

Controle social e direito de acesso à informação – considerações a partir da política de Assistência Social

Social control and right of access to information – considerations from the social assistance policy

MARIA BEATRIZ HERKENHOFF*

DESIRÉE CIPRIANO RABELO**



RESUMO – O ensaio propõe a relação entre o controle social democrático e o direito de acesso às informações do Estado, em especial nos conselhos gestores da política de Assistência Social. Foi construído a partir da revisão crítica de literatura de Assistência Social e de Comunicação Social, do levantamento de documentos de organizações governamentais e não governamentais e de dados de pesquisas. A partir da argumentação lógica, busca contribuir articulando conhecimentos e propostas de áreas distintas em prol da gestão pública democrática, da garantia dos espaços e direitos conquistados pela sociedade brasileira e pelos usuários da Assistência Social em particular.

Palavras-chave – Política de Assistência Social. Controle social democrático. Direito de acesso à informação pública.

ABSTRACT – This essay proposes the relation between the social democratic control and the right of access to state-held information, particularly in the councils of social Assistance Policy. It has been based on the critical review of the literature, governmental and nongovernmental organizations documents, and the researches data. Based on the logical argumentation, the paper seeks to contribute articulating knowledge and proposals from different areas in support of the democratic governance, the spaces and the rights conquered by Brazilian society and by the users of social care in particular.

Keywords – Social assistance policy. Democratic social control. Access to state-held information.

* Assistente social, doutora em Serviço Social (PUCMG), professora do Departamento de Serviço Social e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFES. Membro do Núcleo de Estudos em Movimentos e Práticas Sociais (DSSo-UFES), Espírito Santo, Vitória – ES, Brasil. E-mail: mariabeatrizh@uol.com.br

** Jornalista. Mestre em Educação e Doutora em Comunicação Social pela UMESp. Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória – ES, Brasil. E-mail: desiree_ufes@yahoo.com.br

Submetido em: janeiro/2011. Aprovado em: maio/2011.

O presente ensaio se propõe a estabelecer uma relação entre os estudos e debates sobre o direito de acesso às informações públicas e o controle social democrático, em especial na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Apesar de preocupações e propostas comuns entre esses temas, apenas pontualmente eles têm se encontrado. Nossa premissa: as propostas e práticas acumuladas por instituições, grupos e teóricos da área de Comunicação podem contribuir com o aperfeiçoamento do caráter descentralizado e participativo da PNAS.

Portanto, ao traçar intercessões entre os campos da Assistência Social e da Comunicação Social (onde se inscreve a defesa do direito de acesso à informação pública), buscamos potencializar os esforços, teóricos e práticos de ambas as áreas, para consolidar o modelo de democracia instituído no Brasil a partir da Constituição de 1988. Para esta análise, debruçamo-nos sobre os conselhos gestores de Assistência Social – espaços emblemáticos onde a negação do direito de acesso à informação compromete o seu potencial na gestão das políticas públicas. Mas as reflexões aqui desenvolvidas aplicam-se também aos vários espaços e mecanismos de controle social onde é exercida (ou busca-se exercer) a democratização do poder.

Por sua conexão direta com o controle social democrático, neste trabalho trataremos especialmente do acesso às informações para a tomada de decisões – um direito que o Estado nem sempre está disposto a assegurar. Contudo, documentos e orientações pontuais divulgadas, a partir de 2002, por órgãos do governo brasileiro revelam que o Estado não é totalmente impermeável a esta questão.

O controle social da sociedade sobre as ações do Estado é garantido pela Constituição brasileira, está previsto na Lei Orgânica de Assistência Social e regulamentações posteriores da área. Neste trabalho, a compreensão de Estado e sociedade civil baseia-se na perspectiva gramsciana. A reflexão sobre os conselhos gestores (em geral e na assistência) se dará a partir dos trabalhos de Bravo (2006), Campos (2006, 2009), Carvalho (1998), Raichelis (1998, 2009), Pontual (2008) e Teixeira (2000) e das orientações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Documentos de organizações nacionais e internacionais ajudaram-nos a compreender as perspectivas teóricas e estratégias que vêm sendo adotadas a favor da garantia do direito de acesso às informações públicas. López (2004) aponta as dificuldades do Estado para efetivar a comunicação pública democrática.

Controle social na PNAS e acesso à informação

O termo controle social admite diferentes acepções. Cabe ao Estado tarefas de controle social, na perspectiva de monitoramento, de desenhar estratégias que compõem o processo de gestão e objetivam supervisionar o modo como os serviços são implementados pela rede socioassistencial, avaliando sua qualidade e efetividade. Nesse sentido, o controle por parte do Estado é fundamental, uma vez que cabe a ele a primazia na condução da política (CAMPOS, 2009). Já o controle social a partir da sociedade pode ser compreendido “como um conjunto de ações de natureza sociopolíticas e técnico-operativas, desenvolvidas pela sociedade civil, com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais” (CAMPOS, 2009, p. 23).

Na definição de controle social da sociedade sobre o Estado, uma referência teórica fundamental tem sido o conceito gramsciano de Estado ampliado (GRAMSCI, 2000). Para o autor, Estado e sociedade civil formam uma unidade orgânica, sendo a sociedade civil e a sociedade política distinções metodológicas. Segundo o autor, os modernos Estados capitalistas são constituídos não apenas pelos aparatos de repressão, contenção e controle dos conflitos sociais, mas também de aparatos de produção e reprodução de consensos (escolas, institutos culturais, mecanismos e políticas de produção e reprodução da vida social). A sociedade política é constituída pelos aparelhos repressivos do Estado e todo o seu aparato de contenção e controle dos conflitos sociais e a sociedade civil se constitui dos

aparatos de produção e manutenção de consensos, espaço, portanto, de disputa pela hegemonia social e política entre as classes.

