



## **O PROTAGONISMO POLÍTICO DOS CONSELHOS DE DIREITOS: exercer o controle social sobre o orçamento público para consolidar direitos**

**Valdir Anhucci<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

O atual modelo da gestão de políticas públicas no Brasil exige a adoção de estratégias capazes de estimular a sociedade civil organizada a ocupar os espaços públicos que promovam discussões e deliberações transparentes, com visibilidade política, ética e social, de modo a permitir a socialização de informações e o desenvolvimento de competência para uma gestão pública em prol do interesse comum. Sendo assim, o presente trabalho propõe discutir a importância dos Conselhos de Direitos no exercício do controle social sobre as decisões em torno do orçamento público, com vistas a efetivar os direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Palavras-chave: Orçamento Público; Conselhos de Direitos; Controle Social.

### **ABSTRACT**

The current model of public policy management in Brazil requires the adoption of strategies that encourage civil society to occupy public spaces that promote transparent discussions and deliberations with political visibility, ethics and social, to enable the socialization of information and the development of competence for public management in the common interest. Therefore, this paper proposes to discuss the importance of Rights Councils in the exercise of social control over decisions about the state budget, in order to give effect to the rights provided for in the Statute of the Child and Adolescent - ECA.

Keywords: Public Budget; Rights Councils; Social Control.

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana (FECEA). E-mail: anhucci@yahoo.com.br



## 1 – INTRODUÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Constituição Federal de 1988 tem garantido um conjunto de direitos à população infanto-juvenil. No entanto, o grande desafio está em efetivar tais direitos, na medida em que não há uma destinação suficiente de recursos públicos capaz de garantir a execução de políticas públicas voltadas a esse segmento etário.

Nesta perspectiva, assim como foi necessário mobilizar os diferentes atores sociais na luta pela inscrição de direitos na atual legislação brasileira, torna-se fundamental a organização da sociedade em articular ações concretas na efetivação dos direitos garantidos em lei. No processo de mobilização e de debate torna-se urgente pautar a discussão sobre o orçamento público, já que a prioridade em investimentos na área da criança e do adolescente passa pela capacidade política da sociedade civil em exigir do Estado o cumprimento da sua obrigação em implementar políticas públicas.

No que se refere ao processo que estabelece o orçamento público, a atual Constituição Federal prevê uma nova sistemática orçamentária. Neste sentido, o planejamento do orçamento público é orientado pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Trata-se de documentos que compõem as leis reguladoras da atividade orçamentária nas três esferas de governo. Esse planejamento não deve se pautar apenas por conhecimento técnico, mas necessariamente deve ser monitorado pelos diferentes atores sociais, que ao tencionar o processo pode influenciar as decisões tomadas sobre o orçamento público.

Partindo do pressuposto que a gestão pública atual requer o debate amplo e democrático na formulação das políticas públicas, também o orçamento público deve seguir esta orientação. Sendo assim, torna-se imprescindível o exercício da participação e do controle social nos diferentes espaços públicos, entre eles os Conselhos de Direitos, na medida em que os mesmos podem dar maior visibilidade às decisões tomadas em torno do orçamento público.

Assim, a ampliação dos recursos destinados ao financiamento das políticas públicas voltadas à população infanto-juvenil exige uma gestão mais participativa capaz de possibilitar o exercício do controle social sobre a coisa pública. A ocupação e a consolidação dos Conselhos de Direitos enquanto espaços legítimos de decisão política podem contribuir



para o acesso a uma fatia maior do orçamento público. Os Conselhos de Direitos ao se revestirem de ampla visibilidade, transparência e autonomia têm a possibilidade de redefinir o montante de recursos aplicados nas políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, garantindo assim, prioridade absoluta a este segmento etário.

## **2 – DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NA DEFINIÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a população obteve conquistas importantes, entre elas destaca-se a abertura de canais de participação até então inexistente no país. Dentre os espaços de participação representativa e direta que foram instituídos na atual Constituição Federal destacam-se os Conselhos que se caracterizam como importantes lócus para o exercício da participação e do controle social sobre as ações do poder público. Sendo assim, a partir da década de 1980 o debate sobre as políticas públicas foi ampliado uma vez que

[...] é possível observar mudanças decorrentes da atuação de novos interlocutores no campo das políticas sociais. O cenário político da década de 90 introduz inflexões importantes nesse movimento, relacionadas à participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação, gestão e controle social das políticas públicas. Vai ganhando força a ideia de constituição de espaços públicos que possibilitem a participação de novos sujeitos sociais. (RAICHELIS, 2006, p. 73).

