



Henrique Mendes dos Santos

**A atuação dos conselheiros
representantes da sociedade civil no
Conselho Municipal de Assistência Social
do Rio de Janeiro na gestão 2009-2011**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Profa Andréia Clapp Salvador

Rio de Janeiro
Abril de 2012



Henrique Mendes dos Santos

**A atuação dos conselheiros
representantes da sociedade civil no
Conselho Municipal de Assistência Social
do Rio de Janeiro na gestão 2009-2011**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profa. Andréia Clapp Salvador

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profa. Valéria Pereira Bastos

Departamento de Serviço Social - PUC-Rio

Profa. Rita de Cassia Santos Freitas

UFF

Profa. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 20 de abril de 2012

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Henrique Mendes dos Santos

Graduou-se em Serviço Social pela Universidade Castelo Branco em 2004. Trabalhou durante três anos como Assistente Social no Instituto de Pesquisa e promoção da Saúde – IPPS. Participou de congressos no Brasil, discutindo as temáticas da participação e controle social.

Ficha Catalográfica

Santos, Henrique Mendes dos

A atuação dos conselheiros da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro na gestão 2009-2011 / Henrique Mendes dos Santos ; orientadora: Andréia Clapp Salvador. – 2012.

85 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2012.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Juventude. 3. Trabalho. 4. Qualificação profissional. I. Salvador, Andréia Clapp. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Para meus pais, Neide e Sebastião
Pelo carinho, confiança e companheirismo.

Agradecimentos

Em primeiro lugar a toda minha família, pelo apoio e suporte em momentos difíceis.

A minha namorada Clarissa, pelo carinho, amizade e companheirismo ao longo desta jornada.

Aos amigos que não fazem parte do mundo acadêmico, mas que sempre compartilharam da minha alegria em fazer parte deste universo.

Aos meus colegas de turma, com os quais pude desfrutar bons momentos.

A todos os professores e funcionários do departamento pelos importantes ensinamentos e pela ajuda.

A minha orientadora prof^a Andréia Clapp por me auxiliar nesta dissertação, sua ajuda foi sem sombra de dúvidas muito valiosa.

A banca examinadora pelas orientações e dicas, neste processo acadêmico.

Enfim, quero agradecer a todos que contribuíram para que eu chegasse até aqui.

Meus sinceros agradecimentos.

Resumo

Santos, Henrique Mendes dos. Salvador, Andréia Clapp. **A atuação dos conselheiros da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro na gestão 2009-2011.** Rio de Janeiro, 2012. 85p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Os conselhos gestores tem se apresentado como a grande novidade sobre a relação entre Estado e sociedade civil em nosso país, constituindo-se neste novo milênio como a principal inovação no que diz respeito as políticas públicas. Estes espaços apresentam-se enquanto locus privilegiado de deliberação destas políticas, sendo atravessados por processos de conflitos e negociação. O conselho municipal de Assistência Social possui um caráter paritário, ou seja, 10 conselheiros são indicados pela esfera governamental e 10 conselheiros são eleitos pela sociedade civil. Desta forma esta dissertação tem como objetivo analisar a atuação dos conselheiros da sociedade civil na gestão 2009-2011, procurando compreender como a prática destes agentes tem de fato contribuído para influenciar a política de Assistência Social.

Palavras-chave

Estado; Sociedade civil; Participação; Conselhos.

Abstract

Santos, Henrique Mendes dos. Salvador, Andréia Clapp (Advisor). **The performance of the counselors representatives of civil society in municipal council of Social Assistance Of Rio de Janeiro management in 2009-2011.** Rio de Janeiro, 2012. 85p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The management councils has emerged as the big news on the relationship between state and civil society in our country, constituting this new millennium as the primary innovation regarding public policies. These spaces present themselves as privileged locus of deliberation these policies, being traversed by processes of conflict and negotiation. The City Council of Social Welfare has a character parity, that is 10 directors are appointed by the government sphere and 10 councilors are elected by civil society. This form this dissertation is to analyze the performance of the directors of civil society, seeking to understand how the practice of these agents has in fact contributed to influence policy Social Assistance.

