ISBN: 978-85-7846-440-0

OS CONSELHOS DE DIREITOS COMO CAMPO DE DISPUTA POLÍTICA NA DEFINIÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Valdir Anhucci[1]

Vera Lucia Tieko Suguihiro[2]

RESUMO

A partir da Constituição Federal de 1988 ganha corpo uma proposta de gestão pública participativa, criando um espaço de luta para as camadas populares defender seus direitos. A nova carta constitucional brasileira instituiu os Conselhos enquanto espaços públicos fundamentais para a democratização da gestão pública, o que inclui as decisões sobre o orçamento público. Diante da baixa inserção dos Conselhos no debate sobre o processo orçamentário, torna-se necessário lançar um olhar crítico sobre o controle social acerca da gestão dos recursos públicos que financiam as políticas sociais. Nesse sentido, esse trabalho objetiva discutir o papel dos Conselhos de Direitos e seus desafios no exercício do controle social sobre o orçamento público no âmbito da gestão das políticas públicas.

Palavras-chave: Conselhos; Participação; Controle Social; Orçamento Público.

[1] Doutor em Serviço Social e Política Social – Docente na Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR. Brasil – Email: anhucci@yahoo.com.br.

[2] Doutora em Serviço Social – Docente na Universidade Estadual de Londrina – UEL. Brasil – Email: suguihiro@uel.br.

ISBN: 978-85-7846-440-0

1 - INTRODUÇÃO

Os Conselhos de Direitos vêm se caracterizando como espaços públicos revestidos de dimensão política, na medida em que se constituem enquanto arenas permeadas pela disputa política entre os diferentes interesses, possibilitando a participação social no âmbito da gestão das políticas públicas.

É na perspectiva da disputa em torno dos recursos públicos que os Conselhos de Direitos podem tencionar o poder público no processo de construção das prioridades do orçamento público. Isso implica em ampliar o espaço de luta política com vistas a defender os recursos financeiros necessários à implementação das políticas sociais públicas.

No Brasil, espaços como o dos Conselhos de Direitos têm encontrado dificuldades em influenciar o processo de discussão e construção das prioridades a serem colocadas no orçamento público, o que compromete sua ação na luta pela ampliação dos investimentos em políticas sociais públicas.

As dificuldades em ampliar e consolidar o processo participativo no âmbito das políticas públicas está vinculado, em parte, ao passado autoritário e antidemocrático vivenciado pela sociedade brasileira. A organização social e política do Brasil foi marcada por posturas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, de forma que isso dificultou a co-responsabilização da sociedade no trato da coisa pública, mantendo-a distante do processo de gestão das políticas sociais públicas.

A gestão pública no Brasil foi marcada pela ausência de uma cultura política que motivasse o cidadão a se aproximar dos diferentes espaços de decisões de interesse público. Com isso, pode-se afirmar que a cultura política antidemocrática, construída no Brasil, tem forte ligação com o modelo de gestão centralizado e autoritário implementado ao longo dos anos, de forma que a participação da população fosse dificultada ou desqualificada.

A possibilidade de influenciar nas decisões acerca da gestão das políticas públicas no Brasil, o que inclui as decisões sobre o orçamento público, está vinculada à criação e consolidação de diferentes espaços públicos previstos pela atual Constituição Federal. Entre esses espaços destacam-se os

ISBN: 978-85-7846-440-0

Conselhos de Direitos, importantes canais de participação voltados para o exercício do controle social sobre a coisa pública.

Nesse sentido, os Conselhos de Direitos se apresentam como um importante avanço político diante do quadro histórico de centralismo e autoritarismo presentes na gestão pública brasileira, reforçando a necessidade de diferentes segmentos sociais interferirem no processo de decisão acerca das políticas sociais públicas, seja no seu processo de formulação, seja na definição e no controle de prioridades do orçamento público.

2 - OS CONSELHOS DE DIREITOS E SUA PARTICIPAÇÃO NA DEFINIÇÃO E CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Ao instituir espaços participativos como o dos Conselhos de Direitos, a Constituição Federal brasileira indica a possibilidade de intensificar o debate democrático em torno das políticas públicas e do orçamento público, o que significa que diferentes segmentos sociais poderão influenciar os setores governamentais quanto às prioridades definidas para a utilização do dinheiro público.

