

Controle Social das Políticas Públicas no Brasil

Jacqueline Maria Cavalcante da Silva

Mestra em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza/UNIFOR.

Especialista em Direito Público pela Universidade Vale do Acaraú/UVA.

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará.

Graduada em Direito pela Faculdade Farias Brito.

Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União, onde exerce as atividades de auditoria e Fiscalização dos recursos públicos federais.

Resumo: O controle social das políticas públicas no Brasil é o foco deste artigo. Seu objetivo principal foi investigar se o controle social é um instrumento com capacidade para induzir o Estado a otimizar a execução das políticas públicas em busca da efetividade dos fins constitucionais. O enfoque metodológico quanto à natureza é qualitativo, quanto ao tipo bibliográfico, quanto ao fim explicativo e, relativamente à utilização dos resultados, pura. Conclui-se que o controle social, conforme exercido até então, não demonstra capacidade plena para uma efetiva interferência nas ações do Estado concernentes às políticas públicas, sendo essa situação decorrente das resistências impostas por parte de governos e políticos, situação que é favorecida pelas limitações dos cidadãos.

Palavras-chave: Orçamento participativo; Organizações não-governamentais; Conselhos.

Introdução

O controle social, na perspectiva democrática contemporânea, tem suas bases na teoria de Rousseau que atribuiu ao povo o poder de controlar as ações do executivo, numa visão ideal do Estado totalmente controlado pelo povo, por ser este o real detentor da soberania e, o Estado a expressão da vontade geral. O controle da sociedade sobre o Estado em defesa do interesse público sobre o interesse privado nos negócios públicos é um bom referencial para analisar a atual realidade das políticas públicas no Brasil. (Correia, 2004).

A Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 3º, estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Esses objetivos são reforçados em outros artigos da Constituição, em especial, no 6º (assistência aos desamparados), 170 (conforme os ditames da justiça social), 193 (como objetivo o bem-estar e a justiça sociais) e 219 (o mercado interno viabilizar o bem-estar da população).¹ As políticas públicas são o principal instrumento disponível ao Estado para consecução dos fins constitucionais, mediante atuação da Administração Pública na utilização dos recursos públicos que, em razão de serem escassos, exige sejam estabelecidas prioridades frente à gama de direitos a serem concretizados.

Mas será que no momento de estabelecer essas prioridades a Administração Pública o faz do melhor modo possível, otimizando os recursos e buscando a máxima efetividade dos fins constitucionais? Seria o controle social uma forma eficaz para induzir a Administração Pública à prática dessa otimização?

Em face desse contexto, o objetivo principal desta pesquisa foi investigar se o controle social tem capacidade para induzir o Estado a otimizar a execução das políticas públicas em busca da efetividade dos fins constitucionais. Como objetivos específicos buscou-se analisar as formas de participação direta da sociedade no que concerne ao controle da atuação do Estado na execução das políticas públicas e

¹ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da **justiça social**, observados os seguintes princípios:” “Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo **o bem-estar e a justiça sociais.**” “Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o **bem-estar da população** e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal”. (grifos nossos)

os fatores que impedem o crescimento dessa participação com a consequente geração de resultados concretos.

A metodologia utilizada consiste nas seguintes características: quanto à natureza é qualitativa, por ter partido do referencial teórico existente em direção a uma maior abrangência e aprofundamento do tema; quanto ao tipo é bibliográfica, haja vista ter buscado as diversas visões sobre o assunto a partir de referencial teórico; quanto ao fim é explicativa porque buscou aprofundar o conhecimento da realidade sob o ângulo em estudo e por fim, no que concerne à utilização dos resultados, é pura porque não se considera suficiente para alterar a realidade – apenas contribuir.

Os principais pontos abordados dizem respeito ao mapeamento das formas de participação popular mais difundidas no País, com suas características e principais fragilidades, tendo se concluído que o controle social, nos moldes em que exercido até então, não se mostra um instrumento com capacidade plena para induzir o Estado a otimizar a execução das políticas públicas no sentido da efetividade dos fins constitucionais. Por outro lado, a pesquisa demonstrou que os processos de participação ou controle social no Brasil, de maneira geral, não têm conquistado grandes avanços em função das resistências impostas por parte de governos e políticos quanto a impedir a sua realização efetiva, situação que é favorecida pelas limitações dos cidadãos.