Tomando a concepção gramsciana como referência, a criação de canais de participação popular e o exercício do controle social na gestão de políticas públicas se constituirão espaço e processo de disputa entre as classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado (CORREIA, 2006). Algumas vezes o Estado incorpora reivindicações das organizações da sociedade, amenizando os conflitos de classe e, simultaneamente, possibilitando o exercício do controle democrático sobre suas ações. Nesse sentido ele é contraditório “ora é de uma classe, ora é de outra” está balizado pela referida correlação de forças. Na perspectiva das classes subalternas, o controle social deve se dar no sentido dessas formarem cada vez mais consensos na sociedade civil em torno do seu projeto de classe (CORREIA, 2006, p. 118).

Entendido como a capacidade da sociedade civil de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado na direção dos interesses da coletividade, banindo práticas fisiológicas e clientelistas (CORREIA, 2000), o controle social só pode ser efetivado quando há uma relação direta com vários elementos da comunicação. Entre eles: acesso às informações em formato adequado, qualificação para lidar com as informações, capacidade argumentativa, regras claras nos espaços de negociação.

Para o controle social democrático da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) está prevista a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das propostas e no controle das ações em todos os níveis. Os espaços privilegiados de participação são os conselhos e conferências, embora outras instâncias somem força a esse processo (BRASIL, 2004, p. 34). Assim, sem a presença ativa da sociedade civil, a PNAS “não se realiza em conformidade com os princípios e as diretrizes que a orientam. Dito de outra forma, sem a participação militante e politicamente qualificada da sociedade civil, o paradigma expresso na LOAS é desdenhado” (CAMPOS, 2006, p. 118).

A despeito do avanço que representara no campo democrático, a experiência dos conselhos gestores revelou várias fragilidades. Dentre elas, a falta de capacitação técnica, especialmente dos representantes da sociedade civil – geralmente despreparados para contribuir com questões administrativas ou orçamentárias, terminam por submeter-se às decisões dos que apresentam maior domínio intelectual (CARVALHO, 1998; RAICHELLIS, 1998; PONTUAL, 2008). Outros problemas recorrentes são conselhos esvaziados do conteúdo democrático, sem poder efetivo de deliberação, marcados pela rotina e burocracia; e a grande rotatividade e falta de conhecimento dos representantes governamentais sobre sua função nestes espaços (RABELO et al., 2009). A fragmentação e a setorialização das políticas públicas geram a multiplicação dos conselhos, dificultando ainda mais a participação qualificada dos movimentos sociais e usuários. O que é agravado pelo desconhecimento dos representantes de usuários sobre o seu papel no conselho e a política a respeito da qual é convidado a deliberar (RABELO et al., 2009; SILVA et al., 2008).

Considerando tais dificuldades, Bravo (2006, p. 93) pondera que os conselhos não podem ser supervalorizados nem subvalorizados e alerta: “essenciais para a socialização da informação e a formulação de políticas sociais [...] têm que ser visualizados como uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica do país”. A falta de cultura política que favoreça a partilha do poder é agravada pelo despreparo do Estado “para tornar acessíveis à sociedade as informações, os procedimentos, as decisões de governo, e também para estabelecer relações de parceria com a sociedade” (CARVALHO, 1998, p. 16). Sem acesso mínimo a essas informações, os conselhos deixam de atuar na negociação e cogestão da política, “reduzindo-se a espaços de luta social reivindicativa como os demais movimentos sociais” (CARVALHO, 1998, p. 16).

Fazendo o balanço de quase duas décadas dos conselhos de políticas públicas, Raichelis (2009) conclui que, no campo da Assistência Social, eles funcionam bem onde a sociedade civil é organizada e onde se consegue combinar “esses espaços institucionalizados de debate e negociação com outras modalidades de mobilização política” buscando o cumprimento de “acordos ou pactuações que não estão sendo implementados pelos gestores” (RAICHELIS, 2009, p. 16).

Em 2005, a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS reafirmou o caráter “democrático e participativo de gestão e de controle social” como um dos princípios organizativos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que implicava a necessidade de

[...] publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social; canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetidos a controle social, por meio de audiências públicas; mecanismos de audiência da sociedade, dos usuários, de trabalhadores sociais [...] (BRASIL, 2005, p. 14).

Nessa mesma linha, Pastor (2007, p. 227) lembra que democratizar a gestão da política de Assistência Social é “possibilitar acesso à informação como condição de acesso aos próprios direitos socioassistenciais”. Nas palavras da autora, o acesso e compartilhamento das informações com todos os envolvidos, especialmente os usuários, sobre os rumos tomados pela política para consolidar-se como pública, amplia o próprio acesso aos direitos socioassistenciais e “contribui com a própria história de democratização da nossa sociedade sobre as decisões dos rumos da política” (PASTOR, 2007, p. 227).

Uma das formas do Estado enfrentar essa demanda foi a criação da Rede SUAS, disponibilizando aos gestores, técnicos, entidades, sociedade civil e usuários “dados e informações em ambiente Web para acesso de todos os envolvidos nas operações de gestão e controle social e sociedade em geral [...] (TAPAJÓS; RODRIGUES, 2007, p. 90). Assim, além de serviços de qualidade, prevê-se que os usuários da Assistência Social tenham direito à informação. Condição para o exercício da autonomia, a informação é “potencializadora do acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios, possibilitando a progressiva participação dos usuários e da sociedade organizada na estrutura descentralizada, participativa e democrática do SUAS” (BRASIL, 2007, p. 14).