A previsão legal dos Conselhos de Direitos no Brasil, a partir de 1988, abre um campo de possibilidades, na medida em que a sociedade brasileira passa a contar com instrumentos de gestão, até então inexistentes, cuja principal função é garantir “[...] os princípios da participação da sociedade nos processos de decisão, definição e operacionalização das políticas públicas” (GOMES, 2000, p. 166).

Ao se configurarem como espaços públicos, os Conselhos de Direitos devem contribuir para que a gestão das políticas sociais públicas seja permeada pelos interesses dos setores populares historicamente alijados da desse processo decisório. Isso significa dar início a um processo de construção no âmbito da gestão pública, possibilitando o acesso da população no debate e nas decisões sobre o orçamento público.

Diante de um modelo antidemocrático que se cristalizou no Brasil, os Conselhos de Direitos inauguram uma nova perspectiva de gestão pública, na medida em que a efetivação do processo participativo possibilita o controle social sobre as ações do Estado, em especial, quanto ao destino do orçamento público, alterando as relações entre o Estado brasileiro e os segmentos sociais.

ISBN: 978-85-7846-440-0

Isso implica em dizer que os Conselhos

> [...] constituem-se novidade no campo de gestão das políticas sociais claramente embasadas em uma concepção de democracia participativa. Sua institucionalização permite um novo tipo de participação da sociedade civil, que não se esgota no processo eleitoral. São instrumentos para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas desenvolvidas nas três esferas de governo, firmando bases empiricamente para a construção de uma política democrática. (MARTINS, 2004, p. 190).

Nesse sentido, o caráter inovador dos Conselhos de Direitos está na possibilidade de se estabelecer condições objetivas que apontem para a consolidação de uma gestão mais democrática das políticas públicas e do orçamento público, haja vista que "[...] os conselhos foram criados com objetivos institucionais para assegurar aos cidadãos organizados melhores recursos e meios para influenciar na definição da agenda pública em setores específicos de políticas sociais" (CAMPOS, 2006, p. 111). Isso possibilita "[...] o fortalecimento dos diversos sujeitos presentes em cena. De um lado, o Estado com suas instituições governamentais, recursos financeiros e humanos, e de outro, a sociedade civil, com sua diversidade e heterogeneidade" (PAZ, 2006, p. 118).

Os diferentes autores indicam a possiblidade de se compartilhar as decisões entre Estado e segmentos sociais no Brasil, tendo como espaço político os Conselhos de Direitos. Isso abre a perspectiva de integrar a população ao processo decisório acerca da gestão das políticas públicas e do orçamento público, balizando as ações do governo no sentido de atender aos interesses coletivos. Com isso, a participação dos segmentos sociais é um "[...] instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública" (TEIXEIRA, 2002, p.38).

É por meio da ocupação e da participação ativa da população no âmbito dos Conselhos de Direitos que se potencializa a construção de uma gestão pública menos centralizada e mais democrática. A tarefa de potencializar o debate sobre as políticas sociais públicas e sobre o orçamento público que as financiam, torna-se condição para fortalecer e dar visibilidade às ações dos diferentes atores sociais, de maneira que "[...] tudo que vem a

ISBN: 978-85-7846-440-0

público pode ser visto e ouvido por todos" (DEGENNSZAJH, 2000, p. 64). Nesse sentido, as interfaces entre Estado e sociedade

> [...] permitem tornar a gestão pública permeável às aspirações e demandas emergentes da sociedade civil, retirando do Estado o monopólio exclusivo da definição de uma agenda de prioridades e problemas pertinentes à vida em sociedade. E isto significa um outro modo de se construir uma noção de interesse público: uma noção plural e descentrada, capaz de traduzir a diversidade e complexidade da sociedade, rompendo, por isso mesmo, com uma versão autoritária, solidamente enraizada na história política do país, sinonimizada com a razão do Estado e identificada com a imposição autoritária da lei (TELLES, 1994, p.13).

Partindo da concepção acima, os Conselhos de Direitos foram pensados como espaços públicos permeados por posições antagônicas, voltados para a construção de um debate democrático capaz de imprimir outra concepção no que se refere à gestão das políticas públicas. Com isso, os Conselhos de Direitos enquanto espaços públicos possibilitam que: "[...] valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; no qual parâmetros públicos podem ser construídos e reconstruídos como balizas para o debate em torno de questões relevantes" (TELLES, 1994, p.13).

