
Controle social das políticas públicas

Fernanda Paula de Carvalho Motta

Artigo originalmente publicado na Revista da Consultoria Técnico-Legislativa SGP.5
Câmara Municipal de São Paulo - v.3, n.1 – São Paulo: CMSP, 2014.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado (as) o (as) autor (as). Reproduções para fins comerciais são proibidas.
O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de São Paulo.

Controle social das políticas públicas

Fernanda Paula de Carvalho Motta¹

Abordar o amplo tema da participação popular no Brasil é tarefa árdua, pois se trata de um fenômeno que envolve diferentes períodos históricos, variadas concepções teóricas, bem como distintas formas de expressão no tempo e espaço. Entretanto, abordá-la no contexto dos mecanismos de controle social reporta uma conjuntura social, política e histórica bem específica.

Este texto tem por intencionalidade analisar o controle social das políticas públicas² na atualidade e a importância das instâncias de controle social, tendo por referência a defesa das políticas públicas na garantia dos direitos sociais.

Contextualização: os anos 70, 80 e 90 e o movimento de democratização das políticas sociais

Foi justamente na luta contra a ditadura e a autocracia burguesa que nas décadas de 1970 e 1980 emergem os debates sobre a democracia participativa, e em seu interior o tema do controle social. Considerando esse contexto de fim de ditadura, esse projeto era audacioso e apostava nas possibilidades de democratização conjunta do Estado e da sociedade civil³, por meio da participação popular, a fim de articular a dimensão societária e institucional.

A década de 1980 inaugurou um novo patamar na relação Estado e sociedade, pois a transição dos governos militares para a constituição da democracia, por meio da efetivação da primeira eleição para a presidência, foi produto de uma movimentação acentuada na sociedade brasileira, por intermédio de diferentes entidades de classe, partidos políticos, organizações não governamentais, sindicatos e outros movimentos (COUTO, 2010).

¹ Consultora Técnico-Legislativa em Serviço Social da Câmara Municipal de São Paulo. Mestre em Serviço Social pela UNESP; Especialista em Direitos Sociais e Competências Profissionais pela UNB.

² Política pública: Linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. (PEREIRA, 1996). *“É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais em resposta às demandas da sociedade e, por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual”* (RAICHELIS, 2006, p. 02).

³ A sociedade civil é entendida como um terreno de disputas de projetos de classes diferentes, em que se busca o predomínio ideológico dos valores e normas de uma classe sobre a outra. Entendê-la sem o corte classista, ou seja, como um elemento homogêneo e não contraditório tende a minimizar a percepção dos conflitos sociais e do seu papel como transformadora social. (BRAVO e CORREIA, 2012)

Nesse período, um conjunto de mobilizações políticas emergiu da clandestinidade para a cena pública: as greves metalúrgicas do ABC Paulista; a luta pela anistia; o novo sindicalismo; a teologia da libertação⁴ que fortalecia os movimentos populares nas comunidades de base; movimentos de favelas, de cortiços, de mulheres, jovens, entre outros. São também dessa época as origens do Partido dos Trabalhadores (PT), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Movimento dos Sem-Terra (MST). Tais movimentos e organizações populares lutavam pelo fim da ditadura e, assim, foram partícipes importantes dos atos pelas “Diretas Já” em 1984, e se engajaram na luta pela participação popular na Constituinte.

Raichelis (2000) explana que, embora os anos 80 sejam um período de aprofundamento das desigualdades sociais são, simultânea e contraditoriamente, palco de avanços democráticos sem precedentes na história política brasileira. São anos de efervescência dos movimentos sociais, que aprofundaram a luta pela democracia e por direitos de cidadania. Esses movimentos debateram a necessidade de democratização dos processos decisórios da definição de prioridades e gestão de políticas públicas.

Segundo Raichelis (2011), os novos movimentos sociais reivindicavam autonomia em relação ao Estado e evidenciavam novas formas de organização social e política. Na citação a seguir a autora expõe a essência dessa nova aposta, ou seja, a projeção de uma participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas de maneira democrática e popular:

Esta aposta vai se expressar ao longo dos anos 80, e se traduz na possibilidade de que reivindicações dos movimentos sociais, no contexto da luta democrática de finais dos anos de 1970, pudessem penetrar o espaço estatal através de canais de participação ativa da sociedade civil na definição do funcionamento do Estado e na gestão das ações estatais. Em tal perspectiva, a discussão das políticas públicas ganha relevância por seu caráter de mediação entre as demandas sociais e as formas como são incorporadas e processadas pelo aparato governamental. Vai ganhando força a ideia de que os espaços de construção e gestão das políticas sociais devem ser alargados para abrigar a

⁴ A Teologia da Libertação reorganizou as práticas religiosas católicas a partir das recomendações do Concílio Vaticano II, de 1964, e do Congresso de Medellín, na Colômbia, em 1968. Na América Latina ela foi desenvolvida por Gustavo Gutierrez e no Brasil pelos irmãos Leonardo e Clodóvis Boff. Essas práticas católicas foram adaptadas ao meio popular e redefiniram alguns conceitos: preconizou-se que os indivíduos deveriam lutar pela justiça social enquanto estivessem vivos e, assim, a vida diária das pessoas passou a ser discutida à luz dos ensinamentos bíblicos. Outro aspecto importante dessa mudança é que alguns princípios da análise marxista, relativos às estruturas de dominação, influenciaram e foram incorporados à Teologia da Libertação (GOHN, 1999).

presença ativa de novos sujeitos sociais. A perspectiva era não apenas participar da definição e do controle social das políticas públicas, mas também da partilha do poder estatal, interferindo nas decisões sobre prioridades, conteúdos e direção política que deveriam assumir. (RAICHELIS, 2011, p. 22-23)

No final da década de oitenta e início de noventa, o Brasil vivencia a reestruturação produtiva e a economia globalizada, como faces do modo de enfrentamento da conjuntura de crise econômica dos anos 80. Estas provocam: desemprego, formas de trabalho precário e informal, subemprego, com consequente aumento da exclusão e das desigualdades sociais.