No Brasil, a política de saúde já identificou, há alguns anos, a necessidade de novas formas de fazer e entender a Comunicação para o fortalecimento da participação e do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS) (CARDOSO, 2007). E reconheceu-se que o êxito do SUS dependia do “diálogo permanente com a comunicação, investindo no debate sobre o processo de construção de uma sociedade democrática, equitativa, descentralizada, comprometida com o controle social e com o respeito à cidadania” (MORAES, 2007, p. 61). Das conferências nacionais da área, nasceu o *Pacto pela Democratização e Qualidade da Comunicação e Informação em Saúde* (CARDOSO, 2007, p. 48), do qual destacamos alguns pontos de interesse para este trabalho:

Garantir permanente comunicação entre os conselhos e conselheiros das esferas municipal, estadual e nacional, o que inclui infraestrutura (espaço físico e equipamentos), pessoal e veículos próprios de comunicação [...]; Divulgar com antecedência as datas de reunião dos Conselhos, esclarecer as suas atribuições e estimular a participação da população [...]; Divulgar as deliberações dos conselhos, conferências, fóruns e plenárias [...]; Informar a população sobre o papel do Ministério Público, PROCON e dos órgãos e conselhos fiscalizadores das profissões.

A leitura desses pontos revela a variedade de enfoques que emergem da relação controle social e comunicação, considerada aqui em seus vários aspectos. Questões recorrentes: (a) falta de debates e reflexão conjunta entre representantes e representados; (b) escassa articulação entre os membros dos conselhos e entre os conselhos e outras instâncias de controle social; (c) invisibilidade dos conselhos na mídia; (d) restrições de acesso às informações públicas, essenciais para a tomada de decisões. Tais enfoques, em maior ou menor grau, têm sido abordados nas produções teóricas e ações vinculadas à política de Assistência Social. Ou seja, os problemas foram diagnosticados, mas as mudanças desejadas ocorrem em ritmo lento – considerando os desafios do controle social na perspectiva da sociedade democrática. Brevemente, abordaremos cada uma dessas questões.

Sobre a relação entre representantes e representados, Teixeira (2000, p. 108) lembra a importância dos conselhos na consolidação de uma cultura de participação e de uma ética de responsabilidade pública. E sugere que “as próprias organizações que estão cobrando transparência dos governos também prestem informações e contas aos seus associados e ao público em geral”. Porém, absorvidas pela luta travada no interior dos conselhos, as lideranças terminam sem tempo para se informar e mobilizar suas bases sociais. O resultado é a “fragilização da capacidade de pressão social que garantiria sua força e representatividade dos conselheiros nas negociações” (CARVALHO, 1998, p. 21). Sem mobilização, a força dos conselhos é limitada. Por isso, “o conselho precisa ser mobilizado e mobilizador” (CAMPOS, 2006, p. 115).

Pesquisa realizada nos conselhos municipais da Grande Vitória (ES) ouviu, dos representantes da sociedade civil, que as questões em pauta no conselho são debatidas apenas com a diretoria da organização. Menos da metade dos entrevistados havia sido escolhida para o cargo por assembleias, predominando indicações feitas pela diretoria (muitas vezes, o próprio dirigente assume a função) (RABELO et al., 2009). Situação observada também em outros estudos: os fluxos informação/comunicação não são contínuos ou de grande abrangência, ficando restritos às reuniões de diretoria (BRAVO, 2006), sendo que os conselheiros têm poucos contatos e vínculos frágeis com a base representada (SILVA et al., 2008). Mesmo quando há um esforço para transmitir informações, “verificou-se que a maior parte das entidades apenas repassa questões de interesse da própria categoria profissional ou questões mais polêmicas” (BRAVO, 2006, p. 89).

Já a segunda linha de debate trata da falta de articulação entre os conselhos e desses com as demais instâncias de controle social. Os materiais analisados, especialmente os de capacitação, sugerem aos conselheiros que conheçam e se articulem com Ministério Público, PROCOM, Tribunal de Contas, entre outros órgãos, visando o cumprimento da PNAS (CNAS/MDS, 2006). Ou seja, contar com o apoio de outros órgãos é essencial para garantir as plenas condições de ação dos conselhos.

A pouca visibilidade dos conselhos e a sua dificuldade de agendar a sociedade e os meios de comunicação de massa para as questões de interesse público constituem-se na terceira linha de preocupações comuns nos estudos de controle social e comunicação. A cartilha *Orientação acerca dos conselhos e do controle social da política* dedica um capítulo ao tema “acesso à informação” (fundamentando-se no Artigo 5º – XXXIII da Constituição). E orienta os representantes da sociedade civil a desempenharem “um papel ativo, levando informações importantes para serem debatidas nas audiências públicas ou nos meios de comunicação (rádio, jornal etc.)” (CNAS/MDS, 2006, p. 25).

No Brasil, devido à concentração e aos vínculos com o poder, historicamente as grandes redes de comunicação têm se mostrado fechadas às iniciativas que questionam os poderes estabelecidos. Assim, não é de se estranhar a invisibilidade dos conselhos gestores nos noticiários. E neste cenário inóspito, merece atenção o projeto *A Imagem dos Conselhos na Mídia – Análise e construção*, criado em 2003 a partir da parceria entre Andi e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) (ANDI, 2010). O projeto visa justamente enfrentar o desconhecimento dos governantes e da sociedade civil sobre o tema controle social democrático – situação que pode ser estendida aos conselhos de outras áreas e não apenas aos da criança e adolescência. Das oficinas regionais para os conselheiros nasceu o *Guia Mídia e Conselhos* que orienta “como produzir e fazer circular informações que dão transparência às ações, ampliam a noção de controle social e contribuem com o processo de conquista da legitimidade política da atuação dos conselhos de direitos e tutelares [...] construindo uma relação saudável com a imprensa – baseada em princípios éticos e na democratização do acesso à informação e ao debate público [...]” (ANDI; CONANDA, 2003, p. 3).¹

Finalmente, a última linha de debate trata das dificuldades dos conselhos para acessar as informações produzidas pelo Estado, as quais, por seus aspectos, são fundamentais para a tomada de decisões – tema que trataremos com mais detalhes no próximo item.