Keywords

State; Civil society; Participation; Council.

Sumário

Introdução	9
1. Estado e Sociedade Civil: um breve debate	13
1.1. Estado e Sociedade Civil segundo os contratualistas	13
1.2. Estado e Sociedade Civil para Hegel e Marx	19
1.3. Estado e Sociedade Civil para Antônio Gramsci	20
2. Participação Popular: novos ou antigos rumos?	26
3. Os Conselhos gestores no Brasil, um novo marco	38
3.1. O Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro	49
4. A Análise dos Discursos dos Conselheiros	58
4.1. A Atuação dos Conselheiros no CMAS-RJ, um olhar sobre a ação política no interior deste espaço	59
5. Considerações Finais	73
6. Referências Bibliográficas	77
7. Anexos	83

Introdução

Esta dissertação possui como objetivo central, analisar a atuação dos conselheiros eleitos pela sociedade civil no CMAS-RJ¹ e, além disso, possui como objetivos específicos: verificar como tem ocorrido a participação da população neste espaço, como tem ocorrido o retorno as bases que elegeram os conselheiros e a relação que estes possuem com o poder público.

O interesse pelo tema justifica-se pela minha inserção enquanto profissional neste espaço entre os anos de 2008 e 2011, quando tive a possibilidade de acompanhar as audiências do CMAS-RJ. Observando a condução das pautas nas assembleias, senti a necessidade de refletir sobre este órgão havendo, sobretudo, o desejo de compreender as correlações de forças presentes no local e os conceitos emitidos pelos conselheiros, visto que são estes, os responsáveis pela deliberação da política de Assistência Social no âmbito municipal.

Penso que este órgão, deve ser entendido e discutido por aqueles que compreendem os conselhos, enquanto locus privilegiado no que diz respeito ao controle da sociedade civil sobre o Estado, compreendendo o mesmo, enquanto campo importante de disputa entre grupos que entendem este espaço enquanto arena de deliberação e fiscalização de políticas públicas e aqueles que possuem uma ideologia conservadora, que compreendem os conselhos como espaço de barganhas e lutas por interesses corporativos.

Assim sendo, temos um desafio de pensar este espaço dentro de suas contradições, entendendo suas relações de poder, limites e possibilidades, sem, contudo cair em um discurso fatalista que entende este local apenas como o da cooptação dos seus participantes. Deve-se evitar também cair na armadilha do “discurso fácil” compreendendo estes locais enquanto manifestação suprema da democracia e que a melhora da qualidade das políticas públicas acontecerá única e exclusivamente por respostas às questões apresentadas nos conselhos.

¹ Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro.

Optei por fazer uma pesquisa de campo no CMAS-RJ junto aos conselheiros eleitos pela sociedade civil e que cumpriram mandato entre 2009-2011. Além disso, considero para fins deste estudo que dois anos constituem-se enquanto período suficiente para que os mesmos possam realizar uma reflexão sobre os seus mandatos, respondendo de forma precisa aos questionamentos que lhes foram feitos.

Este estudo torna-se relevante para o debate profissional no campo do Serviço Social, visto que tivemos a entrada de um número significativo de Assistentes Sociais nestes espaços, atuando enquanto conselheiros, funcionários da esfera técnica-administrativa ou como observadores, fato que contribuiu e muito para o enriquecimento dos debates travados nestes locais. E, além disso, a partir da década de 90 vários autores, principalmente no campo das ciências sociais, passaram a refletir sobre o assunto, enriquecendo o debate sobre esta instância e fornecendo subsídios importantes a profissionais envolvidos com esta temática em todo o país.

Entendo que além do debate no campo profissional, é função da universidade contribuir para uma reflexão sobre este tema, uma vez que a deliberação e o acompanhamento de políticas públicas apesar de ter recebido trato teórico substancial nestes últimos anos é tema que não se esgota, carecendo portanto de constante atualização.

