



## 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

---

Eixo: Política Social e Serviço Social.

Sub-Eixo: Ênfase em Controle social e Sujeitos Políticos.

### A (IN)VISIBILIDADE DA DIMENSÃO POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO ÂMBITO DOS CONSELHOS DE DIREITOS

Valdir Anhucci<sup>1</sup>  
Vera Lucia Tieko Suguihiro<sup>2</sup>

**Resumo:** Os Conselhos de Direitos devem constituir-se como espaços de enfrentamento político, com capacidade de tencionar o poder público no processo de construção de prioridades do orçamento público que financia as políticas sociais públicas. Os espaços colocam-se como arena política de luta para ampliar os recursos financeiros para garantir as políticas públicas de qualidade. No entanto, os Conselhos têm encontrado dificuldades em identificar a dimensão política do orçamento público, reconhecendo-o apenas como peça técnica contábil. Nessa perspectiva, os Conselhos perdem a oportunidade de ocupar os espaços públicos, envolvendo a sociedade civil organizada no processo de participação social e política, assegurando à população acesso efetivo das políticas públicas de caráter universal.

**Palavras-chave:** Conselhos; Orçamento Público; Dimensão Política; Políticas Públicas.

**Abstract:** The Rights Councils must be constituted as spaces for political confrontation, with the capacity to hold public power in the process of building public budget priorities that finance public social policies. The spaces have been placed as a political arena of struggle to expand financial resources to ensure quality public policies. However, the Boards have found it difficult to identify the political dimension of the public budget, recognizing it only as a technical accounting piece. In this perspective, the councils lose the opportunity to occupy public spaces, involving organized civil society in the process of social and political participation, ensuring the population effective access to public policies of a universal character.

**Keywords:** Councils; Public Budget; Political Dimension; Public Policy.

### INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma nova relação entre Estado e a sociedade civil organizada. Nesse novo desenho, compete à sociedade exercer o controle social sobre as ações do Estado com transparência. Nessa perspectiva, a sociedade precisa incorporar novas formas de pensamentos e práticas, sob orientação de novos paradigmas, quais sejam: a universalização de direitos; a publicização da coisa pública; o acesso à informação, a participação social democrática, o controle social com transparência; o exercício do diálogo e negociação, entre outros. Isso exige a adoção de estratégias que promovam as discussões críticas e coletivas, com deliberações transparentes, com

---

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social, Universidade Estadual do Paraná, E-mail: anhucci@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Professor com formação em Serviço Social, Universidade Estadual de Londrina, E-mail: anhucci@yahoo.com.br.

visibilidade política, ética e social, mediada pelo acesso e a socialização de informações, com capacidade de subsidiar os atores sociais e políticos no processo decisório da gestão pública.

A participação do poder público, via de regra, vem carregada de uma intenção de cooptação dos setores populares, dificultando sua interferência nas decisões de interesse coletivo. A possibilidade de participação da população na gestão pública agrava-se quando se trata da tomada de decisões acerca do orçamento público. Uma das estratégias para dificultar o processo participativo é induzir a população a compreender o orçamento público como matéria técnica e contábil, transformando-o em objeto de decisão restrito a uma minoria.

A (in)visibilidade da dimensão política do orçamento público expressa-se diante da baixa capilaridade acerca do tema, ou seja, a despolitização e o distanciamento dos setores populares no que se refere ao processo de discussão e de decisão sobre o orçamento público.

Os Conselhos de Direitos, espaços legítimos para o exercício da participação e do controle social de diferentes segmentos sociais, têm apresentado limitação em incentivar e promover o amplo debate acerca da gestão das políticas públicas, em especial, no que se refere ao processo decisório em torno do orçamento público. A falta de compreensão do orçamento público como objeto de disputa dos diferentes setores tem ocultado a expressão da sua dimensão política. Nesse sentido, o orçamento público não ganha visibilidade social e tampouco política, de maneira que coloca o debate e a decisão da população sobre os recursos públicos em caráter secundário. A naturalização do orçamento público como objeto de decisão restrito a alguns “iluminados” inibe e afasta outros segmentos do debate e da construção coletiva das prioridades que devem estar expressas nas peças orçamentárias.