Embora apontem diferentes estratégias de enfrentamento, as quatro linhas são interdependentes. Pouco adianta garantir acesso à informação, canais de interlocução e partilha de

poder com Estado se for restrita a capacidade dos cidadãos de debater questões, identificar demandas e fazer propostas. Além disso, alerta Oliveira (2007, p. 31), “as profundas desigualdades materiais e simbólicas da sociedade se reproduzem no interior dos conselhos reiterando a verticalidade do poder e dificultando a comunicação entre os seus membros e, por consequência, a prática do controle público [...]”.

Direito de acesso às informações públicas

Debates, estudos e propostas que estabelecem a relação entre comunicação e democracia não são novidade. Em 1980, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) lançou o documento *Um mundo e muitas vozes – comunicação e informação na nossa época*. A partir de uma ampla análise sobre os sistemas de comunicação de vários países, a comissão presidida por Sean MacBride propôs uma Nova Ordem Mundial de Informação (Nomic), provocando fortes reações nos países desenvolvidos. No Brasil, a discussão do relatório MacBride ficou restrita às universidades e organizações de comunicação vinculadas às igrejas cristãs, sobretudo a católica. Era um período de muitas experiências de comunicação popular, impulsionadas pela Teologia da Libertação e movimentos de esquerda. Nos anos de 1980, o Fórum Nacional de Democratização pela Comunicação entra neste debate para questionar as políticas de concessões de rádio e televisão no Brasil. No final do século XX e início do século XXI, a popularização das modernas tecnologias de comunicação e informação deram novo impulso ao tema. Em todo o mundo surgem organizações que, atuando em rede, passam a reivindicar o Direito à Comunicação.

Se a Constituição de 1988 garantiu a todo cidadão o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral (inciso XXXIII do Artigo 5º da Constituição), a regulamentação ainda está por ser finalizada. Em fevereiro de 2010, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados proferiu o parecer ao Projeto de Lei nº 219, de 2003, que “regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010). Em 2009, a Comissão convocou diversas entidades para audiências públicas.¹¹ Deste processo resultou “um substitutivo bastante detalhado e abrangente, muito mais ousado do que o projeto enviado pelo Executivo, e que acolhe a maior parte das sugestões das muitas entidades que participaram do seu processo de elaboração” (LOPES, 2010, s.p.). Finalmente, em abril de 2010, a Câmara aprovou o projeto de lei de acesso às informações públicas e o texto seguiu para o Senado, para ser debatido e aprovado.

O fato ilustra como o direito de acesso às informações públicas ainda é tratado no Brasil. A cultura e a prática de sonegação de informações oficiais se estendem ao passado e “a ‘troika’ inexpugnável da nossa história seria composta pela Guerra do Paraguai, pelo processo de demarcação das fronteiras internacionais e pela ditadura militar (1964-1985)” (ANDI; art. 19, 2009, p. 31). A informação segue como instrumento de poder (para garantia de privilégios) e uma arma (usada por políticos para ameaçar seus adversários). Contraditoriamente, o Brasil é pioneiro no desenvolvimento de sistemas de transparência de informações públicas, inclusive sobre os complexos dados orçamentários.

Se ainda é frágil o aparato legal-burocrático para garantir o acesso aos documentos e registros nas mãos do Estado, frentes distintas pressionam por mudanças. A primeira delas vem das iniciativas pontuais que buscam assegurar, por dispositivos legais ou determinação judiciária, o acesso às informações específicas. Uma segunda frente, na qual se destaca o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, busca modificar os marcos legais. A terceira fonte de pressão origina-se nas próprias instituições públicas e defende a abertura de parte dos registros e dados do governo federal (ANDI; art. 19, 2009). Caberia acrescentar uma quarta frente: movimentos e organizações da sociedade civil (OSC) e as intergovernamentais.

Na demanda pelo direito de acesso, distintas organizações e movimentos ampliam e qualificam suas ações articulando-se, inclusive, em nível internacional. No Brasil, além da já citada Andi, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, composto por mais de 20 entidades, desde 2003 defende o direito de acesso; a garantia legal deste acesso e do tratamento adequado das informações públicas, com sistemas de gerenciamento, preservação e disseminação de informações em poder do Estado e sobre o Estado (FÓRUM, 2010).

Em 1999, a organização Artigo 19^{III} lançou o estudo *O direito do público a estar informado: Princípios sobre a legislação de liberdade de informação*, baseado nas normas, práticas e princípios regionais e internacionais. O material orienta os governos sobre como democratizar as informações oficiais com recomendações tipo: “a legislação sobre liberdade de informação deve ser orientada pelo princípio de máxima divulgação; [...] Organismos públicos devem estar obrigados a publicar informação considerada essencial; [...] As reuniões de organismos públicos devem ser abertas ao público [...] (ANDI; - art. 19, 2009, p. 21-25)”.

Um exemplo de parceria é o relatório *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*, publicado em conjunto pela Andi^{IV} e Artigo 19, em 2009. Segundo o documento, o início das mudanças se dá após a Segunda Guerra^V e, entre 1950 e 1980, nove países adotaram leis de acesso. Embora nem sempre com os resultados desejados, tal período “pode ser considerado como o nascimento da *advocacy* pelo acesso a informações oficiais” (ANDI; art. 19, 2009, p. 27). Nos anos seguintes, vários países aprovam dispositivos constitucionais específicos e, aos poucos, o movimento alcança as organizações intergovernamentais.