Nesta perspectiva, os Conselhos se apresentam como lócus privilegiados para o debate plural, na medida em que se caracterizam como novos espaços institucionais com possibilidade de propiciar maior participação, estreitando a relação entre Estado e sociedade civil. Assim, o debate democrático no âmbito dos conselhos, ao ampliar a discussão sobre a gestão das políticas públicas, aponta para a consolidação de direitos da população, além de “[...] contribuir para a continuidade do processo de criação de uma cultura democrática, baseada na participação e no controle da coisa pública”. (DURIGUETTO, 2012, p.312).

Na busca por mais participação e pelo efetivo exercício do controle social sobre as decisões tomadas na gestão pública, em especial sobre o orçamento público, o que se propõe a partir dos Conselhos é redefinir a relação entre Estado e sociedade civil, de tal forma que tais espaços possam “[...] imprimir níveis crescentes de democratização às



políticas públicas e ao Estado que, em nosso país, têm forte trajetória de centralização e concentração de poder” (RAICHELIS, 2006, p.110).

Sendo assim, no momento em que a legislação brasileira exige uma nova gestão das políticas sociais públicas, se estabelece uma relação horizontal entre Estado e sociedade civil. Tal relação exige mais participação, através de Fóruns de Debates, Conferências, Conselhos, com vistas a democratizar as decisões em torno da coisa pública. Diante de uma nova dinâmica societária se constituem espaços abertos a diferentes atores sociais, permitindo assim, “[...] a participação de novos e diversificados sujeitos sociais, principalmente os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder político”. (RAICHELIS, 2006, p. 78).

Neste sentido estão dadas as condições para uma maior participação, de forma que os diferentes atores sociais possam ocupar espaços públicos como os Conselhos a fim de influenciar as decisões governamentais, sobretudo as decisões sobre o orçamento público. A ampliação dos direitos da população infanto-juvenil exige, entre outros fatores, a comprometida e ativa atuação dos Conselhos no processo de definição das prioridades que orientam o orçamento público. Dessa forma,

A participação social nas políticas sociais foi concebida na perspectiva do controle social no sentido de os setores organizados na sociedade civil participarem desde suas formulações, acompanhamento de suas execuções, até a definição da alocação de recursos. Os mecanismos de controle social institucionalizados, no âmbito das políticas sociais, ao longo da década de 1990, foram as Conferências e os Conselhos. Constituem-se em instâncias colegiadas que objetivam o controle social com uma lógica inversa à do período ditatorial, em que a classe dominante através do Estado mantinha o controle exclusivo sobre o conjunto da sociedade, com seus organismos de repressão e censura. Este controle social pressupõe o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado no âmbito das políticas sociais. (CORREIA, 2012, p.293-294).

Essa nova perspectiva de controle social se contrapõem àquela instituída no período da Ditadura Militar, onde o Estado exercia um rígido controle social sobre a população. O atual modelo de gestão requer um controle dos governados sobre o governo, na medida em que segundo Antônio Ivo de Carvalho “[...] controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão da relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”. (apud CORREIA, 2002, p.122).

A nova concepção de controle social inscrita na Constituição Federal de 1988 exige a construção e a consolidação de canais de participação que promovam o diálogo e a



negociação entre Estado e sociedade civil. Mais do que isso, exige o amplo e democrático debate, capaz de considerar e valorizar o pensamento plural e diverso. Trata-se, portanto de garantir uma efetiva esfera pública ou de espaços públicos que na concepção de Arendt são caracterizados por

[...] uma trama construída pela interação entre os homens e na experiência da pluralidade humana através do qual as opiniões se formam e os julgamentos se constituem. Nesse caso, a dissolução do espaço público significa a perda de um espaço comum entre os homens, comprometendo esta capacidade de discernimento que a compreensão e o julgamento exigem, enquanto 'maneira especificamente humana' de se fazer a experiência da realidade. (apud TELLES, 1999, p.39).