Assim sendo, a consolidação dos espaços públicos são inerentes à construção do processo democrático, na medida em que estes espaços podem contribuir para que haja uma "[...] construção negociada de parâmetros que balizam a deliberação política, a arbitragem de interesses envolvidos e a definição dos critérios para os usos dos recursos públicos" (TELLES, 1994, p.13). Nesta perspectiva, a participação e o controle social no âmbito dos Conselhos de Direitos se apresentam como importantes instrumentos no processo de gestão das políticas sociais públicas e, principalmente, na construção das prioridades do orçamento público necessário para o financiamento dessas políticas.

No caso específico desta pesquisa, o campo empírico do estudo foram os Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente no nível municipal, estadual e nacional. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, partindo do pressuposto que a passagem da situação singular para as questões mais complexas da totalidade social não se dá de forma imediata. Através da reflexão crítica coletiva buscou-se compreender as mediações necessárias para elucidar as situações concretas, tanto em seu movimento contraditório,

ISBN: 978-85-7846-440-0

quanto à viabilidade potencial de superação. A coleta de dados se deu a partir da técnica da entrevista semiestruturada, tendo como sujeitos da pesquisa doze conselheiros representantes da sociedade civil e do poder público. A pesquisa foi realizada entre os anos de 2015 e 2016.

A partir da pesquisa verificou-se que o espaço dos Conselhos de Direitos tem sido desconsiderado, na medida em que a influência sobre decisões em torno do orçamento público se restringem aos setores vinculados ao poder público. Com frequência os Conselhos de Direitos são utilizados apenas para avalizar aquilo que já foi decidido pelos gestores, o que compromete o debate ampliado sobre os rumos dos recursos públicos e a própria dimensão política do orçamento público.

Embora ficasse claro o campo de possibilidades que se apresentam quanto ao funcionamento dos Conselhos de Direitos, não se podem desprezar os grandes desafios que se apresentam durante o processo de construção e consolidação desses espaços públicos no Brasil. No que se refere à gestão das políticas públicas, esse estudo deixa claro que são tímidas as ações dos Conselhos de Direitos quando se trata de influenciar as decisões em torno do orçamento público. A população brasileira tem dificuldades em enxergar os Conselhos de Direitos como *lócus* de debate e como espaço privilegiado para a construção de propostas que atendam aos interesses coletivos.

A atuação dos Conselhos de Direitos prioriza discussões e decisões acerca de pautas imediatas e urgentes, desconsiderando uma atuação de longo prazo, pautada em um bom planejamento no que se refere à gestão das políticas sociais públicas. Essa dificuldade se intensifica quando se trata da atuação dos Conselhos de Direitos no processo decisório do orçamento público, de maneira que a população não participa dessas decisões.

A participação e o controle social no âmbito dos Conselhos de Direitos não tem se efetivado a ponto de influenciar as discussões e decisões sobre o orçamento público, o que compromete a capacidade desses Conselhos em pressionar o poder público com vistas a ampliar os investimentos voltados para as políticas sociais públicas. É preciso considerar que a precarização dos serviços públicos está diretamente vinculado à desresponsabilização do Estado brasileiro – nas esferas municipal, estadual e federal – quanto à

ISBN: 978-85-7846-440-0

disponibilização de recursos públicos suficientes para atender as necessidades da população.

Os Conselhos de Direitos não têm discutido e refletido sobre a relação que há entre a ausência de políticas públicas e a previsão dos recursos no orçamento público, o que compromete a garantia de investimentos suficientes para a garantia dos direitos sociais da população brasileira. Isso significa que diferentes segmentos sociais não se utilizam do espaço dos Conselhos de Direitos para tencionar o poder público quanto a ampliar os recursos financeiros voltados para as políticas sociais públicas.

A fragilidade da atuação dos Conselhos de Direitos está vinculada à sua baixa capacidade em exercer o controle social sobre o orçamento público, na medida em que a gestão pública, o que inclui a gestão do orçamento público, ainda é um assunto muito distante do cotidiano da população. É preciso considerar que ainda há forte resistência por parte do poder público, em aceitar que as decisões do orçamento público possam ser compartilhadas com os setores populares da sociedade. Nessa perspectiva, os Conselhos de Direitos são vistos como uma ameaça para os setores que monopolizam a gestão das políticas sociais públicas e do orçamento público.

O que pode ser constatado a partir desse estudo, é que o exercício da participação e do controle social tem se dado com muita fragilidade no âmbito dos Conselhos de Direitos. Essa fragilidade pode ser identificada a partir das dificuldades que os Conselhos têm em cumprir com suas atribuições e funções. Com isso, verifica-se que é praticamente inexistente sua influência sobre as decisões acerca das políticas públicas, principalmente no que se refere ao orçamento público. Nesse sentido, os Conselhos de Direitos deixam de cumprir o seu papel ao se colocarem em posição de alijamento do processo de discussão e decisão, não ocupando os espaços políticos em favor da luta pelos recursos públicos.