Assim, o presente estudo tem por objetivo apresentar uma reflexão crítica sobre a dimensão política do orçamento público, bem como analisar o nível de envolvimento dos Conselhos dos Direitos sobre o processo orçamentário e o seu papel no que se refere à sua capacidade de influir nas decisões acerca do destino dos recursos públicos.

## **O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO OBJETO DE DISPUTA E SUA DIMENSÃO POLÍTICA**

O orçamento público deve ser objeto de interesse dos diferentes atores sociais, por ser público. Trata-se de um assunto que deveria fazer parte do cotidiano da população, e acessível a todo cidadão. É no processo que envolve o debate e a decisão em torno do orçamento público que está o caráter público do orçamento. A efetivação das políticas públicas depende, em grande medida, das escolhas e prioridades que estão dadas no

âmbito do orçamento público, exigindo capacidade de organização e mobilização dos diversos segmentos no processo de disputa dos recursos públicos (ANHUCCI, 2016). Isso significa dizer que o Conselho de Direitos assume um espaço de luta política, na medida em que se torna um espaço de disputa onde as forças dos diferentes segmentos sociais e do Estado manifestam seus interesses.

As decisões que são tomadas no âmbito do orçamento ganham um caráter público, mediado pela vontade política em atender as demandas da população, a partir das prioridades elencadas pela sociedade. Isso exige que o tema do orçamento faça parte do cotidiano da população, com informação mais acessível a todo cidadão, na medida em que o orçamento público se apresenta como algo

Envolto em números aparentemente frios e contendo tecnicidades muitas vezes indecifráveis para o cidadão comum, o Orçamento Público, onde estão dispostas as receitas e os gastos administrados pelo Estado, parece uma figura de ficção que somente interessa e é inteligível para os que são responsáveis pela sua elaboração/aprovação/execução. É nessa arena, entretanto, que são tomadas as decisões sobre os objetivos de gastos do Estado e dos recursos necessários para o seu financiamento, que afetarão para melhor ou pior, a vida dos cidadãos (OLIVEIRA, 2009, p. 83).

Ainda para Oliveira (2009), o orçamento público constitui-se em uma peça orçamentária voltada para a administração das receitas, das despesas e da dívida dos poderes públicos. É um instrumento de gestão, determinado historicamente com diferentes papéis e funções, ao longo dos períodos históricos. No período em que prevaleceram as ideias liberais, para os economistas e financistas o “orçamento equilibrado” pautava-se em uma situação em que as despesas não eram maiores que as receitas. Constituíam-se como “[...] um indicador inquestionável de boa e sadia administração financeira” (OLIVEIRA, 2009, p. 84).

No entanto, ao explicitar as demandas apresentadas pelos diversos setores da sociedade no uso dos recursos públicos, com definição de ações concretas e, no mesmo movimento, ocupar os diferentes espaços decisórios, instala-se a capacidade da sociedade em influir nas deliberações de prioridades sobre os investimentos públicos. É nessa perspectiva que o orçamento público ganha visibilidade política e ganha a expressão de sua dimensão política, ou seja,

Em tese deveriam ser determinados por opções ou escolhas efetuadas por sujeitos sociais portadores de racionalidades e imbuídos de intencionalidades das mais diversas, capazes assim de exprimir os múltiplos contextos que compõem os conflitos e os anseios de toda a sociedade (POLI; HAZAN, 2014, p. 157).

Para Salvador (2010), o fato de o orçamento público apresentar-se como uma peça técnica expressa também a correlação de força que existe entre os segmentos sociais

e os setores públicos, todos, motivados por diversos interesses no processo de apropriação dos recursos públicos, o que implica que além uma peça técnica e formal, o orçamento público é uma peça de cunho político. Nessa linha de raciocínio, o orçamento público, ao dimensionar os gastos, “[...] permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país” (SALVADOR, 2010, p. 172). É por meio da dimensão política do orçamento público que a sociedade tem a possibilidade de compreender as correlações de forças existentes no âmbito do processo orçamentário, determinando o que é possível efetivar ou não nas políticas públicas. Dessa forma, compete à sociedade entender que,

[...] a decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas principalmente são escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade. Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas. [...] o orçamento deve ser visto como espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos. Por meio do orçamento público, o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar objetivos macroeconômicos. A escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações dos seus representantes políticos, no qual o orçamento é expressão das suas reivindicações (OLIVEIRA *apud* SALVADOR, 2012, p.128).

