

Controle social: um conceito e muitas confusões

Rudá Ricci*



Começemos pelo que não é. Controle Social não é consulta. Mesmo porque, consulta não gera controle sobre nenhum ato, mas é apenas uma escuta, nem sempre criando interação ou continuidade da relação entre as partes.

Na mesma linha, não se trata de feedback. Feedback é um retorno, uma notícia do impacto que uma ação gerou no outro.

Também não se trata de convencer o outro sobre uma política correta. Nem mesmo ouvir demandas para montar um projeto ou programa.

Como se percebe, todas as modalidades acima não geram controle, mas apenas uma relação entre uma parte que se mantém sujeito da ação e uma outra, que é ouvida. Mas o que se faz com o que o não-sujeito fala é prerrogativa de quem solicita a informação.

Segundo Sherry Arnstein, controle social é uma relação de co-gestão, quando planejamento e execução são definidos em participação. O autor vai até mais longe: sugere que ocorre controle social quando uma comunidade planeja e gerencia um projeto ou programa e a instituição pública apenas financia.

O conceito de controle social indica, portanto, a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos.

No Brasil, tal conceito foi estabelecido legalmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que introduz elementos e diretrizes de **democracia participativa**, incorporando a participação da comunidade na gestão de políticas públicas. Alguns artigos da Constituição são orientadores desta filosofia.

Logo no primeiro artigo, em seu parágrafo único, afirma-se que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Já se anuncia uma novidade política, que indica que o representado pode exercer seu poder diretamente, até mesmo ao lado do governante. Os conselhos de gestão pública (saúde, educação, assistência social, direitos da criança e adolescente, entre outros) nascem deste artigo.

Mas há mais artigos. Na Seguridade Social, temos:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

* Sociólogo, Doutor em Ciências Sociais, Diretor Geral do Instituto Cultiva (www.cultiva.org.br), membro da executiva nacional do Fórum Brasil do Orçamento (www.forumfbo.org.br). Blog: <http://rudaricci.blogspot.com>

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

No artigo sobre serviços públicos de Saúde, encontramos:

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.

Já na política de Assistência Social, avança-se ainda mais:

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.

Na Educação:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

A Constituição Federal garante, ainda:

- a) Peticionar junto aos Poderes Públicos para defesa de direitos (artigo 5º);
- b) Fiscalizar as contas municipais (artigo 31);
- c) Denunciar irregularidades (artigo 74);
- d) Cooperar, através de associações, no planejamento municipal (artigo 29);
- e) Receber informações das autoridades (artigo 5º).

O Decreto-Lei 201/67 possibilita denúncia contra Prefeitos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101, de 2000, artigos 48 e 49) garante acesso às contas públicas, planos e diretrizes orçamentárias.

A Lei de Responsabilidade Social de Maringá (PR) e Montes Claros (MG), já aprovadas e em vigor, criam mecanismos de controle e monitoramento de políticas públicas (através do Fórum Municipal de Responsabilidade Social) e garantem que esse monitoramento seja público através do documento Balanço Social Anual.

Desde então, várias experiências passaram a compor este desenho novo de gestão pública. A mais conhecida foi a do orçamento participativo, que hoje envolve pouco mais de 170 municípios brasileiros. Mas a experiência mais disseminada pelo país foi a dos conselhos de gestão pública (de direitos ou setoriais), como os Conselhos de Saúde, de Direitos da Criança e Adolescente, de Assistência Social, de Desenvolvimento Rural Sustentável, entre tantos, que hoje somam 27 mil em todo o país.

As Leis 8080 e 8142, de 1990, indicam os Conselhos de Saúde como espaços privilegiados e conquistados da participação da comunidade, conforme estipulado na Constituição Federal.

A lei 7.347/85 dispõe sobre a Ação Civil Pública, envolvendo os atos de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Esta lei teve sua feição ampliada pela Carta de 1988 e também pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90).

Romualdo Dropa lista, ainda como exemplos de nova legislação que se seguiu, incorporando a filosofia participacionista: o Estatuto da Criança e do Adolescente, a lei de Direito Autoral, o Novo Código de Trânsito, o Código de Defesa do Consumidor, a Lei de Patentes, a Lei de Defesa do Meio Ambiente, o papel fiscalizador consagrado ao Ministério Público, o fortalecimento da atuação do Tribunal de Contas da União, dentre outros.

Além dos instrumentos citados acima, existem legalmente constituídos outros instrumentos de Estado que objetivam o controle público. São eles:

Ministério Público

Tecnicamente é o defensor e guardião dos direitos da sociedade, assegurados na Constituição.

Tribunal de Contas

Órgão auxiliar dos Parlamentos (municipais, estaduais e federal), compete a fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial de todos entes federativos (municípios, Estados e União). Todo cidadão pode denunciar irregularidades aos Tribunais de Contas.

Ação Civil Pública

O Ministério Público ou associação civil (com ao menos um ano de existência) podem apresentar representações, sem custas, honorários ou outras despesas.

Mandato de Segurança Coletiva

Denúncia que protege um direito certo. Esta ação pode ser impetrada por associação civil, partido político ou organização de representação de classe, contra autoridade pública que descumprir este direito.

Mandato de Injunção

Quando a ausência de uma norma que regulamente uma situação impede o exercício de um direito ou liberdade garantida constitucionalmente.

Ação Popular

No caso de um direito ou interesse público for lesado, qualquer cidadão pode, individualmente, entrar no Judiciário com uma ação popular. Visa proteger o patrimônio público, a moralidade da administração pública, o meio ambiente e o patrimônio ambiental e cultural.

Defensoria Pública

Àqueles que não possuem recursos financeiros para contratar um advogado de defesa, o Estado garante esta assistência jurídica gratuita.

Audiência Pública

Consulta pública à sociedade sobre determinado problema que afetará uma parcela da sociedade. No caso de construção de uma obra pública (hidrelétrica, rodovias) que gerem desapropriações ou deslocamentos de povoados e vizinhanças, é obrigatória a realização de audiências públicas que discutam o impacto social e ambiental com as pessoas e famílias que serão atingidas pela obra, antes de seu início.

Enfim, caminhamos numa direção muito nítida, na direção do controle social, a partir da Constituição Federal, até meados dos anos 90. Mas, a partir daí, paramos. Já temos 30 mil conselhos de gestão pública em nosso país. Mas não conseguimos alterar de maneira significativa a condução das políticas públicas e das práticas dos nossos representantes formais.

Já se faz necessária uma nova geração de políticas de natureza participacionista. Incluindo punição à autoridade pública que não cumprir as determinações dos conselhos. Mais: que controle socialmente os próprios conselhos. Que imponha eleição direta para composição dos conselhos, que sejam descentralizados (por bairro), que tenham suas contas e deliberações publicadas em sites.

Mas que também se articulem para pensar a cidade. Precisamos, ainda, aumentar o conhecimento técnico de conselheiros e lideranças sociais nesta nova dinâmica. Afinal, controle social não é mera presença. É co-gestão.