1. A Construção dos Espaços de Participação da Sociedade

No Brasil, as primeiras experiências de participação da sociedade civil na gestão pública, visando democratizá-la, com o sentido que tem hoje, ocorreram ainda nos anos 1970 em Lages/SC e Boa Esperança/ES e nos anos de 1980 em Vila Velha/ES, todas voltadas para a participação da sociedade na gestão. (Oliveira, 2004).

A Igreja Católica exerceu importante papel na construção de bases para efetivar os espaços de participação e conscientizar o cidadão. Com fundamento na Teologia da Libertação, pregada por adeptos como Leonardo Boff e Frei Beto, inseriram-se padres, freiras e membros da ação pastoral na função de orientar o povo em seu dia a dia para construção das ideias de organização, conquista e de-

fesa de direitos sociais – as chamadas “organizações de base”, cujas palavras de ordem eram: educação popular (fundamentada no método de Paulo Freire), autonomia, auto-organização, independência, direitos humanos, democracia direta, etc. (Carvalho, 1998). Esse engajamento da Igreja propiciou mudança histórica na conscientização do homem simples, funcionando como propulsora de desenvolvimento econômico e de construção de uma democracia mais social, tendo sido, também, o processo embrionário da formação dos movimentos sociais despontados nas décadas de 1970 e 1980, os quais tiveram grande participação no processo constituinte, sendo co-responsáveis pela ampliação, no texto constitucional vigente, das formas de participação popular. (Carvalho, 1998). A Constituição Federal de 1988 inseriu o sentido de controle social como forma de participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais.

Dentre os movimentos sociais despontados nos anos de 1980, dá-se destaque ao organizado pelos trabalhadores da metalurgia, em São Paulo, com a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), com representação nos três níveis federativos e a fundação do Partido dos Trabalhadores pelo Lula, mediante a percepção de que os trabalhadores deveriam fazer política partidária como forma de transformar em lei as conquistas obtidas nas lutas reivindicatórias. Da mesma forma que os movimentos conduzidos pela Igreja Católica, foram capazes de romper com a tradicional subordinação e condição de cidadãos de segunda classe, mediante a conquista de espaços próprios, sendo por isso, considerados construtores de uma nova esfera pública no Brasil, implicando, também, em avanço da autonomia dos trabalhadores organizados frente ao Estado.

2. Alguns Exemplos de Controle Social no Brasil

Com a abertura propiciada pela Constituição Federal de 1988, além da continuidade de algumas formas de participação que já existiam com o sentido de controle social, surgiram outras formas, dando-se destaque para as que representam cogestão, em função da possibilidade de influência nas políticas públicas e por entendê-las em consonância com as ideias de um Estado Democrático de Direito

que busca a legitimidade de suas ações nos seus cidadãos, conforme exemplos: o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas e as organizações não-governamentais.

2.1.O Orçamento Participativo

Um exemplo de participação direta da sociedade é o orçamento participativo, instrumento que potencializa a interlocução e a negociação entre os diversos membros da sociedade e o Estado, desafiando a capacidade de ouvir, argumentar e conciliar interesses conflitantes, proporcionando a publicização das políticas públicas e o despertar do interesse coletivo nos indivíduos. Tem autorização constitucional para sua institucionalização no inciso XII do art. 29 da Constituição Federal de 1988, tendo ganhado força com o disposto no art. 48, parágrafo único, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 – o qual reza que será assegurada a transparência, mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Essa prática de participação teve sua implementação pioneira no município de Porto Alegre/RS, em 1989. O processo inicia-se mediante discussões ativas nos bairros visando à escolha das demandas e prioridades de cada localidade, para, em seguida, a Prefeitura organizar reuniões plenárias por temas, os quais são discutidos com os delegados regionais objetivando a aprovação de propostas por áreas de investimentos, sendo, posteriormente, consolidadas no Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento. Durante os fóruns regionais para aprovação do plano de investimento, são eleitas as comissões de fiscalização, cuja missão consiste em fiscalizar a implementação do orçamento, com vistas a certificar-se de que ocorre nos termos em que aprovado. (Garcia, 2003).