É nesse contexto social, econômico e político que a dimensão política do orçamento público ganha relevância e visibilidade, reforçado pela necessidade da sociedade de participar do processo de controle social sobre o destino dos recursos públicos.

O que se faz necessário é garantir que os recursos públicos sejam transformados em investimentos para o financiamento das políticas sociais públicas de caráter universal, superando o atendimento pontual, focalizado e assistencialista, de modo a romper com as práticas em que as políticas públicas ficam restritas à vontade de um governo.

Para tanto, os diferentes segmentos sociais deverão apropriar-se de conhecimentos sobre o processo orçamentário, o *modus operandi* da formação e definição dos recursos públicos, sobre os gastos públicos, o fundo público, entre outros aspectos. O orçamento público só ganhará visibilidade quando o tema for traduzido, decodificado, compreendido e apropriado pelo cidadão comum. Ao negligenciar o conhecimento sobre o processo orçamentário, a sociedade delega ao poder constituído o direcionamento dos investimentos dos recursos públicos para outro segmento de seu interesse particular, em detrimento dos interesses da coletividade. A superação desse contexto exige a adoção de práticas sustentadas na promoção do processo de politização de um coletivo capaz de

construir estratégias de enfrentamento, tendo por base o exercício do diálogo e da negociação no trato da coisa pública, ou seja,

[...] Isso implica também reconhecer que a dimensão do conflito é inerente a esse processo, como é a própria democracia, e que os espaços de formulação de políticas que contam com a participação da sociedade civil não apenas são inerentemente marcados pelo conflito como representam um avanço democrático precisamente na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente. A ausência de espaços desse tipo facilita a tomada de decisões e a formulação de políticas através de um exercício autoritário do poder, onde o Estado ignora e deslegitima o conflito ou o trata nos espaços privados dos gabinetes, com os que a eles têm acesso. A desprivatização das estruturas decisórias do Estado e a publicização do conflito representam, portanto, condições favoráveis ao avanço de construções hegemônicas alternativas (DAGNINO, 2002, p. 300).

No entanto, passamos por um período complicado acerca do processo participativo, na medida em que Telles (1999) chama a atenção para o “encolhimento da cena política”, que busca neutralizar qualquer capacidade de organização da sociedade. Isso compromete a possibilidade de ampliar o horizonte de luta, uma vez que está em curso

[...] um estreitamento do horizonte do possível e do pensável. A rigor, o que está em jogo é a demolição desse horizonte – horizonte de possíveis – por via de um aprisionamento da ação e do pensamento em um presente tramado pela lógica, percebida como inescapável, do mercado. Esse encolhimento da cena política produz algo como um curto-circuito entre a dinâmica societária e o universo público da política (TELLES, 1999, p. 187).

Cumprido destacar que há dificuldades por parte dos gestores em aceitar que outros atores sociais possam interferir no processo decisório, em especial quando se trata do orçamento público. Nesse sentido, é conveniente manter a população distante das decisões de cunho público, promovendo restrições ao acesso às informações sobre decisões que podem interferir no orçamento público.

Em se tratando dos espaços decisórios previstos pela Constituição Federal de 1988, como é o caso dos Conselhos de Direitos, cumpre perguntar: Em que medida os Conselhos de Direitos têm discutido sobre o orçamento público como objeto de sua intervenção no âmbito dos espaços públicos? Os Conselhos de Direitos têm ocupado os diferentes espaços públicos no sentido de ampliar o debate sobre o orçamento público? Os Conselhos de Direitos têm exercido seu papel de influir nas decisões sobre o orçamento público? Essas são algumas questões que nos levam a refletir com mais profundidade quanto ao papel dos Conselhos no âmbito da gestão pública.

