

REPENTE

Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - nº 29 - Agosto/08

Controle social das políticas públicas



É comum ouvirmos falar na importância da participação da sociedade no controle social das políticas públicas para a construção da democracia. Neste Repente, buscamos aprofundar um pouco este tema: o que significa falar em controle social, por que ele é importante, quem o executa, como ele se concretiza e como pode aprofundar a democracia.

Mas o que é controle social?

Desde os anos 70, os movimentos sociais que lutam pela democratização da sociedade brasileira buscam o direito de intervir nas políticas públicas através da criação de mecanismos de controle social. Controle social é uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre

as políticas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas. Esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, do estado ou do governo federal.

O controle social pode ser realizado tanto no momento da definição das políticas a serem implementadas, quanto no momento da fiscalização, do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública.

O direito à participação popular na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado está garantido na Constituição de 1988 e regulamentado em leis específicas, como a Lei Orgânica da Saúde (LOS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto das Cidades. Estas leis prevêem instâncias de consulta e deliberação cidadãs, especialmente por meio de conselhos de políticas públicas nos três níveis do Executivo (Federal, Estadual e Municipal). Além disso, o controle social pode ser exercido fora dos canais institucionais de participação, pela população em geral, acompanhando as políticas públicas em todos os níveis da federação.

Por que o controle social é importante?

A participação da sociedade debatendo em suas organizações, dialogando com o Estado e realizando o controle social é muito importante para garantir que as políticas atendam, de fato, às necessidades prioritárias da população, para melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e também para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. A participação ampla da sociedade no controle social fortalece as políticas públicas, tornando-as mais adequadas às necessidades da coletividade e ao interesse público, e mais eficientes. Por exemplo, quando a população está atenta para o que ocorre na escola do seu bairro ou no posto de saúde, ou mesmo nas políticas nacionais, temos um melhor resultado em termos de qualidade desta política pública.

Além disso, o controle social contribui para a democratização da gestão pública, através do envolvimento de diversos atores da sociedade, cada qual com seus necessidades e interesses específicos. Ao pensar a política pública, o gestor (prefeito, secretário) não toma decisões levando em conta apenas o seu ponto de vista, mas passa a dialogar com as diversas demandas trazidas pelos diferentes atores participantes. O exercício do controle social é um aprendizado tanto para gestores quanto para atores da sociedade, uma vez que neste processo todos aprendem a reconhecer e a dialogar com diferentes necessidades existentes. Em alguns espaços, como nos conselhos gestores de políticas públicas, a sociedade não apenas tem direito à voz, como também, delibera e decide sobre as políticas, em conjunto com o governo.



Onde o controle social é exercido?

As Conferências, os Conselhos de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos constituem espaços importantes para a concretização do exercício do controle social. São espaços de diálogo e deliberação direta entre representantes da sociedade civil e do governo.

Os conselhos gestores de políticas públicas são instrumentos fundamentais de controle social das políticas setoriais nos níveis municipal, estadual e federal, previstos em lei. A eles compete deliberar políticas e aprovar planos, fiscalizar as ações e a utilização dos recursos, aprovar ou rejeitar a prestação de contas feita pelo poder público e emitir normas.

Como estes conselhos têm sua existência garantida em lei, não estão sujeitos à vontade de uma ou outra gestão para existir. Já outros espaços como Orçamentos Participativos ou grupos de trabalho são diretamente afetados pela vontade política dos governos em implementá-los ou dar continuidade ao seu funcionamento.

Estes mecanismos não são os únicos onde se exerce o controle social. Não existe controle social sem a participação ativa da sociedade em associações, movimentos, fóruns, ONGs, etc. São nestes espaços autônomos de debate que as propostas a serem apresentadas ao governo são amplamente discutidas e formuladas. Nestes espaços, diversos segmentos da sociedade discutem o que esperam das políticas públicas e da sociedade em que vivem, aprendem a dialogar e a respeitar outros pontos de vista, constroem interesses coletivos e definem propostas que, no diálogo posterior com governos, serão apresentadas e defendidas.