É interessante que haja cada vez mais, um maior número de pesquisas que abordem o funcionamento dos conselhos, averiguando o nível de participação popular, a atuação dos participantes, seus limites e suas possibilidades, colaborando assim para perceber como vem ocorrendo o processo democrático retomado na década de 1980.

Desta forma, a pesquisa que proponho é orientada pelo entendimento de que a produção de conhecimento auxiliará o processo de estabelecimento de um olhar crítico sobre o tema, pretendendo mostrar se os conselheiros reproduzem uma cultura particularista que privilegia seus próprios interesses, se há espaço para atuações que primem por interesses coletivos e por maior participação da sociedade nas decisões da esfera pública, ou se estes modelos se misturam configurando um arranjo institucional que transita entre o arcaico e o novo.

Compreender as práticas dos conselheiros através de suas falas significa também analisar o próprio conselho, uma vez que os conselheiros são os

agentes principais das assembleias e é a partir de suas atuações que este espaço pode ser fortalecido.

Com isso a própria dinâmica do conselho será revelada, pois a partir das entrevistas com os conselheiros, poderemos realizar uma análise sobre como tem ocorrido as assembleias e quais são os interesses e projetos em disputa.

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos: o capítulo 1 aborda de forma breve o entendimento da relação entre Estado e Sociedade Civil desde o debate contratualista, passando também por Marx, Hegel e Gramsci.

O capítulo 2 trata da questão da participação popular, analisando de que forma este termo tem sido categorizado e pensado, além disto, este capítulo procura compreender quais são os entraves para que uma participação efetiva, de fato ocorra.

O capítulo 3 versa sobre a grande novidade na relação entre Estado e sociedade civil nas ultimas décadas que são os conselhos, neste mesmo capítulo há um subitem que trata do conselho municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, apontando seus impasses, dilemas e avanços.

Por fim, o capítulo 4 condensa os resultados da pesquisa de campo realizada. São analisadas as falas dos conselheiros verificando de que forma os mesmos analisam suas práticas no interior desta instância. Considero esta parte da dissertação como fundamental para que possamos entender a articulação dos membros representantes da sociedade civil, além de entender como o CMAS-RJ tem encarado a questão do controle social.

Para isso, foram realizadas entrevistas de caráter semi-estruturado junto aos 10 conselheiros representantes da sociedade civil entre os meses de dezembro de 2011 e janeiro de 2012.

Finalmente, fazemos algumas observações sobre as falas dos conselheiros, buscando refletir sobre os limites e possibilidades do conselho, realizando uma análise sobre as questões levantadas.

Entendo portanto, que o conhecimento produzido, será importante para colocar-se enquanto acervo disponível para que o processo de reflexão sobre esta instância continue a ser constante, re-alimentando a prática dos

profissionais inseridos nos conselhos e servindo enquanto parâmetro para aqueles que desejam refletir sobre este tema.

1

Estado e Sociedade Civil: um breve debate

1.1.

Estado e Sociedade Civil segundo os contratualistas

A partir da minha inserção no CMAS-RJ, pude observar que os conselhos são espaços importantes no que tange a relação entre Estado e sociedade civil. Neste locus, representantes do poder público e da sociedade organizada reúnem-se para discutir ideias e debater sobre os rumos que a política de Assistência Social irá tomar em nossa cidade.

Desta forma, a relação entre Estado e sociedade civil acaba por tornar-se intrínseca à lógica do andamento dos próprios conselhos, merecendo, portanto uma análise mais objetiva.

Contudo, a análise destas duas esferas tem ocorrido desde o século XVI, sendo apropriada por diversas matrizes teóricas. O caminho trilhado nesta primeira parte de trabalho é entender como esta relação tem sido pensada por alguns autores.

Desta forma, entender a concepção de Estado e Sociedade civil a partir da constituição do Estado moderno é o caminho que busco trilhar no primeiro capítulo deste trabalho.

A relação Estado/Sociedade civil pode ser compreendida sob diversas formas cabendo, portanto, um aprofundamento sobre estes conceitos, revisando suas formulações originais e apropriações com o decorrer do tempo.

