

CONTROLE SOCIAL PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA¹

Abigail Silvestre Torres²

João de Jesus da Costa³

1

A discussão em torno do controle social se inscreve no reconhecimento das condições necessárias para que se promova a democratização da gestão pública. Após amplo período de vivência sob um estado ditatorial no qual predominou a centralização das decisões, o tecnicismo e o autoritarismo, as propostas discutidas durante a abertura democrática, na década de 1980 reconhece-se a necessidade de revisão daquele modelo, com vistas a ampliar a participação popular nas decisões e descentralizar a gestão pública, aproximando as decisões do Estado ao cotidiano do cidadão. Tal direção exige que o diálogo enfrente questões no âmbito técnico, o que envolve a necessidade de implantação de regulação jurídica que normatize a ação do Estado em quaisquer situações, mecanismos eficientes de arrecadação e aplicação de recursos, definição de rotinas e procedimentos ágeis no atendimento à população, utilização de tecnologias, contratação e qualificação de recursos humanos, entre outras questões. Todavia essas medidas não são suficientes, é necessário inserir outra dimensão à questão gerencial que passa essencialmente pelo debate ético e político sobre a necessidade de que as decisões do Estado promovam a justiça e equidade e ampliem o acesso à riqueza coletivamente produzida.

“Trata-se de uma ação técnico-política que busca não apenas “corrigir” políticas equivocadas, mas também resgatar “dívidas” sociais historicamente acumuladas, dedicando-se a alcançar uma aproximação radical entre crescimento econômico, modernização e desenvolvimento social” (NOGUEIRA, 2004, 148).

Inicialmente é oportuno destacar que a ênfase que aqui será dada refere-se às ações que os cidadãos exercem para monitorar, fiscalizar, avaliar, interferir na gestão estatal e não o inverso. Pois, também denomina-se controle social, as ações do Estado para controlar a sociedade, que se dá por meio da legislação, do aparato institucional ou mesmo por meio da força. O controle social exercido pelo Estado sobre os cidadãos visa, no limite, a

¹ Texto produzido para o Relatório Crítico do I Seminário Nacional de Controle Social, promovido pela Controladoria Geral da União em agosto de 2009, no Distrito Federal.

² Assistente social, doutoranda em Serviço Social (PUC/SP)

³ Psicólogo, *coach* ontológico empresarial.

preservação da humanidade que poderia destruir-se pela competição, pela desconfiança ou mesmo em busca de glória e destaque, se não houvesse uma força limitadora e legítima para frear tais impulsos.

Ao transferir poder a seus representantes o cidadão define uma carga de responsabilidade pela implementação das medidas capazes de promover e proteger os seus interesses. Assim, ao falar de controle social não se pretende apenas que se consigam implantar mecanismos que reduzam, eliminem ou previnam os desperdícios, os desvios e as malversações na aplicação dos recursos públicos. Busca-se assegurar que os gestores públicos e sociais se comprometam com a excelência na concepção e implementação dos programas, projetos e serviços. De um lado, portanto, o controle tem um sentido de vigilância e responsabilização. Do outro, tem o sentido de efetividade e compromisso com a coisa pública.

A dimensão histórica adquire relevância essencial para a compreensão desse debate, pois as mudanças e suas repercussões são observáveis e identificadas a partir da análise dos contextos em que as experiências se realizam. A sociedade empreende constantes e intensos movimentos, cercados de contradições, o que, adicionalmente, exige que se identifiquem tendências, modelos, posições adotadas e intenções explícitas e implícitas, valorizando nos diferentes momentos os passos dados na direção do fortalecimento da democracia e da justiça social, pois é disso que se trata. A discussão sobre o controle social, ênfase que se expressa na Constituição de 1988, ou seja nos marcos estabelecidos pós-ditadura, se assenta na idéia de que quanto maior a participação da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas, mais elas responderão ao interesse do coletivo. Isto, por consequência, exige a superação da tradicional forma de exercício do poder governamental brasileiro que atuando fortemente centralizado, esteve vinculado ao fortalecimento de práticas clientelistas e patrimonialistas.

São novos valores que estão em cena. A partir da inserção do debate do controle social, reserva-se a grupos sociais que dantes não tinham acesso às decisões governamentais que legitimamente as conheçam, saibam por que foram adotadas e as reorientem a partir do reconhecimento de quais são os problemas que devam prioritariamente ser enfrentados pela ação pública.