## **OS CONSELHOS DE DIREITOS E OS DESAFIOS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO**

A participação dos setores populares no processo decisório sobre o trato da coisa pública que, historicamente tem sido alijado das decisões no âmbito da administração pública, vem ocupando os diversos espaços públicos, com vistas a fortalecer e consolidar a autonomia dos sujeitos sociais e políticos no processo decisório de interesse coletivo. Segundo Telles (1994), isso implica a constituição de espaços públicos de expressão de pensamentos e práticas em defesa das necessidades plurais da população, com capacidade de negociação em um ambiente carregado de conflitos. Nessa perspectiva, pode-se destacar a constituição dos Conselhos de Direitos com a incumbência de ocupar os espaços públicos legítimos para o exercício da participação e do controle social sobre a coisa pública, tendo por responsabilidade promover o amplo debate acerca do orçamento público que financiam as políticas públicas.

O debate reiterado do processo orçamentário só ganhará repercussão, maior capilaridade e reconhecimento no cotidiano dos Conselhos de Direitos na medida em que esses Conselhos adotarem estratégias de monitoramento, fiscalização, controle social e avaliação, subordinado ao crivo da população as ações desenvolvidas pelo poder público, que na condição de gestores são responsáveis pela materialização de políticas públicas.

Segundo Raichelis (2008), os Conselhos Gestores e Conselhos de Direitos são espaços possíveis de ampliação do debate em torno das políticas públicas a partir da década de 1980, sendo um “[...] constructo institucional que se opõe à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro” (RAICHELIS, 2008, p. 78).

É nesse espaço público que se abre um campo de possibilidades para a participação da sociedade civil organizada, com representação e legitimidade social na gestão das políticas públicas e inserção de novos sujeitos sociais e políticos que historicamente estiveram alijados das decisões sobre a coisa pública.

Trata-se de mudanças no processo da gestão das políticas públicas, com a “[...] 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, 2008, p. 73).

De acordo com Anhucci (2016), os Conselhos devem contribuir para promover as mudanças no âmbito da gestão pública de forma a ampliar o acesso às informações das decisões acerca da gestão das políticas públicas, estabelecendo uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil. Sendo assim, o Conselho tem o desafio de “[...] 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).

Segundo Correia (2005), no âmbito das políticas sociais, o surgimento dos Conselhos se dá em um processo de democratização e descentralização das políticas

sociais, criando um novo aspecto no âmbito da gestão pública, na medida em que se instituem os Conselhos nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal), e em diferentes áreas de políticas públicas. Essa nova configuração garante aos sujeitos sociais e políticos o efetivo direito de exercerem o controle social sobre as políticas públicas. É nesse contexto que se inserem instâncias de participação institucionalizadas chamadas de Conselhos, que embora apresentem

[...] contradições e fragilidades, têm sua importância, principalmente, num país como o Brasil, em que a cultura de submissão ainda está arraigada na maioria da população, e em que o que é público é tratado como posse de pequenos grupos de privilegiados. O controle social, ou seja, o controle dos segmentos que representam as classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos torna-se um desafio importante na realidade brasileira para que se criem resistências à redução das políticas sociais, à sua privatização e mercantilização (CORREIA, 2005, p. 41).

No entanto, é preciso reconhecer os limites colocados no âmbito dos Conselhos, na medida em que a condução das políticas sociais é determinada em nível macro, e orientadas por agentes financeiros internacionais. O desafio dos Conselhos está em se constituir como um espaço de controle social sobre o Estado, principalmente na definição dos recursos públicos que financiam as políticas sociais públicas que, historicamente vêm sendo negligenciadas pela própria sociedade civil (CORREIA, 2005). Assim, é preciso compreender

[...] que os mecanismos de controle sobre as ações do Estado são mecanismos de democracia burguesa, que têm limites. No máximo denunciam a apropriação privada do que é público e/ou realocam recursos predeterminados no Orçamento da União para atenderem a necessidades reais da população, o que já é um grande avanço na atual conjuntura brasileira. Porém, esse controle não é suficiente para se contrapor à ordem do capital, nem tem esse objetivo. Esses mecanismos podem se constituir em instrumentos de gestão do capital ou de resistência à sua reprodução ampliada, quando denunciam a aplicação do fundo público ao seu financiamento. É como tal que esses mecanismos devem ser fortalecidos e ampliados (CORREIA, 2005, p. 41).