Em 1997, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) adota a denominada *Política para liberação de informação* assumindo que a informação é a chave para o desenvolvimento humano sustentável e também para a prestação de contas (*accountability*) (ANDI; ARTIGO 19, 2009, p. 27-28). Outro esforço nesse sentido vem de entidades intergovernamentais, como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ela prega que, além dos princípios e instituições formais, a democracia participativa baseia-se em interações permanentes entre governos e cidadãos. Baseada nas experiências de diversos países, a OCDE lançou o manual *O cidadão como parceiro*^{VI}. Com foco nos governantes, associados e não associados, a obra oferece “um mapa prático para elaboração de estruturas sólidas para informar, consultar e engajar cidadãos no processo de formulação de políticas públicas” (OCDE, 2002, Prefácio). Além dessas organizações multilaterais, a Unesco segue reafirmando sua posição e esforços em prol da liberdade de informação. Segundo um estudo comparativo feito pela organização, no início do século XXI mais de 80 países já dispunham de algum tipo de lei garantindo este direito, um fundamento essencial à democracia em todos os níveis:

As sociedades democráticas dispõem de ampla gama de mecanismos participativos, desde as eleições regulares até os órgãos de vigilância mantidos pelos cidadãos, por exemplo, nas áreas de educação pública e serviços de saúde, e até os mecanismos para a apreciação de projetos de políticas, leis ou programas de desenvolvimento. A participação efetiva, em todos esses níveis, depende de maneira razoavelmente óbvia, do acesso às informações, inclusive informações mantidas por órgãos públicos (MENDEL, 2009, p. 4).

Cultura do Estado versus comunicação democrática

Para o pleno exercício do controle social não basta apenas garantir o acesso às informações. É necessário, também, romper estruturas e culturas cristalizadas. Seja entre os cidadãos (no nosso caso, os usuários da assistência) ou nas próprias organizações do Estado. Para discutir este último ponto recorreremos a López (2004) cujos estudos e propostas, desenvolvidos na América Latina, aproximam-se de nossa realidade. Para ele, a Comunicação Pública nas organizações do Estado é conceito e ferramenta

para a construção democrática da sociedade. Ela “atualiza, em síntese, a luta dos sujeitos por intervir na vida coletiva e em convergir para os processos políticos concernentes à convivência com o outro e por participar da esfera pública” (LÓPEZ, 2004, p. 15). O autor alerta-nos sobre como a cultura das organizações públicas, com suas práticas cotidianas e normas de sociabilidade, pode afetar a comunicação do Estado. São os riscos da prática comunicativa democrática.

O primeiro deles é a própria “concepção de comunicação” do Estado – geralmente tratada apenas como uso dos meios massivos, para veicular/fortalecer a imagem e feitos dos políticos (e apenas poucas vezes para a prestação de contas). Outro risco é a “cultura de informação débil”. De forma geral, inexistem nos órgãos públicos a prática de registro permanente e sistematizado do que é suscetível a converter-se em informação. Resumida a atos burocráticos, a documentação não é vista como essencial para compreender os processos da sociedade ou para facilitar e qualificar as ações da instituição. Um terceiro risco contra a comunicação pública democrática é a noção de “temporalidade” – forma como os servidores públicos se colocam diante das administrações, considerando o período de cada uma delas e suas propostas específicas. Falta às organizações públicas e, logo, aos servidores, um fator de coesão, elementos comuns e permanentes – essenciais para a construção de um sentido compartilhado e de um projeto de sustentabilidade de médio e longo prazos (LÓPEZ, 2004, p. 18). Além disso, os patrimônios políticos estabelecidos e respeitados por tradição e pelo jogo de interesses provocam desânimo, ceticismo ou inação dos servidores diante dos processos de modernização, especialmente porque tais mudanças não têm garantias de permanência. Trata-se do risco da “inércia” (LÓPEZ, 2004, p. 20). Finalmente, o último risco resulta da relação com os meios massivos – uma relação permeada de suspeitas e interesses de ambas as partes.

Quem já atuou como gestor, técnico ou pesquisador nas organizações do Estado, ou mesmo quem lida com essas instituições na condição de usuário, reconhece imediatamente as situações acima descritas. Por isso, para López (2004), o fortalecimento da gestão democrática exige a transformação da cultura organizacional das entidades do Estado. Não se trata, pois, de uma questão meramente instrumental: garantir o acesso às informações públicas, a transparência e a prestação de contas implica transformações mais profundas, na própria cultura.

No Brasil, como vimos, as pressões pelo direito de acesso também se originam do interior das instituições públicas. Em seus dois mandatos, o governo Lula realizou algumas ações efetivas (ainda que tímidas) nesse sentido, ao mesmo tempo em que alguns gestores e técnicos construíam referências teórico-políticas sobre a questão. O ex-chefe da Secretaria de Comunicação da [Presidência da República](#) no primeiro mandato, Luiz Gushiken, por exemplo, propôs os oito princípios da Comunicação Pública:^{vii}

1. Cidadão tem direito à informação, que é base para o exercício da cidadania;
2. Dever do Estado de informar;
3. Zelo pelo conteúdo informativo, educativo e de orientação social;
4. Comunicação pública não deve se centrar na promoção pessoal dos agentes públicos;
5. Promover o diálogo e a interatividade;
6. Estímulo do envolvimento do cidadão com as políticas públicas;
7. Serviços públicos têm de ser oferecidos com qualidade comunicativa;
8. Comunicação pública tem de se basear na ética, na transparência e na verdade (GUSHIKEN, 2006, s.p.).