Na gestão de 1997-2000, o orçamento participativo ganhou força e atingiu 140 municípios em todas as regiões do Brasil, tendo se diversificado e atingido outros grandes centros urbanos como São

Paulo, Goiânia, Recife e outras cidades como Campina Grande (PB), Santo André (SP), Maringá (PR), Camaragibe (PE), Icapuí (CE), Alagoinha (PI) e outros. (Oliveira, 2004).

Da prática do orçamento participativo destacam-se como efeitos positivos: o fato de representar instrumento com potencial de democratização e inversão de prioridades, mediante o direcionamento dos recursos públicos para os reais interesses da população; a quebra da rigidez e centralização da máquina administrativa; a capacidade de atrair a camada mais pobre da população; e o fato de propiciar a participação dos indivíduos em outros fóruns e espaços de negociação a partir dessa experiência. Com relação aos efeitos negativos, o destaque é para a falta de qualificação técnica e política das lideranças sociais, no que diz respeito ao encaminhamento de propostas, de negociação e de superação dos particularismos corporativos e ideológicos. Essas fragilidades fazem dessas lideranças presas fáceis dos “tentáculos da cooptação”.

Outro fator importante a considerar é o aspecto do compromisso dos governos que, em alguns casos, reduz-se a “marketing” e “fachada democrática” a cargo de alguma secretaria de “relações com a comunidade” com permanência das setorizações tecnocráticas nas demais secretarias, ou mesmo, quando submete à deliberação do Conselho do Orçamento um percentual irrisório dos recursos, numa clara demonstração de querer parecer uma administração democrática, mas sem nenhum interesse efetivo, prática que só tem sido possível em face do despreparo de algumas lideranças sociais. (Carvalho, 1998).

Todavia, os processos do orçamento participativo têm sido alvo de crítica de Câmaras Municipais Legislativas, com base no argumento de que os vereadores detêm uma maior legitimidade em face do maior número de votos com que foram eleitos nos municípios maiores. (Carvalho, 1998). Essa crítica exige que se traga à tona a questão da soberania popular, na afirmativa de que o povo é o real detentor do poder e, embora eleja representantes, mantém legitimidade para participar das decisões e exercer controle. Ademais, as reais razões dessas críticas residem no fato de que esses vereadores, via de regra, propõem emendas à proposta de orçamento apresentada pelo Executivo, com base em compromissos clientelistas estabeleci-

dos nos “currais eleitorais”. Assim, o orçamento participativo funciona, também, como um instrumento de redução dessas práticas clientelistas por parte do Legislativo.

Dois aspectos merecem reflexão: o primeiro consiste em identificar se as linhas dominantes dos debates e das decisões nesse processo de participação têm origem genuína nos indivíduos participantes ou se são frutos de ideias induzidas por uma elite dominante por meio de agentes políticos, vereadores, por exemplo, que, embora tenham discurso pró-comunidade, trabalham a favor dessas elites; o segundo consiste em identificar até que ponto a prática fortalece organizações sociais autônomas em nível suficiente para mantê-las funcionando, mesmo quando não possam contar com o apoio de governos.

Com relação ao primeiro aspecto, não se tem registro estatístico dos níveis de interferência negativa de agentes políticos, mas sabe-se que ocorre em face da já mencionada falta de qualificação técnica e política de algumas lideranças sociais. Quanto ao segundo aspecto, de acordo com registros de Carvalho (1998), os processos de orçamento participativo têm promovido mais a participação individual do que o fortalecimento do tecido social, situação evidenciada em Porto Alegre, por exemplo, em que determinadas regiões já apresentam sinais de desconstituição de espaços próprios, embora, em outras épocas, tenham sido mais atuantes, sendo isso resultado da dificuldade de ultrapassar as barreiras ideológicas e corporativas e pensar a cidade como um todo, ao invés de segregar os interesses em função de um bairro, uma comunidade, uma rua, etc.

Entende-se que o orçamento participativo, além de representar uma efetiva forma de controle social, tem o condão de propiciar o desenvolvimento da cultura da participação entre os indivíduos que compõem a sociedade, implicando na minimização das lacunas existentes no funcionamento da democracia representativa, a qual passa a ser complementada pela democracia participativa. Mas não é só. Uma de suas principais virtudes consiste em possibilitar aos próprios destinatários das políticas públicas o questionamento acerca de eventuais propostas de redução dos recursos públicos destinados às políticas sociais, propostas essas que não têm clareza quanto a demonstrar que não implicam em descumprimento do Princípio Cons-

titucional da Vedação ao Retrocesso Social. No entanto, o processo requer aperfeiçoamentos, conforme registro das fragilidades, os quais podem ser promovidos, dentre outros meios, mediante a realização de fóruns entre as mais diversas regiões com as respectivas lideranças para a troca de experiências e a promoção de cursos promovidos pelo Estado sob o formato de estágios.