Em que pese às limitações apresentadas sobre a atuação dos Conselhos de Direitos na conjuntura brasileira, não se pode desvalorizar e/ou mitigar a importância que esses espaços públicos têm adquirido no processo de construção de uma gestão pública mais democrática no âmbito das políticas públicas. É preciso reconhecer que “os conselhos, a despeito das suas limitações, assumem hoje no Brasil uma importante “função pedagógica” no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática” (TATAGIBA, 2002, p. 63).

Via de regra, a participação do poder público nos espaços dos conselhos vem carregada de intenção de cooptação dos setores populares, neutralizando e interferindo nas decisões de interesse coletivo. Uma das estratégias utilizadas pelo poder público para a não

participação da população no processo orçamentário é induzi-la a compreender que o orçamento público é apenas uma matéria de caráter técnico e contábil, transformando-o em objeto de decisão restrito a uma minoria.

Portanto, a (in)visibilidade da dimensão política do orçamento público se expressa pela baixa capilaridade acerca do tema junto aos diferentes segmentos sociais que ainda se encontram à margem do processo decisório no âmbito das políticas públicas. Isso significa a despolitização e o distanciamento dos setores populares no que se refere ao processo de discussão e de decisão sobre o orçamento público.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha garantido a participação da sociedade nos espaços públicos por meio dos Conselhos de Direitos, tais espaços têm encontrado dificuldades de exercer, no cotidiano de suas práticas, sua legítima autonomia política. As imposições do poder público têm fragilizado as ações dos Conselhos de Direitos, colocando em risco a participação da sociedade no âmbito da decisão da gestão pública.

Nesse sentido, o presente trabalho buscou dar visibilidade à dimensão política do orçamento público, apontando as dificuldades e desafios dos Conselhos de Direitos em influir nas decisões sobre as deliberações dos recursos públicos destinados às políticas públicas.

Nesta pesquisa participaram membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) do município de Londrina – PR; o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR) do Estado do Paraná e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Participaram como sujeitos da pesquisa quatro conselheiros de cada nível de Conselho, sendo dois representantes da sociedade civil e dois representantes do poder público. Tratou-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, cuja coleta de dados se deu por meio da técnica de entrevista semiestruturada, com apoio de um roteiro de perguntas abertas.

O resultado do estudo apontou para a inexistência de ações concretas dos Conselhos de Direitos voltadas para o tema do orçamento público, nos três níveis de atuação (municipal, estadual e nacional). O que se levantou foi a falta de acompanhamento sistemático por parte dos conselheiros no processo de definição das peças orçamentárias, nos diferentes momentos da formulação seja do PPA, LDO e da LO, nos âmbitos de sua atuação. Isso demonstrou o distanciamento dos Conselheiros de Direitos sobre o tema do orçamento público e o conseqüente baixo conhecimento e apropriação sobre o assunto. A atuação dos conselheiros foi considerada pífia, sem nenhuma capacidade de influenciar nas decisões do orçamento público, reforçando a condição de alijamento político nas deliberações da gestão pública.



Nessa perspectiva, o orçamento público foi sendo tratado de forma secundária e marginal nas discussões dos Conselhos de Direitos nos três níveis de atuação. Nas falas dos conselheiros prevaleceram as iniciativas individuais, em detrimento de uma ação coletiva, expressando o desvirtuamento do espaço político de decisão por parte dos Conselheiros de Direitos. A relação do Poder Executivo com os membros dos Conselhos, no trato sobre o orçamento público, ficou restrita à prestação de contas sobre os gastos públicos. Trata-se de ações meramente burocráticas, com o intuito de cumprir a obrigatoriedade legal de apresentação de relatório contábil.