É, portanto, no âmbito da esfera pública que há a possibilidade de garantir publicidade às questões de interesse comum, de forma que todos possam ter acesso sem qualquer restrição às informações. Isso diz respeito a garantir transparência no trato da coisa pública, sobretudo no que diz respeito às decisões em torno do orçamento público. Os Conselhos, por se configurarem como esfera pública necessariamente devem ser revestidos desta publicidade, ou seja, devem de fato efetivar seu caráter público. Nesta perspectiva, para Raichelis (2005), a concepção de esfera pública pressupõe alguns elementos que a constituem, sendo eles, a visibilidade social, o controle social, a representação de interesses coletivos, a democratização e a cultura pública.

Ao discutir os Conselhos enquanto espaços que se configuram em uma esfera pública é relevante pontuar algumas aspectos de dois elementos que constituem tal esfera, quais sejam, a visibilidade social e o controle social. No que tange às decisões sobre a coisa pública, e, principalmente sobre o orçamento público, os referidos elementos contribuem em grande medida para a compreensão do caráter público dos Conselhos, pois em relação a visibilidade social

[...] as ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para aqueles implicados nas decisões políticas. Supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de deliberação. (RAICHELIS, 2005, p. 42).

Em relação ao controle social, sua contribuição está no fato do mesmo significar

o

[...] acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na



revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões segundo critérios pactuados. (RAICHELIS, 2005, p. 42).

Ao qualificar os Conselhos como esfera pública abre-se a perspectiva de construir canais de participação capazes de valorizar o diálogo e o debate com relação aos assuntos de interesse comum. O orçamento público ao ser pautado pelos Conselhos passa a ser objeto da discussão comum a todo cidadão, não ficando restrito aos interesses do Poder Executivo e Legislativo. Ampliar o debate sobre o orçamento público entre os diferentes sujeitos sociais e políticos é urgente e necessário, a fim de provocar verdadeiras mudanças na gestão dos recursos públicos.

No que se refere à política de atendimento voltada à população infanto-juvenil, cumpre destacar que a garantia da efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, passa pela capacidade de organização dos diferentes atores sociais em espaços como os Conselhos de Direitos, o que exige o protagonismo desses espaços a partir do exercício da participação e do controle social na definição de prioridades quanto à aplicação dos recursos públicos. Isso significa dizer que os Conselhos de Direitos tem papel de grande importância no processo de definição do orçamento público, em especial no que diz respeito ao montante destinado à população infanto-juvenil.

O espaço dos Conselhos de Direitos se apresenta como imprescindível para o fortalecimento da luta coletiva pela ampliação ao acesso das políticas públicas inerentes a população infanto-juvenil. Sendo assim, a consolidação desses espaços impõe uma nova perspectiva no que diz respeito ao debate em torno do orçamento público, qual seja a de ampliar o debate.

Neste sentido, torna-se importante o estudo sobre a atuação efetiva dos Conselhos de Diretos no processo de construção das prioridades em torno do orçamento público. Assim, o presente estudo buscou compreender os limites e possibilidades que estes espaços têm para exercer o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos.

A pesquisa revelou a grande dificuldade que os Conselhos de Direitos têm em exercer o efetivo controle social sobre o orçamento público. Tendo como campo empírico os Conselhos de Direitos de 12 municípios da Região Norte do Paraná, a pesquisa adotou a abordagem qualitativa, utilizando-se da entrevista semi-estruturada para a coleta de dados. Para a interpretação e explicação dos dados coletados optou-se pela técnica de análise de conteúdo. A pesquisa foi realizada nos anos de 2010 e 2011, tendo como sujeitos os



conselheiros representantes do poder público e da sociedade civil dos Conselhos de Direitos dos 12 municípios.

Verifica-se a partir da pesquisa a dificuldade, por parte dos conselheiros, em assumir a função de exercer o controle social sobre o orçamento público, pois o mesmo é visto com um instrumento técnico e contábil. Essa visão não contribui para que os Conselhos de Direitos tomem para si a responsabilidade de se debruçar no debate sobre o orçamento público. Desta forma, os Conselhos de Direitos abrem mão da possibilidade de influenciar as decisões sobre a destinação dos recursos públicos, delegando a terceiros o poder de deliberar sobre as necessidades e interesses coletivos dos diversos segmentos que representam.

Ao não ser um tema discutido com frequência nos Conselhos de Direitos, o orçamento público fica em segundo plano. Tal debate é visto por conselheiros como sendo atribuição e responsabilidade do poder constituído. Isso demonstra que não há, por parte dos conselheiros, o reconhecimento do espaço dos Conselhos de Direitos como instâncias de participação, formulação, deliberação, monitoramento e, fundamentalmente, do exercício de controle social sobre o Estado, na definição e a alocação de recursos financeiros investidos em políticas sociais.