2.2 Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Outro exemplo de participação direta dos cidadãos ocorre por meio da integração nos conselhos gestores de políticas públicas, os quais funcionam ou, pelo menos, deveriam funcionar, como canais efetivos de participação, possibilitando que o cidadão saia do papel de mero expectador dos negócios do Estado para exercer papel ativo nas decisões que afetam sua comunidade, seu bairro, ou seu município. Todavia, o funcionamento dessa participação embora se considere direta, devido aos conselhos serem integrados por cidadãos, ocorre nos moldes da democracia representativa, em função dos membros serem escolhidos pelos próprios pares para atuar vocalizando demandas com poderes de decisão pelos representados.

Os formatos dos conselhos brasileiros variam de acordo com o vínculo das ações em foco, podendo ser gestores de programas governamentais ou temáticos, quando envolvidos, além das políticas públicas, com temas transversais que permeiam os direitos da sociedade, destacando-se como exemplos temáticos os conselhos de desenvolvimento municipal e os de desenvolvimento urbano. (Stefanello, 2009). Os conselhos têm composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, com natureza deliberativa e consultiva, podendo funcionar nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal). Via de regra, são compostos por um número par de conselheiros, em que para cada conselheiro representante do Estado haverá um representante da sociedade civil. Mas há exceções a essa regra da paridade. Os conselhos de saúde, por exemplo, são compostos por 25% de representantes de entidades governamentais, 25% de representantes de entidades não-governamentais e 50% de usuários dos serviços de saúde do SUS. A seguir, alguns exemplos de conselhos gestores de políticas públicas:

CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: trata-se de um colegiado deliberativo, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme estabelecido na Resolução FNDE/CD nº 32, de 10/8/2006. Tem por função controlar a execução do recurso público destinado à merenda escolar (parte federal e parte das prefeituras), mediante acompanhamento junto à Prefeitura e às escolas. Compõe-se de sete membros: um representante de Poder Executivo, um do Legislativo, dois entre professores, dois entre pais de alunos e um da sociedade civil;

CONSELHO DE SAÚDE: trata-se de órgão colegiado, em caráter permanente e deliberativo, que atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo, conforme Lei nº 8.142, de 28/12/1990. É composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários;

CONSELHO DE CONTROLE SOCIAL DO BOLSA FAMÍLIA: com orientação para serem criados em âmbito local e estadual, por instância, conselho ou comitê, instalado pelo respectivo Poder Público, respeitada a intersetorialidade e a paridade entre governo e sociedade, conforme Instrução Normativa MDS nº 1, de 20/5/2005.² São órgãos de caráter permanente, com as funções de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família, devendo ser compostos, sem prejuízo de outras áreas, que o Poder Público julgar convenientes, por integrantes das áreas de assistência social; saúde; educação; segurança alimentar; e da criança e do adolescente, quando existentes;

CONSELHO DO FUNDEF:³ trata-se de um órgão colegiado, cuja função principal, nos termos do art. 4º Lei nº 9.424, de 24/12/1996, é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo em cada esfera Municipal, Estadual ou Federal. Compõe-se, no míni-

² MDS=Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

³ FUNDEF=Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

mo, de quatro membros os quais representam a Secretaria Municipal de Educação; os professores e os diretores de escolas públicas municipais do ensino fundamental; os pais de alunos do ensino fundamental público municipal; e os servidores das escolas públicas municipais do ensino fundamental; e

CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: tem a atuação regulada pela Lei nº 8.742, de 7/12/1993. Suas instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: Conselho Nacional de Assistência Social; Conselhos Estaduais de Assistência Social; Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; e Conselhos Municipais de Assistência Social, sendo que, em relação aos três últimos, serão instituídos mediante lei específica. O Conselho Nacional compõe-se de 18 (dezoito) membros dos quais 50% provêm da sociedade civil. A principal função desses conselhos é acompanhar a chegada e aplicação dos recursos destinados aos programas de assistência social.