Assim, previu-se na Constituição de 1988 a institucionalidade de instâncias de deliberação na gestão das políticas sociais públicas, com a denominação de conselhos - órgãos colegiados de composição paritária entre governo e sociedade civil - cuja composição prevê na maior parte dos “arranjos”: usuários, prestadores de serviços e trabalhadores. A atuação dos conselhos é por definição autônoma, não havendo nenhuma subordinação e hierarquia em relação aos poderes constituídos e entre as esferas governamentais. O princípio básico que inspirou a criação dos conselhos, para as políticas sociais, foi o entendimento que os mecanismos de representação não eram mais suficientes para garantir o exercício da democracia e os interesses dos cidadãos. Assim, constatou-se que a atividade político-eleitoral é insuficiente para representar um julgamento dos governos, se não estiver associada a outros mecanismos que permita ao cidadão conhecer o funcionamento e os resultados da ação governamental.

Inúmeros estudos e pesquisas demonstram a importância dos conselhos na gestão das políticas públicas. Sua forte presença, quantitativa⁴ e qualitativa, especialmente na área da defesa dos direitos de crianças e adolescentes, assistência social e saúde, é um marco na década de 1990⁵, estabelecendo novas regulações e padrões no desenvolvimento dessas políticas. As análises sobre esses conselhos buscam captar seu caráter deliberativo⁶, a capacidade de alteração da agenda do Estado, os mecanismos internos de organização, a inserção de temas na pauta dos conselhos, a relação entre conselhos e outras organizações da sociedade, o equilíbrio da sua participação interna, especialmente com destaque para o protagonismo dos usuários, as organizações que o compõem, entre outras questões.

⁴ Segundo pesquisa realizada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça em 2006 havia 4.519 conselhos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes. No mesmo período, levantamento do IBGE (2006) dá conta de que 5.497 municípios brasileiros possuíam Conselhos de Assistência Social.

⁵ A despeito do destaque para essas três áreas, é importante frisar que há inúmeras outras áreas que possuem em seus arranjos institucionais a obrigatoriedade de conselhos, tais como: habitação; segurança alimentar; direitos de idosos, de pessoas com deficiência, de mulheres, de igualdade racial. Há ainda conselhos voltados especificamente a monitoramento de programas, como é o caso da merenda escolar e do Bolsa Família e ainda conselhos gestores de recursos como o do Fundo de Desenvolvimento de Educação Básica.

⁶ Embora as legislações ordinárias estabeleçam que os conselhos de políticas públicas são órgãos deliberativos, há várias legislações locais que criaram conselhos consultivos nas diferentes áreas mencionadas. Nossa direção é de fortalecer os conselhos como espaços de decisão, por isso consideraremos ao longo desse texto, sua identidade deliberativa como propriedade peculiar.

Para além desses temas, o debate atual reconhece a importância da institucionalização do controle social, mas entende que, a essa modalidade, devem associar-se ações mobilizatórias mais gerais, que envolvam amplos segmentos da sociedade (TATAGIBA, 2002, 100). Inscrevem-se nesse debate aqueles que entendem que há necessidade de se pensar formas criativas de exercício do controle social, o que se distancia de uma visão em que o controle dar-se-á exclusivamente por estruturas que dêem conta de acompanhar o conjunto de um programa, de uma política ou de uma gestão. Nessas estruturas estão os conselhos setoriais ou transversais, as instâncias administrativas como as corregedorias, as controladorias, as auditorias entre outras. E, ainda, estruturas públicas autônomas em relação aos poderes sobre os quais exercem controle, como é o caso do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Na outra linha, é possível estabelecer iniciativas pontuais de controle, que tomam pra si o acompanhamento a uma dimensão de um problema ou de uma política pública, ou ainda que tentam incidir sobre práticas específicas de gestores ou autoridades. Esse nível de controle pode se dar também pela pressão da opinião pública, que gera constrangimento sobre os autores das práticas que se visa alterar. Ou ainda pela fiscalização ostensiva de procedimentos inconsistentes do ponto de vista legal ou administrativo. Nesse campo observam-se experiências de comitês, observatórios, redes, fóruns, plenárias etc. O grau de formalização dessas experiências é muito variado, deslocando-se de iniciativas pontuais de pessoas e grupos sociais até espaços interinstitucionais com ampla capacidade de articulação e mobilização da opinião pública.