A dificuldade no exercício do controle social sobre o orçamento público também está vinculada ao pouco conhecimento e ao limitado acesso às informações sobre o ciclo orçamentário, bem como sobre as fontes e a alocação dos recursos financeiros. Ainda é grande a resistência, por parte dos gestores públicos, em aceitar que a sociedade civil organizada possa participar do processo decisório em torno do orçamento público.

Com frequência, longe de ser visto como um locus de luta coletiva, os Conselhos de Direitos têm se transformado em instrumentos de defesa dos interesses individuais e corporativos. As entidades tem se ocupado em eleger conselheiros que a represente com o objetivo de captar mais recursos financeiros, o que descaracteriza os Conselhos de Direitos como espaços de luta política, comprometendo as ações com vistas a melhorar as políticas públicas voltadas para a população infanto-juvenil do município.

A partir da pesquisa constata-se que em todos os municípios os conselheiros reconhecem que o montante de recursos aplicados na área da criança e do adolescente é insuficiente. No entanto, isso não tem sensibilizado conselheiros e outros atores sociais a se mobilizarem para pressionar o poder público a ampliar o volume de recursos aplicado nas políticas públicas voltadas para a população infanto-juvenil. Os Conselhos de Direitos não



são vistos e valorizados como importantes instrumentos de controle social sobre as ações do poder público. Mais do que isso, o espaço dos Conselhos de Direitos não é considerado o espaço adequado para se discutir e decidir sobre o orçamento público. Neste sentido, ao não pautar a discussão sobre o orçamento público, os Conselhos de Direitos abrem mão de lutar pela construção das condições adequadas para promoção, defesa e efetivação dos direitos da população infanto-juvenil.

Dessa forma, uma das estratégias é a ocupação de espaços como os Conselhos de Direitos, com vistas a garantir a efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Isso exige que estes Conselhos se configurem como espaços públicos capazes de enfrentar o desafio que é exercer o controle social sobre a coisa pública.

### **3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo demonstra que ainda são grandes os desafios para que os espaços como os Conselhos de Direitos possam de fato se ocupar em discutir e decidir sobre questões vinculadas ao orçamento público. Tais espaços encontram dificuldades para se configurarem como esferas públicas que deem visibilidade à situação em que se encontram as crianças e adolescentes, de forma que se dediquem ao planejamento e ao controle social do orçamento público destinado a população infanto-juvenil.

Com isso, o desafio está em acionar os diferentes atores sociais para que os mesmos se revistam de capacidade técnica e política no exercício da participação e do controle social. É preciso que os Conselhos de Direitos, ao exercerem o controle social sobre o orçamento público, apontem para a defesa incondicional dos direitos de crianças e adolescentes.

Neste processo também se colocam muitas possibilidades, entre elas o estímulo e a valorização de espaços como os Conselhos de Direitos, que são fundamentais para a construção de uma cidadania ativa e participativa. Além disso, torna-se urgente o compromisso em pautar as questões inerentes ao orçamento público, já que o mesmo é pré-condição para a implementação de qualquer política pública.

Acreditar no potencial dos Conselhos de Direitos enquanto espaços públicos que contribuam para a consolidação do processo democrático é condição para que estes espaços de fato exerçam o controle social sobre a coisa pública. É fundamental compreender os Conselhos como espaços legítimos da defesa de direitos, instigando assim,





a ocupação destes espaços como forma de enfrentar, de forma coletiva, a falta de recursos públicos necessários à efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

Portanto, o controle social sobre o planejamento das ações governamentais exige o amplo debate sobre o processo orçamentário, com vistas a provocar repercussões no cotidiano da população, em especial na vida de criança e adolescentes. Isso exige estratégias e ações que estimulem a participação da sociedade, de modo a ampliar o espaço de luta pela ampliação de recursos públicos voltados para a população infanto-juvenil.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CORREIA, Maria Valéria Costa . Que controle social na política de assistência social? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.72, p.119-144, nov. 2002.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Conselhos de direitos e intervenção profissional do Serviço Social. In: BRAVO, Maria Inês Souza Bravo; MENEZES, Juliana Souza Bravo de (Orgs.). **Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 307-336.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Articulação entre os conselhos de políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.85, p.109-116, mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Democratizar a gestão de políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elizabete [et.al.], (Orgs.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 73-87.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: ed. UFMG, 1999.