Esses conselhos, embora nascidos dos movimentos populares, gozam de um certo estado de permanência em relação às mudanças de perfis de governo (de maior ou menor abertura à participação social) em função de terem sua atuação normatizada. Ao mesmo tempo, têm grande capacidade de absorção dos movimentos organizados por tratarem de políticas públicas presentes no dia-a-dia da maioria das pessoas, como saúde, educação, moradia, etc., mas, da mesma forma que as lideranças sociais que lidam com o orçamento participativo, seus integrantes sofrem pela deficiência de capacitação técnica para formulação e análise das políticas públicas com posterior discernimento de prioridades e decisões, o que lhes tornam vulneráveis a ação de governos quanto a alijá-los dos processos decisórios ou lhes destinar apenas assuntos periféricos. Quando os governos objetivam decisões corporativas ou clientelistas, derivadas de acordos políticos escusos, agem pela via da burla e da desqualificação dos conselhos.

De acordo com estudo realizado na década de 1990, abrangendo 1.422 (um mil, quatrocentos vinte e dois) secretários municipais de saúde, foi obtido o índice 62,7% (sessenta e dois vírgula sete por cento) de secretários que consideraram o Conselho de Saúde a for-

ça municipal mais influente na definição das prioridades em saúde, cujo poder de influência é bem superior ao exercido pelo Poder Legislativo, pelas políticas isoladas ou por outros órgãos municipais. (Carvalho, 1998).

Todavia, não obstante o índice positivo apresentado pelo citado estudo no que concerne aos conselhos de saúde, de maneira geral, considerando-se os mais variados conselhos municipais, não têm sido identificados registros de participação popular satisfatória na definição do âmbito de atuação ou da respectiva composição desses conselhos gestores de políticas públicas, situação confirmada a partir da verificação da atuação desses conselhos, efetuada pela Controladoria-Geral da União, envolvendo em sua maioria os exercícios de 2003 a 2007, cujos relatórios sinalizam que o funcionamento ocorre de modo precário e sem a efetiva participação dos cidadãos, uma vez que a composição, via de regra, ocorre pela indicação de parentes do chefe do Poder Executivo local, com o fim de garantir a não interferência efetiva dos membros da comunidade na respectiva gestão e, em função disso, os respectivos conselheiros, na maioria dos casos, alegam desconhecimento de suas funções. (Brasil, CGU, 2007 *online*).

Os conselhos integram um lugar de disputas entre atores sociais que buscam legitimação de suas ações, inclusive o próprio Estado, sendo parte do mecanismo de realização dos interesses e expectativas desses atores, mediante ritos burocráticos e processos de legitimação do discurso competente “configurando um organismo que encena um roteiro para-estatal, devido às ações que realizam, seus ritos e seu baixo grau de autonomia política [...]”, embora responda por certa ampliação da cidadania à medida que convoca para o espaço público atores sociais até então ausentes da cena política, não obstante em muitos casos se constituam apenas como lugar de atendimento de demandas pontuais, balconizáveis, ou simples aparelhos do Executivo em busca de racionalidade estatal. (Silva, 2008, p. 122, 125).

Por outro lado, não se pode esquecer que esses conselhos mesmo representando uma conquista da sociedade civil com vistas a imprimir uma maior democratização nas políticas públicas, foram inseridos no contexto constitucional ao tempo em que o movimento

internacional desencadeava o fortalecimento de ideologias contrárias à universalização dos direitos sociais, buscando o crescimento do processo de privatização do público, mediante o esvaziamento das responsabilidades públicas, a desqualificação das instâncias de representação coletivas, a fragmentação do espaço público e até a despoli-tização da política (Raichelis, 2006), não sendo um momento muito fértil para a boa atuação desses conselhos que, em função disso, nem sempre cumprem sua função de instância de socialização da política e de democratização do Estado, em razão de por vezes representarem interesses particularistas de organizações ou movimen-tos.