Assim, a relação entre os Conselhos de Direito e o Estado se mantém orientada pelo paradigma da subalternidade, ou seja, a sociedade é quem presta conta para o Estado. As disputas e os interesses diversos que são inerentes à luta por recursos públicos são desqualificados, perdendo de vista a dimensão política do orçamento público.

O estudo demonstrou ainda um baixo domínio e pouco conhecimento sobre o papel dos Conselhos de Direitos no processo de construção das peças orçamentárias. Essa situação ficou explicitada na medida em que as questões acerca do orçamento público foram apresentadas de forma desvinculadas das ações cotidianas dos Conselhos de Direitos. O tema era apenas tratado de modo pontual, emergencial e restritivo, de forma tangencial apenas para subsidiar o discurso técnico e contábil do poder público.

O papel político dos Conselhos de Direitos na abordagem sobre orçamento tem se materializado apenas no sentido de referendar e legitimar o plano orçamentário de interesse do Estado, desqualificando o papel político dos Conselhos de influir nas deliberações orçamentárias de interesse coletivo. Isso indica a (in)visibilidade da dimensão política do orçamento público no âmbito dos Conselhos de Direitos, na medida em que não há demonstração de um posicionamento político na luta em defesa de demandas e necessidades da população, com vistas a garantir recursos financeiros nas peças orçamentárias para a efetivação das políticas públicas de caráter universal. Nesse sentido, os Conselhos de Direitos não têm politizado o debate do orçamento público, desqualificando a sua dimensão política no âmbito cotidiano de suas práticas.

A (in)visibilidade da dimensão política do orçamento público fica também evidente no espaço do poder público, quando o Estado imprime políticas públicas de caráter clientelista e assistencialista, buscando acomodar seus interesses em detrimento dos interesses da população. O processo decisório em torno das peças orçamentárias está permeado por interesses de grupos privados, levando o poder público a se valer de estratégias para inibir as ações participativas da população no trato da coisa pública.

Os conselheiros entrevistados também demonstraram falta de habilidade e competência no processo de negociação e diálogo na disputa política pelos recursos

públicos que financiam as políticas públicas. Têm se colocado em uma condição de subalternidade frente aos setores governamentais, na medida em que há fragilidades no processo de gerenciar as questões de natureza técnica, administrativa e política, o que tem levado os Conselhos de Direitos a se alijarem da disputa política do orçamento público. O *lobby* dos setores vinculados ao poder econômico tem determinado as prioridades do orçamento público tanto no âmbito do poder executivo quanto do poder legislativo.

A dimensão política do orçamento público não ganha visibilidade em função da baixa capacidade dos Conselhos de Direitos em tencionar o poder público na luta por um maior investimento de recursos públicos. Sendo assim a (in)visibilidade do orçamento público prevalece nos Conselhos de Direitos na medida em que,

[...] secundariza a necessidade de empreender um processo capaz de superar a lógica da decisão autocrática. Essa lógica reduz a capacidade dos diferentes atores sociais em interferir nos rumos da coisa pública, na medida em que se aceita o contingenciamento de recursos com base no argumento prevalente da insuficiência financeira do Estado. A perspectiva de se discutir e acompanhar a evolução dos recursos públicos aplicados nas políticas públicas está vinculada à condição de o Conselho exercer o protagonismo político, aprofundando, assim, estratégias de luta em defesa do interesse coletivo. É a partir da construção de diálogos e enfrentamentos que superem as determinações impositivas do Estado que há possibilidades de interferir nos rumos do orçamento público, implementando um modelo de gestão mais democrático e participativo no âmbito das políticas públicas. (ANHUCCI, 2016, p. 186-187).