Como ponto de partida, abordarei aqui, a doutrina contratualista. Segundo Montañó (2011), as concepções de Estado e Sociedade civil no pensamento

moderno têm seu lastro original nas teorias contratualistas desenvolvidas no processo de transição para o capitalismo².

Seus principais expoentes são Locke, Hobbes e Rousseau, havendo algumas diferenças importantes entre estes pensadores, principalmente no que diz respeito à relação entre Estado e sociedade civil.

Ainda segundo Montañó, a ideia de um “direito natural moderno”, encontrada na obra destes três autores, apresenta como tema central, a criação de um princípio novo de legitimação do poder político ou Estado moderno.

Esse princípio de legitimação do poder político é o consenso daqueles sobre quem tal poder estatal é exercido, que seria expresso num pacto ou contrato social, estabelecido entre os homens, sobre a autoridade e normas de convivência social, aos quais passam a se submeter, renunciando à sua liberdade individual e natural – daí o termo contratualista. (Montañó, 2011, p. 22)

Contudo é importante salientar que estes três autores possuem perspectivas distintas no que diz respeito à instauração deste contrato, haviam visões diferentes sobre a ação do Estado e da sociedade civil.

Para Hobbes, a sociedade civil iria confirmar-se enquanto situação posterior a uma etapa inicial primitiva dos homens, não havendo separação entre sociedade política e sociedade civilizada.

Cria-se com esta nova sociedade a necessidade de um marco regulatório, de um canal de poder estabelecido mediante contrato. Este contrato tinha como premissa a criação de regras que deveriam ter o consenso e aceitação da maioria dos homens.

Este autor demonstra a importância de os homens estabelecerem um contrato entre si, criando regras de convívio social e subordinação política. Seus poderes seriam transferidos para uma entidade mais forte: o Estado.

² Segundo Montañó (2011, p. 22) naquilo que diz respeito à doutrina contratualista há uma diferença fundamental em relação ao Estado de natureza, para este modelo o Estado seria uma consequência da sociedade familiar, da sociedade doméstica ou da família, já no modelo contratualista, o Estado passa a ser a antítese do estado de natureza, rompe-se com as concepções de homem tanto da tradição judaico-cristã – que o concebia como criatura divina inserido em uma comunidade que se submete à vontade de Deus - quanto da tradição aristotélica – que o concebia como animal político inserido em uma comunidade -, o homem passa a ser considerado como ser natural, racional e individualizado, que age movido por paixões e interesses, sendo esta portanto a grande contribuição dos contratualistas para a teoria política do Estado.

Desta forma, afirma-se a necessidade de estabelecimento de um pacto entre os homens, pois assim os mesmos deixariam para trás o constante estado de guerra e destruição, tornando-se necessário segundo (Hobbes: 1979, 104) “um poder comum que os mantenha em respeito e que dirija suas ações no sentido do benefício comum”, este poder seria fruto de “uma assembleia de homens”, ou seja surgia ali o Estado, entidade que manteria o controle sobre toda a sociedade.

Vejamos a definição da essência de Estado para Hobbes (1979):

(...) uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum. (Hobbes: 1979, p.106)

Há que se ressaltar, que o Estado surge inclusive, para garantir e resguardar a propriedade. Os indivíduos entregam, portanto, a sua liberdade para esta instituição, que garantiria assim, o controle sobre a vida de cada membro daquela sociedade.

Não havia no modelo Hobesiano, portanto, qualquer controle da sociedade civil sobre o Estado, a equação dava-se de modo inverso: era o Estado quem controlava a vida dos seus súditos, interferindo diretamente na vida privada de cada indivíduo.

Desta forma, a relação Estado/sociedade civil para Hobbes, tem por premissa um controle absoluto da primeira esfera sobre a segunda. Não havendo portanto qualquer autonomia por parte da sociedade civil.

