

Controle social: que caminhos?

Lizandra Serafim
Observatório dos Direitos do Cidadão/Equipe de Participação Cidadã
Instituto Pólis
Julho de 2008

Apresentação

O Observatório dos Direitos do Cidadão, através de seu colegiado de gestão e de pesquisas produzidas ao longo dos últimos anos, vem discutindo temas, conquistas e desafios importantes para a atuação dos movimentos sociais na participação e no controle social sobre as políticas públicas.

Com o intuito de provocar discussões sobre temas centrais que desafiam a atuação dos movimentos hoje, definidos pelo colegiado de gestão, elaboramos pequenos textos como este, discutindo conceitos, questões e práticas dos movimentos sociais e buscando caminhos para a intervenção nas políticas públicas.

Estes textos serão discutidos nas reuniões mensais do colegiado e também poderão ser utilizados pelos movimentos, fóruns e organizações interessadas para levantar discussões e debates entre seus pares.

Boa discussão!

Controle social: de que estamos falando?

O termo “controle social” vem sendo utilizado pelos movimentos populares brasileiros e latino-americanos para caracterizar a luta pela inclusão e participação dos setores populares na definição dos rumos de nossa sociedade através, principalmente, das políticas públicas como instrumento transformador da realidade. Uma luta pela abertura de espaços para a participação da sociedade civil nas diversas fases da política pública, desde a sua formulação até seu monitoramento e avaliação, buscando o compartilhamento do poder decisório entre Estado e sociedade e a garantia de direitos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 ficou reconhecida como a “Constituição Cidadã” porque fundou as bases para que diversos mecanismos de participação e controle social das políticas públicas e ações do Estado fossem criados. É o caso dos Conselhos de Políticas Públicas, os Orçamentos Participativos, entre outros instrumentos criados nos últimos 20 anos.

Atualmente, observamos diversos atores de diferentes segmentos da sociedade e de governos defendendo a existência de mecanismos de controle social e de participação. Mas, será que todos estão defendendo a mesma idéia, a mesma concepção de controle social?

O uso deste termo se difundiu especialmente nos anos 90, quando foram implementadas as chamadas “reformas do Estado” em diversos países em nível mundial. Instituições internacionais que elaboraram modelos para estas reformas defendiam a “*accountability*”, um termo que remete à transparência das ações do Estado, prestação de contas e controle da corrupção. Na América Latina, este termo em inglês foi utilizado como sinônimo de “controle social” mas guardou esse significado difundido internacionalmente: controle da corrupção, da legalidade das ações dos gestores e governantes, acionamento de órgãos competentes para punir as irregularidades e sanção através da não eleição de governantes que não seguiram as normas ou não representaram seus eleitores.

Assim, a idéia de *accountability* e de controle social difundidas nas receitas de reformas do Estado guardam uma relação direta com uma concepção neoliberal de democracia, onde o papel do cidadão é restrito ao voto e ao acesso a informações para escolher seus representantes no momento da eleição. Durante todo o mandato dos políticos eleitos, o papel dos cidadãos seria nulo, ou no máximo de “vigilantes”, contribuindo para o controle da corrupção através de denúncias a irregularidades, na melhor das hipóteses. As políticas públicas seriam assunto dos políticos eleitos, que deveriam representar seus eleitores e o interesse público e que seriam os únicos com capacidade técnica e

política de pensá-las, discuti-las, formulá-las e implementá-las.

Ora, esta idéia de controle social é extremamente restrita se comparada àquela que os movimentos vêm defendendo há anos. É preciso ficar atento para o uso deste termo, assim como “participação”, “democracia”, “cidadania”, entre outros, pois eles podem guardar significados muito distintos e até mesmo antagônicos. O que estamos querendo dizer com controle social então?

Estamos falando de uma relação direta entre atores da sociedade civil e do Estado, que deve incluir desde a troca de informações, debate, deliberação e/ou intervenção sobre ações do Estado, gestão pública e políticas públicas **em todas as suas fases** – desde a sua definição até a fiscalização e avaliação de sua implementação, sempre visando a **partilha de poder** entre Estado e sociedade, defendendo o **interesse público** e respeitando a **autonomia** dos atores da sociedade civil. Ou seja, não significa participar como executor de uma política pública, mas participar em sua definição e monitoramento da gestão. Não significa apenas apresentar demandas ou propostas que não terão espaço para discussão e encaminhamento, mas fazer parte do processo decisório, do debate, da deliberação que tomará as decisões. Não significa defender apenas interesses corporativos de um grupo específico, mas expandir sua compreensão para um projeto de sociedade que busque a garantia de direitos e a equidade para todos e todas, vencendo a exclusão e as desigualdades. É uma concepção ampliada do controle social.