Numa tentativa de superar a crise econômica o Estado brasileiro promove ajustes, monitorados pelo Fundo Monetário Internacional, que priorizam um projeto centrado na estabilidade monetária, produzindo recessão, crescimento do endividamento externo e da concentração de renda. A privatização é um destes ajustes que, por um lado, descapitaliza o Estado, e por outro transfere responsabilidades importantes para o setor privado. Como consequência observa-se o encolhimento do espaço público e a retração dos investimentos em políticas públicas.

O Estado minimiza sua presença e atribui à sociedade civil responsabilidades e ações de execução de políticas públicas. Os movimentos sociais e as organizações não governamentais são convocados pelo Executivo em nome da solidariedade.

Diante da crise econômica e consequente agravamento da pobreza e miséria, intensifica-se o debate a respeito das políticas públicas e a luta pela democratização do Estado e dos processos decisórios responsáveis pela gestão de políticas, programas sociais e definição de prioridades.

Neste contexto, constitui-se o cenário de debate e formulação da Constituição Federal de 1988. A Constituição abriu espaço para a municipalização e a descentralização das políticas públicas, bem como para a participação dos segmentos envolvidos na sua formulação, gestão e controle social⁵.

A Constituição Federal de 1988: descentralização político-administrativa e participação popular

O conjunto das formas de exercício de controle social sobre a gestão pública tem como marco fundamental de sua inicial construção a Constituição Federal de

⁵ Artigos da Constituição Federal relacionados ao controle social: artigo 10; artigo 194, inciso VII; artigo 198, inciso III; artigo 204, inciso II; artigo 206, inciso VI.

1988⁶. Pelo novo modelo constitucional, o Brasil é um Estado democrático de direito, sob regime federativo, fundado na descentralização político-administrativa.

A Constituição de 88 consagra a descentralização⁷ das políticas sociais como uma das estratégias a serem alcançadas na organização do novo sistema de proteção social. A descentralização administrativa propicia (especialmente em nível municipal, mais permeável aos problemas da comunidade) a participação direta dos seus representantes.

Importantes dispositivos foram definidos com relação à descentralização do poder federal e à democratização das políticas no sentido da criação de um novo pacto federativo, sendo o município reconhecido como ente autônomo da federação, transferindo-se, para o âmbito local, novas competências e recursos públicos capazes de fortalecer o controle social⁸ e a participação da sociedade civil⁹ nas decisões políticas. (BRAVO, 2009, p. 395)

⁶ A própria elaboração da Constituição foi marcada por um processo participativo, seguindo a tendência de uma democracia mais participativa. Segundo Couto (2010), o projeto da Constituição foi produzido de fora para dentro, pois 24 subcomissões temáticas recolheram sugestões, realizaram audiências públicas e formularam estudos parciais. Após esse processo, as sugestões e ideias foram agrupadas e elaboradas em oito comissões temáticas. Só então a Comissão de Sistematização organizou o primeiro anteprojeto, em 15 de julho de 1987. Nesse momento, deu-se a tramitação formal, com emendas, pareceres e votação com muitos impasses, negociações e confrontos. Ao todo, foram nove projetos até chegar à redação final, em setembro de 1988. Ao embate congressual de diferentes propostas e disposições, também foram acrescentadas outras opiniões, pois o regimento da Assembleia abriu espaço para outros canais de participação, quais sejam: 1. Audiências públicas, abertas a representações e autoridades da sociedade civil e política; 2. Participação da cidadania na indicação de emendas populares efetivadas por meio de 30 mil eleitores e com a representatividade de entidades associativas; 3. Apresentação de sugestões às subcomissões específicas por parte de qualquer entidade associativa ao lado de organismos institucionais (Câmara de Vereadores, Assembleia Legislativa etc.); 4. Participação da cidadania na defesa das emendas aprovadas por intermédio do tribunal da comissão de Sistematização por um de seus signatários (COUTO, 2010).

⁷ A descentralização pode ser utilizada tanto com o significado de simples transferências de responsabilidades, atribuições e tarefas (conhecida como desconcentração), como também de transferência de poder decisório (conhecida como descentralização propriamente dita). (STEIN, 2000)

⁸ Historicamente a categoria controle social foi entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sobre as massas. É nessa acepção que quase sempre o controle social é usado na Sociologia, ou seja, no seu sentido coercitivo sobre a população. Entretanto, o sentido de controle social inscrito na Constituição é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais. (BRAVO, 2001).

⁹ A participação tem diversas concepções. Carvalho (1995) apresenta três perspectivas de participação presentes na sociedade política brasileira: a participação comunitária, a participação popular e a participação social. Simionato (2006) ressalta que se tem apostado na perspectiva do voluntariado na mobilização da sociedade civil para assumir ações emergenciais que englobam diversas atividades como coleta e distribuição de alimentos, educação alimentar e nutricional, entre outros. A sociedade civil passa a ser compreendida como pólo de todas as virtudes, lócus de resolução de problemas e responsável por tarefas inerentes à esfera estatal. Esta concepção de participação vai à contramão da proposta gestada nos anos 1980.

De forma pioneira a Constituição Federal previu não só a democracia representativa, mas também o exercício do poder pelo povo, diretamente, criando a possibilidade de uma democracia participativa¹⁰. “Art. 1º. parágrafo único. *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*”. (BRASIL, 1988).