Outro pensador importante na escola contratualista é John Locke. Uma importante diferença entre Locke e Hobbes é que o primeiro rejeitava a ideia de centralização de poder, ao contrário de Hobbes. O Estado teria a sua autoridade dividida entre poder executivo e legislativo, porém há que ressaltar que o poder executivo estaria subordinado ao legislativo, vejamos como Locke (1991) esclarece a questão:

Esse poder legislativo não é somente o poder supremo da comunidade, mas sagrado e inalterável nas mãos em que a comunidade uma vez o colocou, nem pode qualquer dito de quem quer que seja, ter a força e a obrigação da lei se não tiver sanção do legislativo. (Locke, 1991, p.268)

Havia, portanto, a divisão entre um poder executivo e um poder legislativo, inclusive é preciso salientar que Locke confere maior legitimidade a este poder, pelo fato de ter sido ele escolhido pela comunidade.

Outro ponto importante nos postulados de Locke é o conceito que o mesmo expressa sobre sociedade civil, também há uma ruptura com o Estado de natureza, esta sociedade civil nasce a partir do momento em que os homens se organizam e criam as suas leis, deriva daí sua formulação original.

Sempre que, portanto, qualquer número de homens se reúne em uma sociedade de tal sorte que cada um abandone o próprio poder executivo da lei da natureza, passando ao público, nesse caso e somente haverá uma sociedade civil ou política. E tal se dá sempre que qualquer número de homens, no estado de natureza, entra em sociedade para construir um povo, um corpo político, sob um governo supremo. (Locke, 1991, p.250)

Ou seja, para Locke, sociedade civil só existiria quando houvesse um pacto entre os homens, deriva deste pacto a constituição de um corpo político através da criação de um governo. Os homens deixavam, portanto, de agir sob seus próprios impulsos, estando submetidos a uma lei geral.

Este autor ainda entende a sociedade civil enquanto uma etapa posterior, algo que entraria em cena para evitar os males causados pelo Estado de natureza. Frente a esta ressalva é importante salientar o objetivo da sociedade civil.

(...) o objetivo da sociedade civil consiste em evitar e remediar os inconvenientes do estado de natureza que resultam necessariamente de poder cada homem ser juiz em seu próprio caso, estabelecendo-se uma autoridade conhecida para qual todos os membros dessa sociedade podem apelar por qualquer dano que lhe causem ou controvérsia que possa surgir, e à qual todos os membros dessa sociedade irão obedecer. (Locke, 1991, p. 250)

Desta forma Locke (1991, p.252) afirma que “ninguém na sociedade civil pode isentar-se das leis que a regem”, portanto a partir da ruptura com o estado

de natureza e da constituição de uma nova sociedade civil nenhuma pessoa poderia agir de forma que não estivesse submetida a leis que organizassem a vida em conjunto³.

Outro ponto importante na formulação de Locke diz respeito ao comportamento da sociedade civil perante o Estado. Para Locke (1991, p. 255) os membros da primeira esfera possuem maior autonomia, podendo estes “até mesmo destituir o executivo do poder, caso este não cumpra seus deveres que são justamente o de assegurar a paz e o direito à propriedade”.

Nota-se, portanto, que há uma clara evolução no que diz respeito ao controle do Estado pela sociedade civil. Se para Hobbes há uma submissão a um poder soberano, para Locke este contrato resulta de um consentimento geral entre os indivíduos com o objetivo final de proteção da propriedade. Além disso, também é preciso levar em conta que havia uma limitação do poder executivo através da instauração de um poder legislativo instaurado por vontade geral.

No que diz respeito à escola contratualista, Jean Jacques Rousseau é quem trará importantes e decisivas contribuições para este debate, uma vez que este também rompe com a noção de direito natural, salientando que são necessárias leis criadas pelos homens, como nesta passagem:

Toda justiça vem de Deus, que é a sua única fonte, se soubéssemos, porém recebê-la de tão alto, não teríamos necessidade nem de governo, nem de leis. Há sem dúvida, uma justiça universal emanada somente da razão. (...) São pois necessárias convenções e leis para unir os direitos aos deveres, e conduzir a justiça ao seu objetivo. No Estado de natureza, no qual tudo é comum, nada devo àqueles a quem nada prometi, só reconheço como de outrem aquilo que me é inútil. Isso não acontece no Estado civil, no qual todos os direitos são fixados por lei. (Rousseau, 1999, p.106).