No Brasil, o que se verifica é a compreensão de que o orçamento público é objeto de decisões técnicas, devendo estar sob a responsabilidade e sob o domínio do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Isso dificulta a possibilidade de ampliar o acesso ao processo decisório, alijando os segmentos populares de qualquer tipo de participação. Nessa perspectiva, a dimensão política do orçamento público é desqualificada e prejudicada, na

ISBN: 978-85-7846-440-0

medida em que o assunto se torna objeto restrito de interesses vinculados aos setores privados e corporativos.

A definição das prioridades do orçamento público fica centralizada nas mãos de uma minoria, o que compromete e inviabiliza o atendimento dos interesses gerais e coletivos de uma sociedade, colocando em xeque a capacidade da população em influenciar o poder público em suas escolhas no que se refere ao destino dos recursos públicos.

A sociedade brasileira precisa estabelecer uma nova compreensão, com vistas a construir parâmetros para melhor distribuição dos recursos públicos. Para tanto, é preciso se qualificar e se instrumentalizar, se apropriando de conhecimentos e de estratégias capazes de influir no processo orçamentário, com vistas a viabilizar maiores investimentos na efetivação das políticas sociais públicas.

É a partir da Constituição Federal de 1988, que o Brasil institui uma nova modelo de gestão das políticas sociais públicas, tendo os Conselhos de Direitos como espaços privilegiados para a participação popular. Urge a necessidade de enfrentar as dificuldades que tem inviabilizado o bom funcionamento dos Conselhos de Direitos. Isso significa criar estratégias capazes de construir arenas públicas caracterizadas pelo debate e pelas ideias plurais, buscando a formulação coletiva de prioridades em defesa das políticas sociais públicas.

3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promulgação da Constituição Federal de 1988 permitiu que o Brasil criasse os novos espaços de debate democrático: os Conselhos de Direitos. Embora ainda sejam embrionárias as ações políticas dos diferentes segmentos sociais, torna-se imprescindível a ampliação do acesso ao debate e às decisões acerca do orçamento público, com vistas a consolidar espaços públicos capazes de efetivar o controle social sobre as ações do Estado, em especial aqueles vinculados às classes trabalhadoras. É preciso se movimentar e mobilizar a sociedade na luta pelo diálogo entre Estado e sociedade civil, mediada por uma relação horizontal entre o poder público e a população.

ISBN: 978-85-7846-440-0

A estratégia para a construção de um modelo de gestão pública democrática e dialogada exige maior estímulo e promoção de discussões coletivas, envolvendo a pluralidade de opiniões para alterar a forma de se gerir as políticas sociais públicas. É preciso implementar ações coletivas capazes de potencializar a organização da sociedade brasileira com vistas influenciar na gestão pública como um todo, em especial, quando trata-se do orçamento público.

A participação e controle social durante o processo de definição das prioridades do orçamento público são ações determinantes para garantir e viabilizar as políticas sociais públicas de caráter coletivo. Os segmentos sociais que representam os trabalhadores não podem se furtarem da responsabilidade de se organizarem politicamente, construindo estratégias em defesa dos seus interesses, ocupando, para tanto, todos os espaços públicos para disputar o orçamento público.

ISBN: 978-85-7846-440-0

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência social: do descontrole ao controle social. **Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, n.88, p.101-121, nov. 2006.

DEGENNSZAJH, Raquel Raichelis. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil: desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: Universidade nacional de Brasília. Centro de Educação Aberta, Continuada, A Distância. **Capacitação em serviço social e política social:** módulo 3: política social. Brasília, 2000, p.57-70.

GOMES, Ana Lígia. Os conselhos de políticas e de direitos. In Universidade nacional de Brasília. Centro de Educação Aberta, Continuada, A Distância. **Capacitação em serviço social e política social:** módulo 4: o trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília, 2000, p.162-172.

MARTINS, Aline de Carvalho. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org). **Política social, família e juventude:** uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004. p. 189-206.

PAZ, Rosangela Dias O. Código de ética: reafirmar a função pública de conselheiros e conselheiras. **Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, n.85, p.117-122, mar. 2006.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v.8, n.2, p.07-14, 1994.

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