A concepção de participação, defendida nos anos 1980, é a gestão nas políticas através do planejamento e fiscalização pela sociedade civil organizada. Ou seja, a interferência política das entidades da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas na área social. Está relacionada à ampliação dos sujeitos sociais na democratização do Estado brasileiro, tendo no horizonte uma nova relação Estado-Sociedade com a ampliação dos canais de participação direta. (BRAVO, 2009, p. 396)

Os artigos 198 e 204¹¹ da Constituição, os quais tratam respectivamente das políticas de Saúde e de Assistência Social, expressam a concepção de democracia participativa ao estabelecer a corresponsabilidade entre a sociedade e o Estado na formulação, execução e controle políticos, e viabilizam a criação de mecanismos de participação.

A mesma Constituição instituiu que compete ao poder público organizar a seguridade social tendo como um dos seus objetivos a participação da sociedade civil na gestão administrativa, afirmando no seu Art. 194, inciso VII, parágrafo único: “*caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados*”. (BRASIL, 1988).

Entendeu-se que a participação social deve ser garantida na administração democrática e descentralizada da seguridade social, com a participação de todos os

¹⁰ A noção de democracia é analisada por diversos autores como um processo histórico e está relacionada à soberania popular. Nesta concepção, a **democracia representativa** é considerada uma vitória parcial, uma vez que na sociedade capitalista existe o domínio da classe capitalista, havendo um limite interno, pois as principais decisões econômicas são tomadas pelo poder privado. Para Ingraio (1980), a democracia precisa ser ampliada, havendo necessidade de democracia direta, de base, articulada à democracia representativa para se concretizar a democracia progressiva, ou seja, a democracia de massas. Netto (1990) considera que a **democracia de massas** – com ampla participação social – deve conjugar as instituições parlamentares e os sistemas partidários com uma rede de organizações de base: sindicatos, comissões de empresas, organizações profissionais e de bairro, movimentos sociais urbanos e rurais, democráticos.

¹¹ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) III – participação da comunidade. Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

atores envolvidos: trabalhadores, empregadores, aposentados e do governo em seus órgãos colegiados¹².

Segundo Simões “*A participação popular é o meio de controle social, exercido pela sociedade civil, para a garantia dos direitos sociais, superando os mecanismos tradicionais de controle técnico-burocrático*”. (SIMÕES, 2011, p. 115). Desse modo, pode ser dito que uma perspectiva mais ampla de controle público da sociedade civil sobre o Estado foi inscrita pela Constituição:

A visão de controle social na Constituição Federal vai enfatizar a participação dos setores organizados da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares na elaboração e implementação das políticas públicas, propondo novas relações entre o movimento social e a esfera da política institucional. (RAICHELIS, 2011, p. 21)

Enfim, a participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado foi garantida pela Constituição Federal, em 1988, e regulamentada em legislações específicas, como por exemplo: no Estatuto das Cidades; na Lei Orgânica da Saúde (LOS); na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Estas legislações preveem instâncias de consulta e deliberação, especialmente por meio de conselhos de políticas públicas e de direitos nos três níveis do Poder Executivo (Federal, Estadual e Municipal).

O controle social das políticas públicas

Controle social é uma forma de compartilhamento de poder de decisão sobre as políticas públicas entre Estado e sociedade. A noção de controle social nesse contexto ocorre quando a sociedade compartilha com o Estado as políticas a serem implementadas, a fiscalização, o acompanhamento, a avaliação das condições de gestão, a execução das ações e a aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública. Sobre isso Raichelis aponta que:

Na formulação e gestão das políticas sociais deve ser considerada a primazia do Estado, a quem cabe a responsabilidade pela condução das políticas públicas. Esta primazia, contudo, não pode ser entendida como responsabilidade exclusiva do Estado, mas implica a

¹² Em seu sentido político, colegiado diz respeito ao sistema de governo em que o Poder Executivo é exercido por um órgão constituído de vários membros que exercem coletivamente um só poder, em igualdade de condições, sob a direção de um presidente. Segundo o dicionário Michaelis (2009) a palavra *colegiado*, de maneira geral, se refere a certas instituições ou corporações de caráter coletivo.

participação ativa da sociedade civil nos processos de formulação e controle social da execução. (RAICHELIS, 2000, p. 58)

Segundo Behring e Boschetti (2011), nessa estratégia de compartilhar com o Estado a definição das políticas foram depositados esforços de sujeitos políticos e de movimentos sociais com compromissos democráticos, confiantes no aprofundamento da socialização da política e na radicalização da democracia no Brasil, numa perspectiva participativa, que envolvia três sentidos: 1. promover a transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; 2. permitir dar maior visibilidade às demandas sociais, promovendo maior equidade nas políticas públicas; e 3. por meio de formas de associativismo, a sociedade pode permear as ações estatais na defesa e no alargamento de direitos, demandar ações e executá-las no interesse público.

Em sua análise sobre a temática do controle social sobre as políticas públicas Raichelis introduz o conceito de publicização:

O conceito de publicização funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente das classes dominadas. (RAICHELIS, 2000, p. 63)

Para esta autora publicização é um processo construído por sujeitos sociais que passam a disputar lugares de reconhecimento social e político, e adquire assim um caráter de estratégia política. A noção de controle social, segundo Raichelis (2006), é um dos componentes elementares de composição da esfera pública¹³, condição basilar para uma real experiência democrática em sociedade.