Além disso, as diversas organizações autônomas da sociedade fortalecem o exercício do controle social não só através do diálogo com o poder público em espaços institucionalizados de participação como Conselhos e OPs. São fundamentais, também, ações de pressão, monitoramento, fiscalização, exposição pública de um tema e mesmo o acionamento de órgãos como o Ministério Público, para exercer auditorias e punir atos ilegais por parte do poder público. Por exemplo, os movimentos de moradia, em todo o País, participam de canais institucionais (como conselhos e conferências), mas sabem que é necessário também o monitoramento, a fiscalização e a pressão por fora desses canais, muitas vezes acionando órgãos da Justiça. Se esses movimentos não agirem desta maneira, o direito à moradia – que é um direito relativamente novo no Brasil – nunca será efetivado de fato.

Desafios para que o controle social se concretize

Para concretizar de fato o controle social sobre as políticas públicas, é necessário superar alguns desafios que limitam a realização plena deste direito. Destacamos, em primeiro lugar, a necessidade de superação de uma cultura política autoritária, que historicamente marcou as relações de poder no Brasil. Muitos governos concordam, em princípio, com a participação, mas, na prática, agem sem levá-la em conta. O mesmo vale para a população, que muitas vezes “pede” pela participação, mas, na prática, fica esperando um líder que resolva tudo, sem que precise se envolver muito com as questões.

Além disso, é preciso superar desigualdades de classe, gênero, raça, território, educação, etc., que prejudicam o direito à participação e resultam em desigualdades no acesso aos espaços, a informações de maneira adequada, etc. É preciso tratar os desiguais de formas diferentes, para que os que têm mais dificuldade de acesso a estes mecanismos possam participar deles. É preciso, por exemplo, adequar a linguagem utilizada nas informações prestadas e no discurso entre os participantes nestes espaços e viabilizar o acesso da população aos locais de debate ou reuniões. Sabemos que em muitos casos não são produzidas informações com antecedência ou linguagem adequada sobre a realização de reuniões de conselhos, audiências públicas ou outros eventos públicos para que a população possa se organizar para participar e fazê-lo com a qualidade desejada. Faltam ainda recursos para que os interessados possam participar: transporte, alimentação, etc. Neste sentido, muitas vezes uma parcela importante da população fica sem os recursos e meios necessários para participar, mesmo que interessados e com muito a contribuir.

Os espaços de controle social existentes devem ser fortalecidos e aprimorados em um esforço conjunto entre governo e sociedade. É necessário também fortalecer a transparência e a disponibilização de informações e indicadores sobre políticas públicas, para subsidiar a participação da sociedade.

Falta ainda um maior reconhecimento de que o controle social é um direito de todos em uma sociedade verdadeiramente democrática. Para além do momento das eleições, a participação da sociedade deve ser perseguida e garantida, a fim de que haja espaço para a explicitação de conflitos e negociação entre os diversos segmentos da sociedade e governo, e que se garanta direitos, superando as desigualdades.

Condições para efetivar o exercício do controle social

O papel da sociedade

- Para tornar possível o controle social, é necessário que os representantes da sociedade tenham uma opinião bastante clara sobre a política pública a ser discutida, quais devem ser as suas prioridades, o que ela precisa ter ou fazer para garantir os direitos da comunidade e suprir suas demandas. Para isso, é importante que os movimentos, associações, fóruns e outras entidades da sociedade civil sempre busquem informações e discutam as políticas públicas, programas, ações e o orçamento de um determinado setor para depois dialogar com o Estado. Assim, ao chegar nos espaços de participação, defendem melhor uma posição discutida previamente.

- Para discutir com qualidade e intervir melhor nas políticas públicas, também é fundamental que os representantes da sociedade conheçam seus direitos, os espaços de participação em que podem atuar, de que maneira é possível incidir nestes espaços, e que outras formas de pressão e monitoramento existem sobre as políticas públicas. Com o tempo, as pessoas envolvidas no controle social passam a entender melhor como funcionam as políticas, e passam a intervir com mais qualidade, apropriando-se dos termos utilizados, regras que se deve cumprir, como funciona a burocracia, os prazos que o poder público precisa cumprir, etc. O importante é ter em mente que este processo de aprendizado e formação é contínuo e permanente, e deve ser alimentado nos espaços autônomos de organização da sociedade.