Dadas essas situações, a conclusão é no sentido de que, na grande maioria dos municípios, não são identificados avanços concretos nos processos decisórios concernentes às políticas públicas, a partir da atuação dos conselhos gestores de políticas públicas, até o momento. A grande maioria desses conselhos funciona na prática, como mera fachada de legitimidade das ações, em função da grande resistência por parte das forças políticas em democratizar as estruturas de poder e permitir que esses conselhos integrem o espaço deci-sório que lhes cabe. Mas considerando-se que a resistência e os conflitos em torno dessa forma de participação da sociedade por si só sinalizam a importância da criação desses conselhos, deve a socie-dade empreender esforços no sentido de vencer os desafios de orga-nização e manutenção de mobilização das bases para intervir de forma real nos espaços institucionais conquistados, possibilitando uma efetiva resistência à dominação e a construção de alternativas e partilha de poder.

2.3 As Organizações Não Governamentais – ONGs

As ONGs ou redes movimentistas, nascidas nos anos 70 sob a forma de movimentos sociais relativos a direitos civis e combate à pobreza, tratam-se de entidades de natureza privada que integram, nos dias atuais, o chamado terceiro setor, pois não obstante de regi-me predominantemente privado, o mesmo pode ser derogado por normas de direito público. Desempenham serviços não exclusivos

do Estado, mas em colaboração com ele podendo receber algum tipo de incentivo para isso.

O termo ONG foi atribuído pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1946, com a definição de que se tratava de organização estabelecida por acordo intergovernamental. No Brasil, inicialmente, o termo foi usado apenas para definir as organizações que financiavam projetos de organizações brasileiras, tendo sido adotado nos anos 80 por parte dos centros de assessoria ligados a movimentos sociais, os quais posteriormente fundariam a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong). (Teixeira, 2002).

Ocorre que em dado momento, essas ONGs que fizeram história ao longo de décadas no papel de apoio aos movimentos sociais ou de agentes de educação popular, assumiram nova postura, não mais subsidiária, mas de atores com papel específico e independente. (Carvalho, 1998). Essa ruptura do papel de apoio aos movimentos sociais pelas ONGs teve como principal razão a mudança de conjuntura relativa ao financiamento externo – principal fonte financeira de recursos dessas organizações. Para Ricci (2008), foi decorrente do aprofundamento dos mecanismos de cogestão pública, a partir da Constituição de 88 e de leis que a sucederam, mas, também, em função da queda do Muro de Berlim que gerou uma nova leitura da geopolítica dos investimentos externos, com a necessidade de maior aporte de recursos para o Leste europeu com vistas à consolidação de sua tênue democratização e o despontamento da África como continente mais necessitado de apoios financeiros, bem como, em face da imposição de monitoramento e agendas europeias como contraponto ao financiamento externo, requerendo a observação de resultados concretos de mudança da qualidade de vida da base social atingida por ações de ONGs financiadas por entidades da Alemanha, França e Holanda, por exemplo, mas também do Japão, Estados Unidos e Canadá e, em razão disso, agendas de ambientalistas e direitos da mulher (tipicamente europeias) passaram a integrar os projetos de entidades brasileiras, enquanto outras propostas, como as de agriculturas familiares, por exemplo, passaram a ser questionadas pelas agências financiadoras externas em face de serem identificadas como ações de baixa efetividade na mudança social, sendo

esse contexto o responsável pela queda acentuada de financiamentos às ONGs a partir do final dos anos 80 e início dos anos 90.

Diz-se que as ONGs dos anos de 1990 são de dois tipos: as militantes ou cidadãs que são as herdeiras da cultura participativa, identitária e autônoma dos anos de 1970 e 1980 e as propositivas que atuam segundo ações estratégicas, com recursos de lógicas instrumental, racional e mercadológica. As militantes dos anos de 1980 lutaram pela igualdade com justiça social, criaram o discurso da participação popular, construíram um conjunto de práticas que se traduzem em cultura de cidadania, abriram espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, ou seja, contribuíram para a construção de uma efetiva democracia. As propositivas surgiram, em sua maioria, pela iniciativa de empresários e grupos econômicos, não querem ser confundidas com as antigas ONGs (preferem autodenominar-se terceiro setor), atuam sob a forma de redes associativas e tem discurso muito próximo das agências financeiras internacionais e, de maneira geral, não é o “público alvo” que toma as decisões nos projetos, pois na maioria das vezes nem mesmo é consultado, em razão do foco da ação já vir predeterminado pela fonte financiadora, conforme já mencionado, comprometendo dessa forma a participação e a possibilidade de controle social pelos beneficiários da ação. (Afonso et al. 2007). O Banco Mundial, por exemplo, utiliza essas ONGs para vender seus créditos aos governos, sem se preocupar propriamente com as propostas dessas entidades, pois embora capture sugestões e ideias das ONGs, na prática o que faz é vender as próprias ideias e legitimar-se perante os governos, razão pela qual entre 1973 e 1988 apenas 6% (seis por cento) dos projetos financiados por esse banco envolviam ONGs e em 1994 esse percentual já correspondia a 50% (cinquenta por cento) dos seus financiamentos. (Gohn, 2000).