Na mesma linha, o Sistema Radiobras investiu no desenvolvimento de padrões formais e critérios de qualidade da Comunicação Pública e no debate sobre o próprio papel da instituição no contexto democrático e de grandes possibilidades tecnológicas. Pimentel e Savazoni (2007) adiantam uma das conclusões desse percurso, marcado por avanços e contradições:

A Comunicação Pública é feita para o público. Para o cidadão brasileiro. Parece simples. Mas não é. O avanço da democracia brasileira depende de uma revisão no pensamento que ainda impera nos circuitos do poder, como o atual debate sobre Comunicação Pública e estatal vem demonstrando: não é só o Estado que se comunica com a sociedade, mas também a sociedade que se comunica com o

Estado e o governo, num processo permanente de retroalimentação, gerando o ambiente em que o debate público se desenvolve em benefício da coletividade (PIMENTEL; SAVAIONI, 2007, s.p.).

Reflexões finais

Ao longo do texto, buscamos estabelecer a relação entre o exercício do controle social democrático e o direito de acesso às informações públicas. Discutindo a política de Assistência Social, assumimos que se os conselhos devem ser compreendidos “como espaços de disputa de ideias, de pactuação, de deliberação e fortalecimento do SUAS” (TAPAJÓS; RODRIGUES, 2007, p. 18), a participação dos representantes da sociedade civil depende, em grande parte, das informações a que têm acesso. Contudo, a autonomia dos conselhos tem sido comprometida, entre outras razões, pela “sonegação de informações, principalmente as relativas à previsão e à execução orçamentária [...] desrespeito ao tempo necessário para os conselheiros apreciarem e deliberarem sobre relatórios e projetos” (RAICHELIS, 2009, p. 17).

Trata-se de uma situação que se repete em todos os níveis. É o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), onde, segundo os conselheiros, a secretaria executiva disponibiliza as informações sempre em cima da hora, não permitindo o tempo hábil para as análises. Daí que “a atitude recorrente da secretaria levanta a suspeita de que o atraso é uma manobra política para evitar discussões aprofundadas sobre certas matérias” (CHAGAS et al., 2003, p. 22). Na conclusão dos autores do estudo, o papel do CNAS como cogestor do orçamento era pequeno. Daí a sugestão de que tal situação precisa ser enfrentada: “Mudanças nos procedimentos de deliberação, definição de prazos e fluxos de informação sobre a elaboração e a execução orçamentária são imprescindíveis [...]” (CHAGAS et al., 2003, p. 48).

De fato, é difícil participar da formulação de projetos e propostas “sem ter acesso ao raciocínio do rumo das políticas no âmbito do governo, por exemplo, sob a forma de pré-projeto, bem como às informações que deram sustentação a esse raciocínio” (MENDEL, p. 4, 2009). Na mesma linha, sobre os requisitos necessários para que o conselho possa contribuir com o modelo de gestão previsto na política de assistência, Campos (2006, p. 115) enumera “o acesso regular às informações, metas, rede de serviços local, valores dos per capita destinados às ações assistenciais, qualidades dos serviços, contrapartidas dos demais entes da Federação, entre outros”. E o estudo de Pastor (2007, p. 226) confirma que um dos elementos indicados pelos conselheiros como expressão da democratização é a possibilidade dos usuários acessarem informações e conhecerem os próprios direitos sociais.

Como visto, uma das respostas do Estado brasileiro a essa demanda foi a criação da RedeSuas pela “associação dos instrumentos e condições tecnológicas de produção, recebimento, armazenamento e entrega de dados e informação, com as operações de gestão, financiamento e controle social das políticas públicas” (TAPAJÓS; RODRIGUES, 2007, p. 8). Por isso, a orientação do CNAS para que os conselheiros, em todos os níveis, tenham “conhecimento do login e senha do seu conselho, o que permite ainda o acesso às informações importantes para o exercício do controle social” (CNAS/MDS, 2006, p. 46). Em vários aspectos, a RedeSuas ainda não cumpriu seu objetivo de possibilitar, aos atores envolvidos na gestão e controle social e à sociedade em geral, o pleno acesso e uso dos fluxos de informações necessários para a execução das políticas sociais.

Várias questões (ou assimetrias) podem comprometer o acesso e uso dos dados da RedeSuas. Na região da Grande Vitória, por exemplo, foi alta a incidência de resposta indicando o desconhecimento e pouco uso da RedeSuas pelos conselheiros. Durante a pesquisa, o contato direto com os representantes da sociedade civil evidenciou a grande dificuldade de leitura e compreensão do questionário com perguntas diretas e fechadas relativas à PNAS (RABELO et al., 2009). Ou seja, a defesa do direito de acesso e uso das informações deve ser problematizada, considerando-se diferentes aspectos. Tratando

da proliferação das redes de informação na Internet cujo foco são as questões sociais, Tapajós (2008) alerta que há muito a ser conhecido e inventado neste âmbito:

é mister concentrar-se no imperioso potencial (ou dilema) democrático da sociedade da informação, até porque esta traz consigo algumas características e alguns potenciais essenciais: oportunização de novos graus de vigilância, quebra de barreiras culturais, religiosas e étnicas, o surgimento de novas “inteligências” e o aumento do número e qualidade de informações, bem como a sua busca sistemática, como forma de assegurar os interesses dos grupos presentes nos processos de deliberação política (TAPAJÓS, 2009, p. 60).

Evidentemente, a situação é mais dramática nos conselhos de Assistência Social, onde usuários com presença organizada são minoritários e “representam uma parcela numericamente inexpressiva quando comparados à grande legião de usuários atomizados em atendimentos individuais” (CAMPOS, 2009, p. 22). Socialmente vulneráveis, os usuários do SUAS encontram mais dificuldades para garantir voz e vez nos espaços de deliberação da política. Por isso há muitos riscos: “o primeiro deles o de cooptação política que se expressa na inclusão subalterna; o segundo é a incorporação artificial que desconsidera a representatividade dos atores e exponencia o simbolismo da presença” (CAMPOS, 2009, p. 23).