Nesse sentido, os Conselhos de Direitos têm descaracterizado o espaço de luta política no processo de enfrentamento e de disputa do orçamento público. Nas ações cotidianas dos Conselhos tem predominado as pautas de caráter pontual e imediatista, sem contemplar o debate sobre o orçamento público, o que tem contribuído para o seu distanciamento frente às reivindicações e demandas dos setores populares. A pesquisa constatou ainda resistência por parte do poder público em aceitar a participação da sociedade civil organizada no debate sobre o processo orçamentário. Essa prática tem dificultado o acesso às decisões acerca do destino dos recursos públicos e, conseqüentemente, compromete a visibilidade da dimensão política do orçamento público. Sendo assim, é possível compreender que

[...] o poder público tem se apropriado do tema, até pela facilidade de acesso às informações que estão sob seu domínio. Ao contrário, os segmentos da sociedade civil não têm instrumentalização técnica e política para acompanhar a dinâmica do processo decisório sobre o orçamento público. Essa incapacidade se expressa no campo político de disputa, cujo espaço é apropriado pelo poder público, que roga para si a exclusividade do direito de conduzir o processo orçamentário, negando, assim, a dimensão política desse processo. (ANHUCCI, 2016, p 191).

Assim, a (in)visibilidade da dimensão política do orçamento público fragiliza-se frente à naturalização do processo de alijamento da população das decisões que envolvem

a aplicação e o destino dos recursos públicos. A participação social, o monitoramento, a fiscalização, o controle social e a transparência tornam-se condição *sine qua non* para a democratização, a publicização e o acesso à informação sobre o orçamento público, de modo a imprimir uma prática de luta em defesa dos direitos universais, com vistas a ampliar o processo político em torno das demandas que estão postas, principalmente frente à insuficiência dos recursos necessários para garantir os direitos plenos de toda a população.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A visibilidade da dimensão política do orçamento público em espaços como a dos Conselhos de Direitos está vinculada à capacidade decisória de seus agentes em tencionar o poder público nas fortes disputas dos recursos públicos necessários para efetivação das políticas públicas. É por meio do enfrentamento político que os segmentos sociais podem construir espaços organizados de diálogo e de negociação, com vistas a definir as prioridades a serem incluídas no orçamento público.

O destino dos recursos públicos não pode restringir-se tendo por base as demandas apresentadas por uma minoria. Implica um debate ampliado e plural, capaz de expressar os mais diversos interesses de caráter coletivo. Nesse sentido, o orçamento público deve ser submetido ao mais amplo debate, passando pelo crivo da sociedade, conflitos de interesses, tencionamentos e negociações, mediado pelo diálogo.

Nesse aspecto, os Conselhos de Direitos têm um importante papel político no amadurecimento e no aprofundamento do processo de gestão democrática, tendo por escopo a participação e o controle social no âmbito dos espaços deliberativos, com transparência.

É constituindo-se como um campo de luta política que os Conselhos de Direitos poderão dar visibilidade à dimensão política do orçamento público, por meio de mudanças de práticas que deem capilaridade à ação política e ao efetivo exercício cotidiano da participação social. Isso significa garantir a transparência sobre as ações empreendidas pelo Estado, bem como dar definição aos destinos dos recursos públicos. Cabe ao Estado, por um lado, submeter o orçamento público aos múltiplos olhares, de forma que suas prioridades sejam definidas por muitas mãos. Por outro lado, cabe aos Conselhos de Direitos redimensionarem o modo de pensar, sentir e agir, instituindo uma nova forma de participação e de controle social para a consolidação de uma gestão pública democrática. Isso exigirá que os espaços públicos sejam devidamente ocupados e reconhecidos como *locus* de interesses contraditórios, considerando o seu caráter eminentemente político.

## REFERÊNCIAS

ANHUCCI, Valdir. **A dimensão política do orçamento público no âmbito dos conselhos de direitos da criança e do adolescente**. 2016. Tese (Doutorado Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina - UEL, Londrina, 2016.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o controle social**: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: uma guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

POLI, Luciana Costa; HAZAN, Bruno Ferraz. Possíveis contribuições de Charles Taylor para o orçamento público: desafios para as políticas públicas. **Revista de políticas públicas**, São Luiz, v. 18, n. 1, p. 155-168, jan./jun. 2014.

RAICHELIS, Raquel. 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.* (Org.). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Opas/OMS/Ministério da Saúde, 2008. p. 73-87.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: SALVADOR, Evilasio *et al.* (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 123-152.

\_\_\_\_\_. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-104.

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