Um grande avanço proposto por Rousseau ocorre no terreno das leis. Para este, a legislação deveria ser feita sob vontade geral, fortalecendo, portanto, a sociedade civil.

³ Para Locke (1991, p.264), o objetivo principal, da união dos homens em comunidades, colocando-se eles sob governo, é a preservação da propriedade.

Quando digo que o objeto das leis é sempre geral, por isso entendo que a lei considera os súditos como corpo e as ações como abstratas, e jamais um homem como indivíduo ou uma ação particular (...) a lei pode estabelecer diversas classes de cidadãos, especificar até as qualidades que darão direito a essas classes, mas não pode nomear este ou aquele para serem admitidos nelas, pode estabelecer um governo real e uma sucessão hereditária, mas não pode eleger um rei ou nomear uma família real. (Rousseau, 1999, p.107).

É importante dizer que Rousseau possui uma concepção diferente de Hobbes e Locke, entende-se que o espaço da sociedade civil é o lócus da guerra de todos contra todos e não o estado de natureza. Desta forma, a sociedade civil seria o local do caos e da corrupção.

A instauração da propriedade privada, segundo Rousseau, acaba por dizimar o estado de felicidade do homem, uma vez que este sobrevivia com aquilo que a natureza lhe dava, havia portanto, a ruptura com o estado de natureza e com uma igualdade que seria nata a todos os homens.

Portanto, deveria haver uma organização que suplantasse aquele constante estado de guerra e caos, surgindo assim um Estado que garantisse não só a liberdade, mas também a igualdade. Sua finalidade seria o bem comum, através do exercício da vontade geral.

Desta forma, para Rousseau (1999, p.108): “O poder do estado reside no povo, que renunciou à sua liberdade em favor do Estado, e este, por sua vez é a vontade geral”, portanto cabe ao Estado zelar pelo bem comum, através do exercício de poder calcado na vontade geral.

Isto posto, é necessário salientar a importância destes autores uma vez que o Estado e a sociedade civil passam a ser permeados por leis que levam em conta a racionalidade humana, rompendo portanto, com o poder divino e as leis naturais. Desta forma, estava sedimentada a base que seria utilizada posteriormente por diversos autores e correntes ideológicas.

1.2. Estado e Sociedade Civil para Hegel e Marx

Outro pensador importante para que possamos entender a relação entre Estado e sociedade civil é Hegel. Este autor categorizava a sociedade civil, enquanto sociedade burguesa, utilizando o termo *die burgliche gesellschaft*. Para este autor a esfera da sociedade civil era o lugar da luta de todos contra todos, da primazia dos interesses individuais sobre os coletivos havendo, portanto, grande potencial de destruição. Não havia para Hegel qualquer tipo de busca por um interesse universal nesta esfera. Assim sendo, o Estado se condensa para ser o regulador das necessidades humanas. Para ilustrar melhor este pensamento me reporto a Tom Bottomore (2001):

A sociedade civil é uma arena de necessidades particulares, interesses egoístas e divisionismo, dotada de um potencial de auto-destruição. Para Hegel, só através do Estado pode o interesse universal prevalecer, uma vez que ele discorda de Locke, Rousseau e Adam Smith no que diz respeito à existência de qualquer racionalidade inata à sociedade civil que leve ao bem geral (Bottomore, 2001, p.351)

Ou seja, segundo Hegel a arena da sociedade civil não poderia por si própria levar ao bem coletivo. Desta forma surge o Estado, que se apresenta com o poder de regular as relações que se estabelecem na sociedade civil.

Marx, por sua vez, também afirmava que a sociedade civil é o palco do materialismo, do egoísmo, e o Estado vinha a atender justamente a grupos que se encontram nesta situação fazendo prevalecer os seus interesses. Toda a sua dinâmica seria voltada para a perpetuação da divisão de classes, algo portanto, que somente poderia ser superado através de uma práxis revolucionária.