A publicização, como movimento de sujeitos sociais, requer um lócus para consolidar-se. Este lócus é a esfera pública, entendida como parte integrante do processo de democratização, por meio do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expressa pela inscrição dos interesses das maiorias nos processos de decisão política. (RAICHELIS, 2000, p. 63)

¹³ A esfera pública constitui um espaço essencialmente político, de aparecimento e visibilidade. Onde tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos. Nesta esfera, os sujeitos sociais estabelecem uma interlocução pública, que não é apenas discursiva, mas implica a ação e a deliberação sobre questões que dizem respeito a um destino comum/coletivo.

Neste sentido, a esfera pública configura-se como o espaço de articulação democrática, de explicitação de interesses em conflito, de confronto entre projetos sociais e de luta pela hegemonia. Behring e Boschetti (2011) afirmam que para consolidar a democracia no Brasil é necessária uma insistente vontade política para constituir uma esfera pública¹⁴ nacional, soberana, consistente e visível.

Deste modo, novas modalidades de relação entre Estado e sociedade civil são demandadas quando se instala essa esfera pública, pois esta possibilita a experiência das relações entre Estado e sociedade civil como contraditórias e não simplesmente como dicotômicas, reconhecendo-os como espaços, por excelência, de luta, articulados por sujeitos organizados na defesa e disputa de projetos políticos (RAICHELIS, 2011).

Por este novo prisma, controle social pode ser considerado um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania, pois a participação da sociedade no controle social das políticas públicas contribui para o fortalecimento das políticas. Segundo Simões:

Este é o traço mais eminentemente político dos princípios securitários: a participação da população por meio de seus representantes com a finalidade de garantir a adequação das opções da comunidade à elaboração técnica e sua eficácia, assim como o controle e fiscalização orçamentária. Expressa a superação da concepção tecnocrática da administração estatal, evidenciando que suas decisões mais importantes não são técnicas, mas também políticas, expressando opções valorativas, acerca das quais, portanto, a população deve opinar. (SIMÕES, 2011, p. 113)

¹⁴ Para compreender com mais detalhe as qualidades da esfera pública, a seguir estão elencados alguns dos seus elementos constitutivos que permitem visualizá-la como uma totalidade dinâmica e articulada: Visibilidade social: Transparência nas ações e discursos dos sujeitos envolvidos direta e indiretamente nas decisões políticas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; RAICHELIS, 2000, 2006). Controle social: resulta do acesso aos processos que informam as resoluções da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das formas de tomadas de decisão sobre as políticas voltadas às demandas sociais, além da fiscalização dessas decisões, segundo critérios pactuados (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; RAICHELIS, 2000, 2006). Representação de interesses coletivos: envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, mediadores de demandas coletivas, que se mostram à cena pública somente por meio da qualificação dessas demandas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; RAICHELIS, 2000, 2006). Democratização: ampliar os fóruns de decisão política, buscando novas formas e espaços de representação, alargando seus condutos tradicionais e incorporando novos sujeitos políticos portadores de direitos legítimos (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; RAICHELIS, 2000, 2006). Cultura pública: constituição de mediações sociopolíticas das demandas a fim de serem reconhecidas como sociais na cena da esfera pública. Isso implica o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; RAICHELIS, 2000, 2006).

A participação da população no controle social das políticas públicas pode contribuir para torná-las mais eficientes, mais adequadas às necessidades prioritárias da população, além de contribuir para melhoria dos níveis de oferta, de qualidade dos serviços e para fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

Conselhos: instâncias de exercício de experiência da democracia direta

A Constituição de 1988 garantiu, portanto, a participação popular no controle e gestão das políticas sociais e, desde modo, na década de 90 começa a construção de espaços de participação, um destes espaços são os conselhos: colegiados institucionalmente reconhecidos, com as atribuições definidas em estatuto legal e com o objetivo de realizar o controle social de políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos (GOMES, 2000).

Segundo Bravo e Gomes os conselhos constituem espaços de construção do campo público com o fim de tornar a gestão da coisa pública, de fato pública:

Considera-se, entretanto, que eles são importantes para a democratização do espaço público e para a mudança da cultura política presente ao longo da história brasileira, pautada no favor, no patrimonialismo, no clientelismo e populismo. (BRAVO, 2009, p. 400)

Nesse sentido, o seu objetivo essencial e seu maior desafio é romper com a tradição do trato privado da coisa pública, legado de nossa formação social ao longo da história, ou em outros termos, é romper com uma sociabilidade marcada por relações de favor e tutela, pelo clientelismo e pelo uso da coisa pública com fins privados, traduzida certamente em corrupção. (GOMES, 2000, p. 166).

Os conselhos são espaços institucionalizados e formais de diálogo e, em alguns casos, de deliberação entre representantes da sociedade civil e do governo. Por isso constituem instrumentos fundamentais para a concretização do exercício do controle social.

Sua função é garantir, portanto, os princípios da participação da sociedade nos processos de decisão, definição e operacionalização das políticas públicas emanados da Constituição. Ou seja, são instrumentos criados para atender e cumprir o dispositivo constitucional no que tange ao controle social dos atos e decisões governamentais. (GOMES, 2000, p. 166).

Os primeiros conselhos foram criados nas três esferas do poder Executivo (nacional, estaduais e municipais) no início da década de 1990, geralmente após as leis orgânicas das diversas políticas sociais¹⁵. Em geral os conselhos são colegiados; podem ser paritários (compostos por representantes do governo e da sociedade civil), e podem ser deliberativos¹⁶.

Para Raichelis (2000), os conselhos representam uma conquista da sociedade civil, pois são espaços que estão sendo construídos pela ação coletiva¹⁷ de inúmeros sujeitos sociais, principalmente em âmbito municipal, e, assim, pretendem ampliar e fortalecer o poder local.