Com o surgimento dessas entidades do terceiro setor, as ONGs militantes perderam espaço, pois o novo campo de atuação reduz o espaço de uma cidadania emancipatória e amplia o exercício de uma cidadania outorgada, de cima para baixo, que promove a inclusão de indivíduos numa rede de serviços, em sua maioria, de caráter assistencial, transformando os cidadãos em clientes de políticas públicas. Como essas novas ONGs não atuam contra as formas ge-

radoras de exclusão, e sim sobre seus resultados, e se declaram apolíticas, embora atuem em consonância com as políticas neoliberais excludentes, favorecem o voluntarismo e o individualismo e desfavorecem a mobilização engajada. (Gohn, 2000).

Até 1990, o País contava com aproximadamente 38.000 (trinta e oito mil) ONGs e, em 2005, já atingia o total de 338.162 (trezentos trinta e oito mil, cento sessenta e duas), conforme estudo desenvolvido pelos Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife) e com a Abong (2002 e 2005 *online*). Entretanto, verifica-se que muitas dessas ONGs foram criadas como mera fachada de entidades sociais, mas com o único objetivo de obter recursos públicos e aplicá-los segundo interesse de grupos políticos. O Tribunal de Contas da União calculou que, em 2006, cerca de 50% (cinquenta por cento) dos recursos repassados pela União para as ONGs e OSCIPs, o que corresponde aproximadamente a R\$ 1,5 bilhão desviado da finalidade original dos convênios. (Moraes, 2007 *online*). O caso da “máfia das ambulâncias”, com oferecimento de Denúncia pelo Ministério Público Federal, em 1/6/2006, foi o mais famoso e recente escândalo, divulgado pela mídia envolvendo essas organizações. Em razão dessa situação, foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, em 16/04/2008, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 624/2007, o qual acrescenta dois parágrafos à Lei nº 8.666/03 (lei das licitações), para tornar obrigatória a licitação nos convênios entre o governo e as entidades sem fins lucrativos, nas quais se incluem as ONGs.

Os desvios de recursos identificados na atuação dessas organizações tornam evidente a necessidade de serem revistos os instrumentos normativos de criação e fiscalização dessas entidades. Quanto à contribuição dessas ONGs para organização e aumento de participação pela sociedade não tem se verificado, em função da mudança de foco e forma de atuação das novas ONGs, de caráter mais assistencialista, maior dependência com os governos e sem preocupação com engajamento político e construção da cidadania, como faziam as antigas ONGs e movimentos sociais. Assim, constata-se a

incapacidade para gerarem o tecido social necessário à redução das desigualdades e fortalecimento dos processos democráticos.

2.4 Outras Formas de Controle Social

É importante mencionar que além dos exemplos de controle social, destacados nesta pesquisa, há outras formas de participação não institucionalizada na gestão, entre os quais se relaciona: o MST (de participação social no campo), a Pastoral da Criança e a Ação da Cidadania, os Fóruns e as Audiências Públicas, que embora não atuem em co-gestão direta com o Estado têm tido papel relevante nos processos de participação da sociedade ao longo dos últimos anos.

Considerações Finais

A presente pesquisa buscou demonstrar que o controle social das políticas públicas no Brasil é uma forma de participação cidadã com capacidade para induzir o Estado a otimizar a execução das políticas públicas em busca da máxima efetividade dos fins constitucionais relativos à redução das desigualdades sociais.