Portanto, se o conceito de sociedade civil de Marx, guarda alguma similaridade com o de Hegel, o mesmo não pode ser dito sobre o Estado. Se para o primeiro, significava uma superação das contradições presentes, para o segundo, apresentava-se enquanto aparelho repressor e mantenedor de status quo, desalinhado totalmente dos anseios e desejos da classe trabalhadora.

Para Karl Marx, a gênese do Estado reside na divisão da sociedade em classes: o Estado só existe quando e enquanto existir esta divisão, a qual provém por sua vez, do modo como se apresentam as relações sociais de produção. A função do Estado é precisamente a de conservar e reproduzir esta divisão em classes, assegurando que os interesses particulares de uma classe se imponham como se fossem os interesses universais da sociedade.

Segundo o próprio Marx (2006):

(...) a burguesia desde o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou finalmente a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. O Governo do Estado moderno é apenas um comitê para gerir negócios comuns de toda a burguesia. (Marx, 2006, p.53)

Contudo, devemos levar em conta o momento histórico no qual Marx formulou seus conceitos. Não havia naquela época, instituições da sociedade civil capazes de influenciar o Estado e mesmo transformá-lo, um contexto diferente, por exemplo, do analisado por Gramsci como veremos a seguir.

1.3.

Estado e Sociedade Civil para Antônio Gramsci

A teoria gramsciana traz ferramentas importantes para que possamos compreender as relações atuais entre Estado e sociedade civil em nosso país. As reflexões de Gramsci apresentam-se como importante ferramenta para que se possa entender a lógica de funcionamento dos conselhos uma vez que este espaço torna-se lócus importante da relação entre estas duas esferas.

É interessante observar que a visão de Estado do filósofo italiano ocorre de forma ampliada, sendo este não entendido apenas como um mantenedor de status quo e aparelho repressivo, mas como algo composto por duas esferas, a sociedade política e a sociedade civil.

O pensador italiano afastava-se, portanto, daquilo que o mesmo classifica como conceito “unilateral”. É interessante entender o conceito de Gramsci (2011, p.254), uma vez que para este, “Estado deve-se entender, além do aparelho do governo, também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil”.

Há, portanto, uma relação dialética entre sociedade civil e sociedade política. Esta perspectiva descarta qualquer visão que considere o Estado como portador de todas as virtudes ou que pelo contrário, o considere enquanto maléfico para a sociedade.

Estamos sempre no terreno da identificação de Estado e governo, identificação que é precisamente, uma representação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, uma vez que se deve notar na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é de hegemonia encouraçada de coerção. (Gramsci, 2011, p.244)

Desta forma, a primeira esfera que seria a sociedade civil, abrange organismos privados como: partidos, as diversas organizações sociais, a imprensa, as escolas, as igrejas, as empresas, e se caracteriza pela elaboração e difusão das ideologias e dos valores simbólicos que visam à “direção”, já a segunda dimensão, a sociedade política, compreenderia instituições como o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, o tesouro público, etc. Se caracteriza pelo conjunto dos aparelhos que concentram o monopólio legal da violência e visa à “dominação”.

Esta leitura gramsciana é fundamental para que possamos perceber a própria dinâmica dos conselhos. Estas instituições adentram este espaço lutando por diferentes projetos, buscando hegemonia e criando interferência nas decisões do Estado.

Na visão gramsciana, existe uma busca aberta por hegemonia, no qual diferentes projetos de sociedade lutam pela obtenção de consenso. Esta luta pela aceitação da maioria envolveria sociedade política e sociedade civil, segundo o autor:

O exercício “normal” da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações, os quais por isso, em certas associações, são artificialmente multiplicados. (Gramsci, 2011, p.95)

Portanto, para Gramsci, hegemonia não seria a simples dominação constituída sob a base da força, mas a direção que um projeto de classe teria, baseada na aceitação de uma classe subalterna⁴.

Desta forma, é importante compreender como o conceito gramsciano de Estado auxilia a elucidar os meios de dominação que uma classe teria sobre outra, “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados” (Gramsci, 2011, p.331).