A construção de um processo continuado de interlocução pública é um dos efeitos da experiência nos conselhos, ampliando a participação coletiva e criando novas relações políticas entre governo e cidadãos. Por meio dessa interlocução, objetiva-se propor alternativas de políticas públicas, efetivar espaços de debate, criar mecanismos de negociação e pactuação, transformar a lógica burocrática estatal por meio dessa forma de fazer política e, assim, poder exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais (RAICHELIS, 2006).

Raichelis (2006) comenta que do mesmo modo que a experiência dos conselhos visa transformar a burocracia estatal, a sociedade civil também é convocada a modificar-se, a construir alianças em torno de pautas coletivas, a ultrapassar a realização de interesses particularistas e corporativistas, interpelada ao exercício de mediações sociais e políticas para o atendimento de demandas sociais.

De acordo com Bravo (2009), os conselhos devem ser visualizados como lócus do fazer político, como espaços contraditórios e orientados pela democracia participativa. Desta forma, pode se considerar que os conselhos são espaços de disputas de propostas, embate político, confronto, articulação, negociação e construção de alianças, nos quais os avanços e os recuos são mediados pela correlação de forças num dado momento.

Chaia (2003) afirma que os conselhos adquirem ou não uma maior importância na gestão municipal dependendo do relacionamento entre esses órgãos e a prefeitura, e que existe um funcionamento diferenciado dos conselhos de acordo com a gestão do prefeito e de seu respectivo partido político: *“Nesse sentido, o partido*

¹⁵ A lei n. 8.080/1990, que regulamenta o Sistema Único de Saúde (SUS), e a Lei 8.069/1990, que regulamenta o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foram pioneiras na regulamentação do princípio constitucional dos conselhos (SIMÕES, 2011).

¹⁶ Importante salientar que os conselhos podem ser deliberativos ou apenas consultivos. No último caso significa que não podem ser considerados um espaço de partilha do poder e tomada de decisões.

¹⁷ O conceito de ação coletiva é muito importante nas Ciências Sociais, sendo um conceito-chave para o entendimento da sociedade, especialmente no contexto da abordagem weberiana. Na prática, a ação social se traduz em inúmeras formas de ações coletivas no plano econômico, social, político e cultural (GOHN, 1999).

político do Executivo, o secretário municipal de cada setor e o histórico de luta de cada conselho setorial podem estabelecer uma dinâmica diferenciada". E conclui que esses elementos devem ser considerados para diferenciar a institucionalização e a efetivação dos conselhos municipais.

Coutinho (1992) ressalta que é somente por meio da articulação entre mecanismos de representação indireta com os organismos populares de democracia de base que os elementos de uma nova concepção de democracia e cidadania podem surgir e tomar corpo. Considera que é a partir dessa articulação que as classes subalternas podem participar ativamente do poder político, influenciando nas decisões, havendo a possibilidade de construção do predomínio da vontade geral e a conservação do pluralismo.

O funcionamento e a dinâmica atual dos conselhos

Por ter se tornado um dispositivo constitucional, fato é que atualmente, segundo Behring e Boschetti (2011) e Simões (2011), existem conselhos distribuídos por diversas áreas (educação, saúde, trabalho, previdência social, meio ambiente, assistência social, segurança alimentar, cidades, cultura e desenvolvimento rural), por diferentes segmentos (mulheres, crianças e adolescentes, idosos e negros) e por várias temáticas (execuções penais, comunidade, meio ambiente, ciência, tecnologia, questões penitenciárias, entre outros). Conclui-se que os conselhos se disseminaram por todas as atividades estatais de interesse de políticas públicas (SIMÕES, 2011). O portal do governo federal (apud, BEHRING; BOSCHETTI, 2011) estima que é possível que existam mais de 20 mil conselhos nas mais variadas áreas.

Enfim, os conselhos são dispositivos que podem possibilitar à população o exercício do controle social sobre as políticas públicas, e atualmente estão espalhados por diversas áreas. Mas, como os conselhos funcionam na prática?

Os conselhos podem ser independentes do governo e da estrutura formal das políticas governamentais ou ainda podem estar ligados a políticas e programas sociais, localizados em âmbito federal (nos ministérios correspondentes) e em âmbito estadual e municipal (nas secretarias correspondentes) (RAICHELIS, 2000). Quando um conselho está ligado à estrutura governamental, a iniciativa de sua criação é do poder executivo (SIMÕES, 2011). Quando um conselho é independente, a iniciativa de sua criação vem da sociedade civil organizada e da população interessada.

Vale salientar que os Conselhos [...] não são espaços neutros, nem homogêneos, pois neles existe o embate de propostas portadoras de interesses divergentes para dar o rumo das políticas sociais na direção dos interesses dos segmentos das classes dominantes ou das classes

subalternas lá representados, mesmo que estes interesses não sejam explicitados como tais. Estão presentes interesses da rede privada, corporativos, clientelistas, de entidades sociais, dos setores populares organizados e dos sindicatos. Isso quer dizer que o controle social é uma possibilidade neste espaço, a depender da correlação de forças dentro dos mesmos que, por sua vez, é resultante da correlação de forças existente no conjunto da sociedade civil (CORREIA, 2012, p. 299).

Por isso, para garantir que seu exercício seja ao máximo democrático, a forma de funcionamento da maioria dos conselhos apresenta algumas características mais constantes, elencadas a seguir:

1. Funções: os conselhos podem ter as seguintes funções: deliberativa¹⁸, consultiva, fiscalizadora e normativa, deste modo esse colegiado autônomo tem como finalidade discutir, planejar e fiscalizar as políticas públicas. Quando está vinculado ao poder governamental deve exercer o controle social tendo como pontos básicos a política, o plano de ação, o fundo (orçamento e financiamento) e a fiscalização da execução orçamentária e a instituição e aplicação das políticas públicas, bem como subsidiar o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas ou as Câmaras Municipais na elaboração, execução e fiscalização das leis sociais (SIMÕES, 2011).

