Final - Brasília, 2012, p.18).

De acordo com informação disponível no sítio eletrônico da Controladoria Geral da União em 2012, “a maior parte dos programas do governo federal prevê a participação dos cidadãos na execução e controle das políticas públicas por meio dos

conselhos de políticas”. Ademais, “a liberação de recursos a Estados e Municípios está vinculada à instituição desses conselhos, – que devem contar com condições mínimas necessárias à sua atividade –, e condicionada ao seu bom funcionamento” (1ª Consocial – Relatório Final - Brasília, 2012, p.18).

É importante realçar que, quanto à Assistência Social é preciso fazer referência ao controle público que deve ser exercido sobre a administração pública brasileira. A Constituição Federal de 1988 assegurou a existência de órgãos de controle no interior do próprio Estado, como os Tribunais de Contas, as Controladorias, o Ministério Público e o Poder Judiciário, bem como novas possibilidades de controle da sociedade sobre o Estado, diferentes daquelas que ocorrem nos processos eleitorais.

Esses são os fundamentos para a criação dos conselhos de políticas e de outros espaços de participação e de controle social que foram surgindo no Brasil, especialmente relacionados a áreas de políticas públicas. Além dessas formas institucionalizadas de participação e de controle social, outras são possíveis e devem ser estimuladas para o acesso à informação e para a manifestação pública quanto aos atos de governantes e daqueles que são depositários de responsabilidades públicas, como as organizações da sociedade que prestam serviços ou entregam bens com recursos públicos: o uso das diferentes mídias, a criação de sites que evidenciam a utilização dos recursos, a denúncia pública, as petições públicas, entre tantas outras possibilidades.

CONCLUSÃO

Falar de controle social requer também sua relação com os demais controles. Um primeiro tipo de controle, denominado de controle horizontal, é exercido por instituições do próprio Estado e ocorre em dois níveis: controle interno, que é exercido por órgãos do Poder Executivo, como as controladorias, e controle externo, que é exercido pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo.

O controle público sobre a administração também pode ser exercido de forma vertical, ou seja, a sociedade controlando as ações do Estado, como no caso das eleições (controle vertical eleitoral) e do que chamamos de controle social. O controle social, portanto, é uma forma de controle público que a sociedade exerce sobre seus governantes, podendo ser por meio da opinião pública manifestada em ações de

mobilização, nos fóruns ou espaços institucionalizados nos quais se avalia a atuação governamental numa dada área de política pública, por exemplo, como é o caso dos conselhos.

Vale destacar que, controle social não gera punições administrativas ou judiciais, mas, ao identificar inconsistências ou irregularidades, pode produzir punições simbólicas, que constroem aqueles que as produziram. Além disso, pode acionar as instituições de controle interno e externo, que têm as atribuições investigativas e de punição, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007b.

AVRITZER, L; MARTINS, E. S. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 dez. 1993.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006.