Na valorização do “simbolismo da presença” talvez esteja a explicação para a dificuldade de explicitação de conflito e embates, adiando-se, dessa forma, o protagonismo das organizações e movimentos sociais no campo da política de Assistência Social. Na região da Grande Vitória, a observação das reuniões (e das condições dos locais onde elas aconteciam) confirmou situações relatadas em outras pesquisas. Por comodidade do poder público ou dificuldade dos representantes da sociedade civil, os grandes confrontos são escamoteados. Ainda assim, os entrevistados declararam grande satisfação em relação à entrega de material, prazos para leitura, condições de debate, entre outros (RABELO et al., 2009).

Considerando que o Brasil está prestes a consolidar uma legislação que atenda (mesmo que parcialmente) ao direito de acesso à informação pública, encontramos um otimismo que deve ser tratado com cuidado. Trata-se, no dizer de Lopes (2010, s/p), de “duas euforias que convergem nesse tema, a tecnológica e a legislativa”. A visão mítica de que a tecnologia é a panaceia para a plena transparência governamental é uma ameaça, diz o autor. A outra ameaça: não se dar conta de que “a aplicabilidade real dos textos legais pode ser superestimada” (LOPES, 2010, s.p.). Ou seja, ainda que garantidas as condições tecnológicas e as bases legais, isso não é suficiente para o pleno exercício do controle social. Por crença e profissão, Lopes considera que o papel da imprensa será fundamental para a garantia do direito à informação pública.

Assim, a garantia e o exercício do direito de acesso às informações públicas para o controle social é um processo complexo. No caso da PNAS, embora reconhecendo o potencial da Rede Suas na universalização de dados, ela é apenas um dos canais que possibilitam o acesso aos dados do Estado. Existem outros instrumentos e, para além deles, há uma cultura a ser transformada. Portanto, será muito difícil avançar na gestão participativa sem o correspondente avanço da cultura gerencial e de reforma do Estado (LÓPEZ, 2004; NOGUEIRA, 2004).

Tratando o controle social como um conjunto de ações de natureza sócio-política e técnico-operativa, Campos (2009) identificou três dimensões distintas e indissociáveis: a política, a técnica e a ética. Dimensões também essenciais na consolidação do direito à informação: mobilizar a sociedade para exigir mudanças efetivas do Estado; capacitá-la para atuar nos espaços de debate, formulação e proposição de políticas; e, finalmente, construir “novos valores e de novas referências fundadas nos ideais de solidariedade, da soberania e da justiça social” (CAMPOS, 2009, p. 22).

Por se tratar de Comunicação Pública, desenvolvida nas organizações do Estado ou espaços institucionalizados, na perspectiva de uma sociedade democrática, necessário se faz avançar nos conceitos e práticas. Se a plena democracia implica garantir condições efetivas para o controle social

exercido pelos conselhos de políticas e outros fóruns de controle, é preciso reconhecer e assegurar o direito à informação pública dos sujeitos sociais que neles atuam.

Nesse sentido, é urgente estreitar as conexões os debates e ações desenvolvidas por áreas aparentemente distintas, como a Comunicação e a Assistência Social. Trata-se, pois, de buscar articulações, otimizando conhecimentos e, sobretudo, forças em prol de uma gestão pública democrática, da garantia dos espaços e direitos conquistados pela sociedade brasileira e pelos usuários da assistência em particular. Uma sociedade democrática e justa, onde todos tenham voz e vez, não é um caminho para ser feito sozinho, mas uma construção coletiva. De outra forma, será apenas um sonho que se sonha só.

Referências

- ANDI (Agência de Notícia se Direitos da Infância). Disponível em: www.andi.org.br. Acesso em: 20 mar. 2010.
- _____. Artigo 19. Acesso à informação e controle social das políticas públicas. Brasília: ANDI/artigo 19, 2009.
- _____. CONANDA (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE). *Mídia e Conselhos – um guia para encurtar a distância entre Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e a sociedade*. Belo Horizonte: Seprac, 2003.
- ARTIGO 19. *O Direito do Público a Estar Informado – Princípios sobre a Legislação de Liberdade de informação*. Artigo 19, Londres, junho de 1999. Disponível em: <http://www.artigo19.org>. Acesso em: 10 mar. 2010.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social. *SUAS – Sistema Único de Assistência Social – Manual informativo para jornalistas, gestores e técnicos*. Brasília (DF): MDS, 2007.
- _____. *Norma Operacional Básica do Suas (NOB-SUAS)*. Brasília: MDS/SNAS. 2005.
- _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Sobre a rede Suas*. 2008. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/redesuas/rede-suas>. Acesso em: 20 maio 2008.
- _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2004.
- BRAVO. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, Cortez, ano 26, n. 8, nov. 2006, p. 101-121.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: www.camara.gov.br. Acesso em: 26 mar. 2010.
- CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência social: do des controle ao controle social. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, Cortez, ano 24, n. 8, nov. 2006, p. 75-99.
- _____. O protagonismo do usuário de Assistência Social na implementação e controle social do SUAS. In: CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Caderno de textos – subsídios para debates: participação e controle social do SUAS*. Brasília, DF: CNAS/MDS, 2009, p. 17-24.
- CARDOSO, Janine Miranda. Comunicação e Saúde: desafios para fortalecer o SUS, ampliar a participação e o controle social. In: *Coletânea de comunicação e informação em saúde para o exercício do controle social*. Ministério da Saúde, Conselho nacional de Saúde – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007, p. 45-65.
- CARVALHO, M. C. A. A. Participação social no Brasil hoje. In: *Pólis Papers*. Número 2, 27 página(s) 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br>. Acesso em: 12 set. 2008.
- CHAGAS, A. M. de Resende; SILVA, Frederico A. B. da; ARAÚJO, Herton E; CUIABANO, Simone M. *A política de assistência e a participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.
- CNAS/MDS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DE COMBATE À FOME. *Orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de Assistência Social*. [s.l.]: CNAS/MDS. 2006.
- CORREIA, M. V. C. Controle Social na Saúde. In: MOTA, A. E. et al. (Org.). *Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2006. v. 1, p. 111-138.
- _____. *Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.
- FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. Disponível em: <http://www.informacaopublica.org.br>. Acesso em: 12 mar. 2010.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. v. 3: Maquiavel. notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000
- GUSHIKEN, L. *Os oito princípios da comunicação pública*. Disponível em: <http://www.sinprorp.org.br>. Acesso em: 5 maio 2006.
- LOPES, C. Aguiar. Acesso à informação pública: um passo depois do outro. *Observatório da Imprensa*. Disponível em: www.observatoriodaimprensa.org.br. Acesso em: 25 mar. 2010.
- LÓPEZ, Juan C. Jaramillo. *Modelo de Comunicación Pública Organizacional e informativa para entidades do Estado*. Bogotá, Colombia: Usaid – Casals & Associates Inc. 2004.

- MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009.
- MORAES, Nilson Alves. Comunicação, sentidos e saúde. In: *Coletânea de comunicação e informação em saúde para o exercício do controle social*. Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. p. 61-66.
- MOTA, Ana Elizabeth. *Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.
- NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.
- OLIVEIRA, Valdir de Castro. Desafios e contradições comunicacionais nos conselhos de saúde. In: *Coletânea de comunicação e informação em saúde para o exercício do controle social*. Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. p. 29-44.
- OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *O cidadão como parceiro – manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas*. Brasília: MP, SEGES, 2002.
- PASTOR, Márcia. A democratização da gestão da política de Assistência Social: fragmentos de um estudo. *Revista Katálysis*, América do Sul, 2007, v. 10 n. 2, p. 222-227. Disponível em <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/issue/view/779>. Acesso em: 11 ago. 2009.
- PIMENTEL, Spensy; SAVAZONI, Rodrigo. *Vozes do Brasil*. em 29 jul. 2007. Disponível em: <http://www.savazoni.com.br/?p=9>. Acesso em: 5 nov. 2007.
- PONTUAL, Pedro de Carvalho. *Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas*. 2008. Disponível em: <www.polis.org.br>. Acesso em: 18 ago. 2008.
- RABELO, Desirée C. et al. A Sociedade Civil nos CMAS do Espírito Santo: um longo caminho até o pleno exercício do controle social. *Argumentum*, Vitória, UFES, v. 1, n. 1, 2009, p. 106-122.
- RAICHELIS, Rachel. A Trajetória e o significado do controle social na política de Assistência Social: a diretriz constitucional em debate Conselho Nacional de Assistência Social. *Caderno de Textos. VII CNAS. Participação e controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Brasília (DF): CNAS/MDS, 2009. p. 13-20.
- _____. *Esfera pública e conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- SILVA, Vini Rassaba; MEDEIROS, Mara Rosange Acosta; FONSECA, Fernanda Fonseca; PESTANO, Cintia Ribes. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. In: *Revista Textos e Contextos*, Porto Alegre (RS), v. 7, n. 2, jul. 2008, p. 253-268.
- TAPAJÓS, Luziele. *Seguridade Social: aportes tecnológicos como um elemento de democratização e controle social*. *Revista Katálysis*, n. 4, set. 2008, p. 51-63. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br>. Acesso em: 10 ago. 2009.
- _____; RODRIGUES, Roberto W. da Silva. *Rede Suas. Gestão e Sistema de Informação para o Sistema Único de Assistência Social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Pólis*, São Paulo, n. 37, 2000.

^I O mesmo projeto realizou uma pesquisa quali-quantitativa em 54 jornais brasileiros sobre como os diversos tipos de conselhos são retratados em matérias com foco na criança e no adolescente. Os resultados, divulgados no livro *Ouvindo os conselhos* revelam as dificuldades dos conselhos para dar respostas efetivas quando procurados pela imprensa ou, ainda, agendar temas de interesse público (ANDI, 2010).

^{II} Dentre elas, as associações dos procuradores da República, do Ministério Público e dos Magistrados do Brasil, além de Associação Nacional dos Jornais, Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo e Associação Brasileira de Imprensa. Também participaram desses trabalhos o Arquivo Nacional, a Universidade de Brasília e as ONGs Transparência Brasil e Artigo 19, além da Unesco.

^{III} Fundada em 1987, em Londres, desenvolve programas na promoção da liberdade de expressão e do acesso à informação em diferentes continentes. No Brasil, mantém um escritório regional e desenvolve projetos como [Campanha e Capacitação em Acesso à Informação](#) e Fora do Acesso (art. 19, 2010).

^{IV} O foco inicial da Andi era a mobilização e qualificação dos profissionais de jornalismo visando a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente na mídia. Mais tarde, a entidade volta-se para a questão da participação da sociedade na formulação de políticas públicas, o que implicou discutir o direito de acesso.

^V Contudo, em 1776, a Lei de liberdade de imprensa da Suécia já incluía um capítulo específico sobre a natureza pública dos documentos oficiais (ANDI; art. 19, 2009).

^{VI} No Brasil, a obra foi traduzida e distribuída pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

^{VII} Inserimos aqui apenas os títulos de cada tópico.