Função deliberativa: o caráter deliberativo de um conselho se refere à atividade dos conselheiros em debater as temáticas em pauta e em tomar um posicionamento, geralmente por votação, sobre como devem ser a atividade ou a política voltada a uma demanda específica. Outra maneira de tornar as deliberações de um conselho um ato do poder Executivo é por meio de sua homologação pela respectiva autoridade e pela sua publicação no diário oficial.

Segundo Simões (2011) *“Pode-se afirmar que a autoridade dos conselhos é mais política do que diretamente executiva, ou seja, suas deliberações não são obrigatórias, mas exercem influência forte e direta sobre o executivo e legislativo”*.

A discussão sobre os conselhos consultivos ou deliberativos é um tema fundamental. Os conselhos das políticas públicas setoriais, quando deliberativos, possuem como competência aprovar planos, fiscalizar as ações e a utilização dos recursos públicos, aprovar ou rejeitar a prestação de contas feita pelo Executivo e emitir normas.

¹⁸ Novamente é importante salientar que os conselhos podem ser deliberativos ou apenas consultivos. No último caso significa que não podem ser considerados um espaço de partilha do poder e tomada de decisões.

Embora não sejam os únicos canais de participação da sociedade, são canais permanentes e sistemáticos com garantia jurídico/formal.

Quanto ao caráter deliberativo dos conselhos Raichelis (2003) afirma que: *“Na prática, nós sabemos que essa definição não é garantia de que os conselhos interfiram nos rumos da política social e nos orçamentos. Apesar disso, é fundamental a luta pela manutenção do caráter deliberativo dos conselhos”*.

Raichelis (2003) afirma que, em muitos casos, embora estejam garantidos em lei, nem sempre na prática os conselhos conseguem garantir a competência deliberativa. E denuncia que: *“Existem muitos conselhos compostos por “notáveis” indicados pelos Executivos, que desempenham um papel meramente ritualístico e não uma efetiva prática de controle social com poder deliberativo”*.

Função normativa: os conselhos podem fixar diretrizes para as atuações das autoridades executivas (prefeitos, governadores ou presidente da República). Entretanto, a autoridade executiva não está a eles subordinada. Isso significa que essas diretrizes são indicações e não há obrigatoriedade em executá-las.

2. **Regimento interno:** todo conselho deve ter um regimento interno que regularize todas as suas diretrizes, atividades e formas de funcionamento. Esse regimento deve obedecer às normas constitucionais e leis complementares, caso contrário poderá ser objeto de representação do Ministério Público. Em linhas gerais, o regimento deve prever:
 - as hipóteses, *quorum* e procedimentos de sua própria alteração;
 - a forma de convocação, a periodicidade e a direção de suas reuniões;
 - a instituição de comissões, suas atribuições e seu funcionamento;
 - o processo e procedimento de votação;
 - os procedimentos de designação, nomeação, posse, substituição, ausências e exoneração de conselheiros;
 - a forma do exercício de sua presidência, mesa, secretários e suplências;
 - as assessorias;
 - as competências e procedimentos para decisões e pedidos de vista;
 - a prestação de contas.
3. **Eleição de representantes:** existem duas categorias diferentes de conselheiros: os representantes do poder governamental e os representantes da população interessada (profissionais da área, usuários e os prestadores de serviços). As eleições desses representantes variam conforme a sua categoria. No âmbito governamental, em geral, a autoridade executiva indica os seus representantes, que devem ser da esfera do poder em que o conselho se instala. Em um conselho municipal, por exemplo, os representantes do poder Executivo devem ser indicados pelo prefeito e ocorre essa mesma

lógica nas outras esferas, apesar de a lei não impedir que sejam indicados, também, representantes de esferas diferentes. Os representantes da população interessada são indicados por suas entidades e organizações locais de origem, isso significa que os profissionais serão indicados pelos seus locais de trabalho (creches, APAES, albergues entre outros) e os usuários pelas associações comunitárias, movimentos sociais, clube de mães entre outros. Com todos os indicados ocorrem as eleições, e os eleitos cumprem um mandato com duração determinada pela lei ou pelo regimento interno do conselho, com ou sem direito à recondução. Após a nomeação dos conselheiros, a instalação do conselho se dá por ato administrativo do ministro ou secretário. O mandato dos representantes da sociedade civil não pode ser cassado arbitrariamente, salvo nas hipóteses previstas em seu regulamento interno e ainda lhe é assegurado o direito de defesa. Já os representantes governamentais, como são de livre nomeação, podem ser substituídos sem restrições.

A escolha dos representantes da sociedade civil varia de acordo com as definições estabelecidas para a composição de cada conselho: ela é realizada ou por entidade, ou em fóruns determinados, ou diretamente pelo prefeito. Chaia (2003) denuncia que *“em muitos casos, ainda é o Poder Executivo que escolhe as entidades que farão parte dos conselhos, o que contribui para o distanciamento entre representantes e representados”*.