Aqui, o cidadão é ativo e propositivo. Significa que ele se envolve nas questões de sua realidade, discute na sua comunidade ou movimento estas questões, propondo coletivamente ações que transformem a realidade que se deseja modificar para melhorar a qualidade de vida, a igualdade e garantir direitos. Este cidadão ou grupo não quer apenas votar, ele quer acompanhar e monitorar o que está sendo feito por seus representantes, quer espaço para levar suas propostas e dialogar com o governo e outros representantes de setores da sociedade, quer que o poder seja compartilhado com a sociedade. Esta concepção de controle social e de participação é, portanto, muito diferente daquela presente na utilização do termo “controle social” por algumas instituições, pessoas, governos, etc. Por isso, é preciso ter cuidado! Deixemos sempre claro de que controle social e de que participação estamos falando – amplo, inclusivo, garantindo direitos, vencendo corporativismos, defendendo o interesse público, em diálogo amplo e sistemático com a sociedade em sua diversidade, partilhando poder decisório.

O que é necessário para o exercício do controle social?

Para exercer o controle social, portanto, é necessário que os cidadãos tenham acesso à informação sobre a gestão e as políticas públicas, participem de canais de debate público, interfiram em todas as fases da política pública, sendo de fato ouvidos em suas propostas e que disponham de mecanismos para apurar e punir irregularidades quando necessário. Por isso, compreendemos que o controle social tem 3 componentes principais: o acesso à informação, canais de interlocução e partilha de poder com o Estado incluindo todas as fases das políticas públicas e instrumentos de sanção e punição a irregularidades na gestão pública.

Por outro lado, não adianta existir estes três componentes à disposição dos cidadãos se sua capacidade de debater questões da realidade, elaborar suas demandas e fazer propostas para que as políticas públicas garantam direitos é restrita. **O efetivo exercício do controle social depende não apenas da disponibilização dos instrumentos necessários, mas especialmente da capacidade dos movimentos, organizações, fóruns, grupos e outros atores da sociedade em debater com qualidade as políticas públicas, que sociedade querem, o que é necessário fazer para transformar a realidade de modo a garantir direitos.** É aqui que entra o papel insubstituível da sociedade em suas diversas organizações autônomas para ocupar os espaços de diálogo e de partilha de poder com o Estado. Quanto mais profundas as discussões feitas em reuniões e outros eventos de fóruns, movimentos, associações e outras organizações, maior a capacidade de seus representantes em

propor e intervir com qualidade nas políticas públicas.

Por exemplo, não basta existir espaços como conselhos municipais com representação dos movimentos se seus representantes não circulam as informações, não dialogam com o movimento como um todo e com outros atores da sociedade, ou se o movimento não discute ampla e profundamente as políticas públicas e outros temas relacionados para subsidiar a participação de seu representante neste espaço. Ele não conseguirá apresentar, no conselho, propostas bem fundamentadas, bem enraizadas nas discussões do movimento, não terá respaldo do movimento e terá pouca capacidade de argumentação e de pressão sobre o governo. Por isso, a qualidade da intervenção de um movimento ou organização da sociedade em um espaço participativo é diretamente proporcional à capacidade do movimento em se organizar, promover discussões aprofundadas e também de cobrar de seu representante o cumprimento de seu papel, transmitindo informações, ampliando a discussão, levando as demandas do movimento, etc. O papel dos movimentos em qualificar o debate nestes espaços é ainda mais importante quando não há uma disposição do governo em investir na participação e partilhar poder. A pressão dos movimentos, neste caso, e sua capacidade de pautar temas e fazer cumprir as deliberações dos conselhos, é fundamental e deve acontecer de maneira ainda mais articulada, coerente, firme e fundamentada. Neste sentido, destacamos o esforço da UMPS (União dos Movimentos Populares de Saúde da Cidade de São Paulo) em organizar cursos de formação em parceria com ONGs (entre as quais inclui-se o Instituto Polis) para aprofundar suas discussões no tema das políticas públicas e fortalecer a capacidade de mobilização e pressão do movimento.

Desafios atuais para o controle social

São bastante conhecidos os principais desafios apontados pelos movimentos populares e pesquisadores acadêmicos do tema da participação para o exercício efetivo do controle social: falta de acesso a informações necessárias, o descomprometimento do poder público com a participação, atitudes corporativistas entre os segmentos representados em conselhos que impedem a negociação e construção de consensos, a influência da lógica e de questões partidárias nestes espaços, a linguagem inadequada dos documentos e debates, a falta de capacidade técnica e política para a intervenção nos debates.

Observamos, em conselhos municipais de São Paulo, que em muitos momentos as atribuições dos conselhos não são atingidas – não se consegue chegar a decisões, ou as decisões não são respeitadas pelo poder público (não são homologadas ou, mesmo homologadas, não são cumpridas). Estas dificuldades estão diretamente relacionadas aos desafios apresentados acima, que se agravam na conjuntura em que vivemos, com a relação estabelecida atualmente entre governo e segmentos representados nos conselhos, e com a participação. No entanto, assim como a qualidade do controle social possível nestes espaços é responsabilidade do governo, que deve garantir os mecanismos para tanto, esta também é responsabilidade dos movimentos e outros segmentos envolvidos. Por alguma (ou várias) razão(ões), estes segmentos não estão sendo capazes de construir coletivamente e mesmo pressionar e obrigar, quando necessário, que se cumpram estas atribuições e se efetive o controle social.