- A sociedade também tem o papel importante de cobrar para que sejam garantidos os mecanismos de controle social previstos em lei, bem como o acesso as informações necessárias para efetivar o controle. Deve pressionar para que se criem novos mecanismos, para que se amplie o alcance do controle social e a democratização do estado, tanto nas políticas em que já existem mecanismos de controle social como em outras áreas onde estes mecanismos não avançaram ainda. Em casos de não cumprimento do que está previsto em lei e esgotadas as possibilidades de diálogo, o Ministério Público pode ser acionado para cumprir papel importante na defesa de direitos e do controle social.

O papel do governo

Para que o controle social seja efetivo é muito importante que o governo reconheça o papel da sociedade civil e do controle social para a gestão de políticas públicas.

- Um governo e funcionários comprometidos com uma gestão democrática são peças-chave para que o controle social se efetive de fato, pois melhoram a qualidade do diálogo entre governo e sociedade civil nestes espaços, e reconhecem os diferentes pontos de vista na tomada de decisões.
- O governo pode investir na criação de novos mecanismos que integram instrumentos de democracia representativa, direta e participativa sobre diversos temas. O poder público é agente importante para ampliar o controle social para setores que não contam com estes mecanismos e onde eles são fundamentais, como, por exemplo, quanto e como são cobrados os impostos, os incentivos fiscais dados às indústrias e ao comércio, as políticas de geração de emprego e renda. Até hoje não contamos com espaços de controle social sobre políticas econômicas, que influenciam muito em nossa vida cotidiana. O Conselho Monetário Nacional, por exemplo, decide sobre toda a gestão do sistema financeiro nacional e não conta com mecanismos de controle social.
- É dever do Estado garantir estrutura física e recursos para que estes espaços institucionais de participação possam funcionar adequadamente. Ele também deve manter os espaços de co-gestão organizados, funcionando bem, mobilizados e representativos, além de garantir capacitação sistemática e permanente dos conselheiros, tanto de governo quanto da sociedade civil.

- O poder público deve ainda criar e aprimorar mecanismos de acesso a informações públicas, especialmente sobre a execução do orçamento público. Ainda não existem instrumentos suficientes que garantam o acesso dos cidadãos a todas as informações públicas, que é um direito garantido pela Constituição Federal, fundamental para a realização do controle social. Além disso, as informações disponibilizadas devem estar em linguagem adequada, ser transparentes e fornecidas a um tempo que possibilite o exercício eficaz do controle social. O poder público deve, por fim, elaborar indicadores adequados para acompanhamento do impacto das políticas públicas, com recortes por gênero, região, faixa etária, raça, entre outros, para facilitar a análise de impacto das políticas para diferentes segmentos da sociedade.

Saiba mais

Boletim Repente nº 26: “Políticas Públicas”

Boletim Repente nº 27: “Como intervir na elaboração e execução do Orçamento Público”

Boletim Repente nº 23: “Conferências de Políticas Públicas”

Boletim Repente nº 12: “Controle Social sobre o Orçamento Público”

Boletim Repente nº 8: “Ministério Público”

Boletim Repente nº 17: “Fóruns de Acompanhamento do Orçamento Público”

Todos os boletins Repente estão disponíveis para download gratuito em www.polis.org.br

REPENTE: Participação Popular na Construção do Poder Local – é um boletim editado pelo Instituto Pólis para divulgar informações e contribuir na formação de participantes de Conselhos de todo o país e pessoas interessadas em construir e fortalecer espaços participativos e de exercício da cidadania ativa.

EXPEDIENTE: PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Organização Não-Governamental de atuação nacional, constituída como sociedade civil sem fins lucrativos, apartidária e pluralista. Seu objetivo é a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento sustentável, a ampliação dos direitos de cidadania e a democratização da sociedade. Rua Araújo, 124. CEP: 01220-020. São Paulo - SP. Tel. (0xx11) 21746800 / Fax. (0xx11) 21746848. <http://www.polis.org.br>. Autores: Lizandra Serafim e Ana Claudia C. Teixeira. Responsáveis: Ana Claudia C. Teixeira e Lizandra Serafim. Coordenação Editorial: Cecilia Bissoli Contreras. Editoração: Silvia Amstalden. Ilustrações: Patricia Maria Woll.

O Instituto Pólis integra o Fórum Nacional de Participação Popular.