As duas estratégias mencionadas acima são igualmente necessárias e devem ter atenção e participação simultânea da sociedade civil organizada⁷, não sendo formas excludentes ou substitutivas de controlar a gestão pública, pois:

1. Torna-se imprescindível que se estabeleçam estruturas sólidas e com autoridade para a materialização do controle social. Ao estabelecer rituais, regras, processos e procedimentos cria-se uma atmosfera de que os gestores não podem agir de forma arbitrária e centrada apenas em seus interesses particulares. Ou seja, garante-se o

⁷ Para FERRAZ (2006, 66) A existência desses diferentes espaços de participação “impõe aos movimentos sociais um duplo desafio: o da organização e mobilização de suas bases societárias e o da presença e intervenção junto aos espaços institucionais conquistados”.

princípio de que a coisa pública é realmente pública e de que sua administração deve atender aos interesses públicos;

2. Também é indispensável que se faça chegar a todos os espaços da atividade pública a percepção de que a sociedade está atenta à forma como se administra. Ao se construir experiências diversificadas, algumas até inusitadas, de acompanhamento à gestão pública, amplia-se o alcance do controle social e possibilita-se que mais pessoas possam compartilhar os processos de participação política.

É provável que haja maior consideração dos gestores em relação à atuação das instâncias formais de controle, inclusive pelo constrangimento legal que obriga sua criação. Em contrapartida, é também nestes espaços que se pode verificar maior pressão para que as decisões do Estado ganhem legitimidade na decisão coletiva. Manobras no sentido de interferir na composição de conselhos ou na indicação de servidores para as equipes de fiscalização são muito comuns. Também, não são raras as situações em que o próprio gestor define previamente os representantes da sociedade que irão compor os conselhos de controle social, ou ainda situações em que se registra acordo entre Legislativo e Executivo para alterar a legislação que instituía o conselho de modo que o mesmo passasse a ter uma composição favorável ao bloco no poder (FERRAZ, 2006, 64). Outra prática na contramão do exercício do controle social é a pressão sobre os membros do conselho, sejam representantes do poder público ou da sociedade civil, para que se alinhem aos interesses do gestor sob pena de sofrerem sanções administrativas, políticas ou mesmo econômicas. Tentativas dessa natureza, de neutralização da ação dos conselhos, são entraves importantes a serem denunciados e enfrentados, mas ao mesmo tempo, atestam sua potência na disputa de diferentes projetos políticos na gestão das políticas públicas.

A questão que interessa principalmente nestas reflexões é a percepção de que o exercício do controle social é possível e se manifesta por diversos mecanismos formais e não formais, verticais ou horizontais, específicos ou gerais. Pode-se declarar que as últimas décadas no Brasil foram férteis em gerar múltiplos mecanismos e estratégias de a sociedade, direta ou indiretamente, posicionar-se frente a seus representantes, a ponto até de lhes retirar toda a legitimidade para permanecerem nas funções para as quais foram escolhidos, a exemplo do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello.

A descoberta dessa capacidade de interferir transforma cidadãos e cidadãs de meros espectadores em protagonistas da construção de outra lógica de lidar com a coisa pública, que se fundamenta no respeito ao interesse público, no compromisso com a efetividade da gestão pública, na realização de direitos e na postura ética.

Dessa forma o exercício do controle social potencializa um movimento de mão-dupla, pelo qual de um lado o Estado precisa informar e justificar à sociedade as decisões adotadas, o que exige maior transparência nos procedimentos de gestão. Poder-se-ia dizer que tal movimento favorece a redescoberta da noção de público para o Estado. De outro lado, tal dinâmica favorece a redescoberta, para a sociedade, da noção de cidadania política ativa, pela qual se estabelece a construção de uma agenda que ao extrapolar interesses corporativos, incorpora princípios de universalidade e equidade. Tal concepção de cidadania exige a superação da relação de subalternidade e requer atuação política com direção estratégica e racional.

O I Seminário Nacional de Controle Social trouxe à cena inúmeras experiências que podem ser agrupadas nas duas perspectivas descritas acima. Estampou a diversidade e a criatividade. Demonstrou resultados objetivos e subjetivos. Aponta assim caminhos para disseminação e replicação de iniciativas e metodologias. E constrói uma agenda para a consolidação do controle social como elemento indissociável da gestão pública.

Na esteira desses debates apresentam-se a seguir alguns elementos essenciais presentes nas análises sobre o controle social, com destaque para atuação dos conselhos deliberativos de políticas públicas, e que agregados à sistematização das contribuições trazidas pelo Seminário, espera-se que contribuam para impulsionar pessoas, instituições e redes a cumprir a missão de fazer do Brasil um exemplo em autodeterminação do povo. A direção aqui empreendida é aquela que, ao apontar limites, busca circunscrevê-los no campo do enfrentamento estratégico para superação e não para imobilização, inspirando-se na direção:

“... de que a atitude do bom democrata é a de não se iludir com o melhor e a de não se resignar com o pior” (Bobbio: 2000, 76).