Quanto à composição dos conselhos Pontual afirma que: *“À medida que conseguirmos introduzir nos conselhos setoriais representações do governo e da sociedade civil que não sejam apenas de segmentos desta ou daquela política específica, avançamos”*. (PONTUAL, 2003, p. 16). O autor exemplifica com a inserção de representantes de várias áreas do governo e representantes de outras políticas de governo. E no plano da sociedade civil aposta na diversificação dos atores:

Quando se tiver, na composição do conselho, instâncias de articulação dos movimentos sociais que não sejam específicas só daquele movimento (...), mas que representem a discussão de outras políticas, teremos contribuído para alargar a visão daquele tema e para buscar soluções integradas para as políticas. (PONTUAL, 2003, p. 17)

Importante salientar que qualquer conselheiro tem suas atribuições específicas definidas na legislação do respectivo conselho. No exercício de sua representação o conselheiro tem a responsabilidade de fazer a articulação necessária entre o segmento que representa, sua agenda específica, e a agenda mais ampla do conselho. Isso porque no exercício da função pública, o conselheiro deve ter como objetivo comum à viabilização das políticas, e não ser apenas e tão somente o representante,

porta voz ou defensor deste ou daquele segmento, pois como agente público, seu mandato é coletivo, não sendo propriedade do setor que representa.

4. **Eleição do presidente do conselho:** quanto à eleição do presidente do conselho, na maioria das vezes, não há previsão legal que assegure a algum membro a condição de presidente nato, por isso, o presidente do conselho deve ser eleito entre seus membros (SIMÕES, 2011).
5. **Órgão paritário:** para garantir sua plena legitimidade ideal seria que os conselhos fossem paritários, ou seja, que houvesse igualdade no número de representantes da sociedade civil e do governo, além de igualdade de condições para o exercício das diferentes funções e posições na estrutura. Quanto à quantidade total de conselheiros, geralmente não há delimitações nem no regimento interno nem em sua constituição.

Importante enfatizar que a quase total formalização, a grande sistematização das funções e do funcionamento dos conselhos também têm seus reveses e pode, em certa medida, dificultar a participação imediata da população, já que estabelece muitos parâmetros e condições. Nesse sentido, Raichelis (2006) propõe uma pauta estratégica com quatro pontos para o fortalecimento democrático desses espaços públicos de decisão e gestão das políticas:

1. estimular a participação dos movimentos sociais, organizações populares e usuários das políticas sociais públicas nos conselhos e demais espaços públicos de deliberações;
2. propor intervenções públicas que conduzam à explicitação das diferenças entre os projetos políticos em disputa, a fim de contrapor-se à tendência de despolitização da sociedade civil;
3. fortalecer as iniciativas democratizantes no interior dos aparatos governamentais por meio de um processo de estímulo à interlocução entre Estado e sociedade civil;
4. proporcionar ações nos espaços públicos que estimulem o desenvolvimento da sociabilidade pública, a fim de refundar a política como espaço de criação e generalização de direitos.

Sucintamente, portanto, afirma-se que o conselho é um colegiado autônomo, com seu próprio regimento interno e finalidade específica. Vale destacar aqui a importância que Duriguetto dá à dimensão política dos conselhos, pois segundo a autora:

(...) os espaços conselhistas são possibilitadores do debate da interferência dos segmentos organizados da sociedade civil (e dos diferentes interesses de classe que são portadores) nos mecanismos da gestão, formulação e fiscalização das políticas e dos serviços. Essa

relevância (legalmente) atribuída, se objetivada politicamente pelas organizações e movimentos sociais que defendem os interesses das classes subalternas no campo da sociedade civil podem fomentar e induzir debates e ações denunciadoras da histórica não constituição, na realidade nacional, de políticas sociais universalistas, de qualidade e que incorporem dimensões participativas e democráticas na sua gestão e execução. (DURIGUETTO, 2012, p. 308)

Desse modo, a importância política dos conselhos se dá pela possibilidade de colocar em pauta as demandas da população na ordem do dia das discussões sobre as ações e direções do poder Executivo e Legislativo, sendo um dispositivo que exerce, portanto, força política sobre esses órgãos.

Outros instrumentos e canais de participação e controle social

A participação popular nas políticas públicas não está reduzida apenas aos espaços dos conselhos. Importante salientar que o controle social pode ser exercido pela população em geral fora dos canais formais e institucionais de participação, acompanhando as políticas públicas em todos os níveis do poder Executivo em espaços como: conferências, ações de orçamento participativo, comitês, plenárias, associações, movimentos, fóruns, organizações não governamentais (ONGs), etc. Nestes espaços autônomos de debate se constroem interesses coletivos e propostas que, no posterior diálogo com o Executivo, serão apresentadas e defendidas.

Um dispositivo de participação social que tem sido apontado também como uma possibilidade de renovar e retomar os espaços de criação e generalização de direitos é o fórum. Os fóruns são espaços de participação mais amplos, menos institucionalizados, menos submetidos às regras e normas institucionais. Raichelis (2003) afirma que eles são instrumentos dinamizadores dos próprios conselhos no sentido de garantir que eles possam ganhar mais representatividade.

Distintos dos conselhos, esses fóruns configuram-se como espaços não institucionalizados, menos formalizados e ritualizados e, por isso, permeáveis a participação popular. Se fortalecidos, podem converter-se em instrumentos dinamizadores e ativadores dos conselhos, com vista a garantir que estes possam ganhar maior representatividade e legitimidade social. (RAICHELIS, 2000, p. 69)

Nesse sentido, em um processo mais integrado por um conjunto de organizações populares e sociais de amplo reconhecimento social, os fóruns podem cumprir um importante papel para que os conselhos não se fechem neles mesmos, por meio de mecanismos de escuta e articulação com a sociedade.