As formas de controle social (ou participação) delineadas neste trabalho, embora demonstrem que a maioria dos avanços obtidos foi fruto das lutas populares, as dificuldades pontuadas sinalizam que não tem havido a sedimentação da vontade política de repartir o poder por parte dos governantes que continuam usando de todos os expedientes possíveis visando à manipulação das lideranças comunitárias ou dos cidadãos participantes dos processos, tornando o que deveria ser “a era da democratização” na “era da hipocrisia pública”, conforme afirmação de Afonso et al. (2007) e, em função disso, os embates das classes populares não têm sido capazes de provocar nenhuma aliança de classe do ponto de vista político e ideológico com consistência para por em xeque a hegemonia do capital. Entretanto, considerando-se que a massa de excluídos foi capaz de proporcionar avanços, deve continuar lutando para ampliar os espaços de participação para que possam avançar do nível local para o nacional e posteriormente para o global. Os cidadãos precisam sair da

inércia e efetivamente participar dos processos decisórios, batalhar por esse direito de participação, exercer a cidadania, sob pena de haver uma constante renovação das formas de participação, sem que haja um aumento real na efetivação dos direitos fundamentais.

Assim, há que se reconhecer que muitos avanços já foram obtidos, mas é preciso ir além, é preciso evitar que esses instrumentos sejam meramente formais, evitar que pela via da burla ou manipulação os agentes políticos e/ou elites econômicas esvaziem os processos de seus propósitos de cunho popular.

Referências

AFONSO, A. J. Gonçalves et al. Democracia, neoliberalismo e políticas públicas no velho e novo mundo: desafios para o século XXI. **Políticas Públicas**, São Luís, v.11, n. 2, p. 11-26, jul./dez. 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃOGOVERNAMENTAIS - ABONG. As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2002. **Estudos e pesquisas. Informação econômica**. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em <<http://www.abong.org.br/>>. Acesso em 18 mar. 2010.

_____. As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2005. **Estudos e pesquisas. Informação econômica**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em <<http://www.abong.org.br/>>. Acesso em 16 mar. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em 18 mar. 2010.

_____. Senado Federal. **Projetos e matérias legislativas**. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em 18 mar. 2010.

_____. Controladoria-Geral da União-CGU. **Relatórios de Fiscalização do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, relativos aos sorteios efetuados de 2007**. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em 23 jun. 2008.

_____. Lei nº 8.142, de 28/12/1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 24 jun. 2008.

_____. **Lei nº 8.742, de 7/12/1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 24 jun. 2008.

_____. Lei nº 9.424, de 24/12/1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 24 jun. 2008.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 1º mar. 2010.

_____. Instrução Normativa MDS nº 1, de 20/5/2005. Divulga orientações aos municípios, estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 24 jun. 2008.

_____. Resolução FNDE/CD nº 32, de 10/8/2006. Estabelecer as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PANE. Disponível em <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em 24 jun. 2008.

CARVALHO, M. do C. A. A. Participação social no Brasil hoje. **Pólis Papers**, São Paulo, n. 2, 1998. Disponível em <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em 8 jan. 2010.

CORREIA, M. V. da C.. A relação Estado/sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo, n. 77, p. 148-175, mar. 2004.

GARCIA, L. M. Controle social dos gastos públicos: fundamentação, limites e possibilidades. In: NASCIMENTO, R.(Coord.). **Controle dos gastos públicos no Brasil. Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 139-178.

GOHN, M. da G. **Mídia, terceiro setor e MST - Impactos sobre o futuro das cidades e do campo**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MORAES, M. de. Nacional: Governo é conivente com desvio de verbas a ONGs, diz Maia. **Jornal Estadão online**, São Paulo, 8 jul.2007. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional/>>. Acesso em 12 mar. 2010.

OLIVEIRA, F. M. de. Orçamento participativo: instrumento de democratização da gestão pública. In: PRAZERES, M. Al. B.; MACÊDO, M. (Org.). **O poder, o controle social e orçamento público**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 39-53.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 27, n. 85, p. 109-116, mar. 2006.

RICCI, R. De organizações populares e movimentos sociais brasileiros. **Política Democrática: revista de política e cultura**, Brasília, v. 7, n. 21, p. 45-48, jul. 2008.

SILVA, J. O. Conselhos, controle social e racionalidade do Estado. **Divulgação em saúde para debate**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 118-127, jun. 2008.

STEFANELLO, A. G. F.. O papel do Direito no controle social das políticas públicas. **Revista de Direito da Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal**, Porto Alegre, v. 1, n. 9, p. 37-52, nov. 2009.

TEIXEIRA, A. C. C. A atuação das Organizações Não Governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 105-142.