Onde estão estas dificuldades? Falta diálogo? Por quê? Faltam oportunidades e capacidade de construir propostas coletivas, relacionar-se com o governo, acionar mecanismos como o Ministério Público? Onde e de que maneira? Em que medida estas dificuldades se agravam quando se trata de anos eleitorais ou momentos de grandes definições partidárias? Como devem agir para reverter esta situação? Boa parte destas questões estão refletidas na própria dinâmica dos movimentos, na sua capacidade de buscar, processar e circular informações, de dividir tarefas e atribuições entre seus representantes, de aprofundar os debates internamente, de articular-se e construir propostas com outros atores, de impedir o domínio de questões partidárias e eleitorais sobre os debates de políticas

públicas, etc. É preciso compreender, nesta própria dinâmica, o que pode ser melhorado e transformado para qualificar a ação nos espaços participativos e garantir o controle social amplo.

Velhas receitas que têm funcionado

Além de algumas questões a serem trabalhadas internamente nos movimentos, que já apontamos acima - como a busca e circulação de informações, a maior divisão de tarefas, o aprofundamento dos debates e propostas, etc. - destacamos duas “receitas” que parecem eficazes e urgentes para potencializar suas ações: a articulação com outros segmentos e a combinação de estratégias de ação distintas.

Às vezes parece lugar-comum dizer que os movimentos devem vencer a setorialização e a fragmentação, construir alianças, propostas mais amplas, aprofundadas e coletivas. Mas, alguns exemplos de iniciativas neste sentido nos apontam que este caminho é bastante interessante e efetivo tanto como forma de pressão sobre governos, de visibilidade junto à sociedade e como instrumento de aprendizado e construção de uma cultura política mais democrática. Mesmo quando um processo de construção de agenda ou plataforma parte da iniciativa de poucos movimentos ou fóruns, ao se abrirem para a construção coletiva, no processo de diálogo as alianças vão se aprofundando e ampliando, e muita gente acaba fazendo parte do processo e dando suas contribuições, sentindo-se parte do coletivo, levando e divulgando o tema em seu cotidiano. Por exemplo, temos a Plataforma da Reforma Política, que hoje agrega diversos atores de segmentos distintos e tem conquistado espaço de diálogo em níveis estaduais e nacional. Outro exemplo interessante é a Central de Movimentos Populares (CMP), que organiza discussões de temas transversais como mulheres, cultura, moradia, negros e negras, entre outros, através de grupos setoriais e temáticos que visam aprofundar estes temas e incluir em suas discussões a maior pluralidade possível de atores.

Quanto maior a diversidade de segmentos da sociedade envolvidos no debate e comprometidos com a questão, maior a possibilidade de abertura para o diálogo por parte do governo, maior a representatividade do coletivo em instâncias de diversos níveis - do municipal ao nacional (ou mesmo regional), do Executivo ao Legislativo, etc. Frentes de ação diversificadas, combinando várias estratégias de ação distintas, que vão além da participação em um conselho ou outro espaço, também são estratégias que têm alcançado maior efetividade. Um exemplo de coletivo que reúne estas características atualmente é o Movimento Nossa São Paulo. Temos acompanhado suas ações, pressionando para aprovação da Lei que obriga a apresentação de planos de governo pelos representantes eleitos, construindo indicadores e propostas a partir deles para apresentar aos candidatos - tornando visíveis suas propostas e exigindo comprometimento dos candidatos e da população em cobrá-los. Estes processos incluem o empresariado, ONGs, movimentos populares, trabalhadores, pesquisadores, etc., em uma diversidade que fortalece a capacidade do movimento em atuar em diversas frentes. O que podemos aprender com isso? Para além das possíveis dificuldades de construção de consensos quando envolvemos uma diversidade maior de atores, será que vale a pena esta construção?

A construção coletiva é um aprendizado que toma tempo, vontade, que avança lentamente e tem momentos de recuos, mas é o primeiro passo para sensibilizar cada vez mais atores da sociedade para o debate sobre que sociedade vamos construir. É um processo de aprofundamento da democracia e transformação de nossa cultura política. Nele, aprendemos a ouvir o outro, a repensar nossas próprias posturas, nos transformamos como cidadãos e chegamos em propostas muito mais ricas e públicas, ampliando nossa capacidade de incidência e envolvimento da sociedade. Os movimentos têm um papel fundamental nesta construção e, na medida em que a assumirem como processo urgente e estratégico no aprofundamento da democracia, terão maior força e assumirão papel ainda mais central na construção democrática.