Os Fóruns podem cumprir importante papel para que os conselhos superem seus próprios limites por meio da criação de mecanismos de escuta e articulação com a sociedade, e, finalmente, para que os próprios conselhos, que são instâncias de controle social, possam ser eles também submetidos ao controle da sociedade civil organizada. (RAI-CHELIS, p. 67, 2000)

As conferências também se constituem como espaços privilegiados nos quais se efetivam a participação popular:

As conferências são eventos que devem ser realizados periodicamente para discutir as políticas sociais de cada esfera e propor diretrizes de ação. As deliberações das conferências devem ser entendidas enquanto norteadoras da implantação das políticas e, portanto, influenciar as discussões travadas nos diversos conselhos. (BRAVO, 2009, p. 396)

Esses outros canais de participação também cumprem importante papel de controlador social, além de possibilitar que os próprios conselhos sejam submetidos ao controle democrático da sociedade civil organizada.

Considerações conclusivas

A participação ampla da sociedade no controle social das políticas públicas pode contribuir para o fortalecimento das políticas, tornando-as mais eficientes e adequadas às necessidades prioritárias da população e ao interesse público. Contribui também para melhoria dos níveis de oferta, de qualidade dos serviços e para a fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Além disso, o controle social contribui para a democratização da gestão pública, por meio do envolvimento de diversos segmentos da sociedade, cada qual com seus interesses e necessidades e específicas.

Para que o controle social seja exercido de forma efetiva é fundamental que os representantes da sociedade conheçam profundamente a política pública a ser discutida, suas prioridades, e também o que é necessário fazer para garantir os direitos da população e atender suas demandas. Também é fundamental conhecer os canais de participação em que se podem atuar, quais as maneiras possíveis de se incidir nestes

espaços, e que outras formas de monitoramento e de pressão existem em relação às políticas públicas.

Para tanto, é importante que os movimentos sociais, associações e entidades da sociedade civil busquem informações, entendam como funcionam as políticas públicas, seus programas, ações e seu orçamento, apropriando-se dos termos utilizados, de como funciona a burocracia, regras e prazos que o poder público precisa cumprir, para então, posteriormente, dialogar com o Executivo. Deste modo, nos espaços de participação e controle social, terão maior possibilidade de defender uma posição ou proposta discutida previamente e intervir com maior qualidade. É fundamental um processo de aprendizado e formação contínuo e permanente, o qual deve ser fomentado nos espaços autônomos de organização da sociedade.

O acesso do cidadão às informações públicas é um direito garantido pela Constituição Federal, e é fundamental para a realização do controle social. Contudo, ainda não existem instrumentos suficientes que o garantam. Para que isto se concretize, o Executivo deve criar e aprimorar mecanismos de acesso a informações públicas, as quais devem ser disponibilizadas em linguagem adequada, com transparência, possibilitando o exercício eficiente do controle social. Também seria interessante a elaboração de indicadores com recortes por gênero, região, faixa etária, raça, entre outros, para o acompanhamento do impacto das políticas públicas para os diferentes segmentos da sociedade. O poder público ainda tem o dever de garantir estrutura física e recursos para que os espaços institucionais de participação e controle social possam funcionar adequadamente, além de garantir a capacitação permanente e sistemática dos conselheiros, tanto da sociedade civil quanto do governo.

Referências bibliográficas

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 6 ago. 2014.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Amazoneida Potyara Pereira. (Org.). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

_____. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. In: *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/Abepss, 2009.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria da Costa. Desafios do controle social na atualidade. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

CARVALHO, Antônio Ivo. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/ IBAM, 1995.

CHAIA, Vera Lucia Michalany. Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos. In: *Observatório dos Direitos do Cidadão: articulação entre os conselhos municipais*. São Paulo: PUC-SP, Instituto Pólis, 2003.

CORREIA, Maria Valéria da Costa. Sociedade civil e controle social: desafios para o Serviço Social. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MENEZES, Juliana Souza Bravo de (Org.) *Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos: desafios atuais*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 293-333.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Conselhos de direitos e intervenção profissional do Serviço Social. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MENEZES, Juliana Souza Bravo de. (Org.) *Saúde, Serviço Social, movimentos sociais e conselhos: desafios atuais*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 307- 333.

GOMES, Ana Lígia. Os conselhos de políticas e de direitos. In: *Capacitação em serviço social e política social – módulo 4. O trabalho do assistente social e as políticas sociais*. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

GONH, Maria da Glória. Classes sociais e movimentos sociais. In: *Capacitação em serviço social e política social – módulo 2. Reprodução social, trabalho e Serviço Social*. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 1999.

INGRAO, Pietro. *As massas e o poder*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MICHAELIS. *Moderno dicionário da língua portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 2009. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/>. Acesso em: 17 de ago. 2014.

NETTO, José Paulo. *Democracia e Transição Socialista: escritos de teoria e política*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: The-saurus, 1996.

PONTUAL, Pedro. Caminhos possíveis para a articulação entre os Conselhos. In: *Observatório dos Direitos do Cidadão: articulação entre os conselhos municipais*. São Paulo: PUC-SP, Instituto Pólis, 2003.

RAICHELIS, Rachel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elisabete, et al. *Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: *Capacitação em serviço social e política social – módulo 3. Política Social*. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

_____. O controle social democrático na gestão e orçamento público 20 anos depois. In: Seminário Nacional – *O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito*. Brasília: CFESS, 2011.

_____. A relação entre os Conselhos e os movimentos sociais. In: *Observatório dos Direitos do Cidadão: articulação entre os conselhos municipais*. São Paulo: PUC-SP, Instituto Pólis, 2003.

SIMIONATTO, Ivete. Estado, sociedade civil e espaços públicos: uma análise do Plano Plurianual – 2004/2007. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 88, 2006.

SIMÕES, Carlos. *Curso de direito do serviço social*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

STEIN, Rosa Helena. Implementação de políticas sociais e a descentralização político administrativa. In: *Capacitação em serviço social e política social – módulo 3. Política Social*. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.