Atentemo-nos agora para outra questão importante na lógica de Gramsci: o Estado sendo visto de forma ampliada como sociedade política + sociedade civil passa a ser entendido sob um prisma de totalidade, afastando-se de uma visão restrita que o compreende apenas enquanto aparelho burocrático ou que o confunde com mera esfera governamental.

Evita-se, portanto, um olhar dicotômico que venha a realizar qualquer tipo de análise considerando estas esferas enquanto entes separados e autônomos, como se não houvesse relações entre sociedade política e sociedade civil.

A importante análise gramsciana também se faz presente em sua célebre obra “Cartas do cárcere”. Vejamos sua concepção de Estado ampliado:

Eu amplio muito. Este estudo também leva a certas determinações do conceito de Estado, que, habitualmente, é entendido como sociedade política (Ou ditadura, ou aparelho coercitivo), para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento, e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc). (Gramsci, 2005, p.75)

⁴ Não é objetivo deste trabalho aprofundar o debate sobre esta questão, contudo convém salientar que Gramsci (2006:15) traz contribuição importante ao abordar a função dos intelectuais, segundo o mesmo, todo grupo social, cria para si, camadas de intelectuais que darão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também nos campos social e político.

Também é importante salientar, que além deste equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil brilhantemente analisado por Gramsci, há o caráter contraditório e heterogêneo presente em ambas as esferas, o que exige, ao analisar tal questão levar em conta os projetos e grupos que estão em disputa nestes espaços.

O entendimento desta heterogeneidade da sociedade civil é importante para compreendê-la não como um bloco monolítico, mas atravessada por projetos de classe que lutam por influência e hegemonia na sociedade política.

Vejamos como o autor italiano analisava sociedade civil e sociedade política:

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes planos superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privado”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia”, que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas. (Gramsci, 2007, p. 20)

Desta forma, ressaltamos aqui, que a esfera da sociedade política será conformada pelos aparelhos de repressão, como por exemplo, o aparato policial, o sistema administrativo e o sistema judiciário, sendo, portanto, uma esfera marcada pela coerção. Já a sociedade civil, seria marcada pela ênfase nas ideias, nos discursos exercidos, sobretudo, por aquilo que Gramsci denomina de organismos privados. A luta no seio da sociedade civil é pelo estabelecimento de consensos através do exercício do convencimento.

Portanto o que Gramsci traz de novidade, é a ênfase na relação entre sociedade política e sociedade civil, o conceito de Estado é perpassado por elementos da sociedade civil. Bottomore (2001) afirma que:

(...) conquanto o uso cotidiano e limitado da palavra Estado inclui na realidade, elementos da sociedade civil, O Estado estritamente concebido como governo é protegido pela hegemonia organizada na sociedade civil, ao passo que a hegemonia da classe dominante é fortalecida pelo aparelho coercitivo estatal. (Bottomore, 2001, p.352)

Desta forma, este original conceito de Estado resulta da combinação de forças políticas e sociais, das instituições e da liberdade dos organismos privados, da compenetração do aparelho estatal com a sociedade civil organizada.

Refletindo sobre o espaço dos conselhos podemos compreender que esta relação pode ser verificada no seu bojo, uma vez que neste órgão estão aglutinadas forças da sociedade política e da sociedade civil, estabelecendo, portanto, um espaço de luta de projetos, de criação de consensos e de constante inter-relação entre duas esferas.

Afastamo-nos, portanto, de uma ideia que compreende os conselhos enquanto arena de embate entre Estado versus sociedade civil somente, como se estas duas esferas não mantivessem relações ou fossem simplesmente antagônicas.

O conceito Gramsciano rompe com qualquer ideia de separação entre Estado e sociedade civil, como se o Estado fosse o responsável pela resolução de todos os problemas societários, como se à sociedade civil coubesse o papel simples de eleger seus representantes e esperar o resultado de sua escolha. Há uma ampliação do olhar sobre o Estado, afastando-se de sua visão restrita.

É importante entender que Gramsci, refutava qualquer visão restrita de Estado, ou que considerasse a sociedade política como o lócus da luta por hegemonia, o que era classificado pelo mesmo como *estatolatria*:

Atitude de cada um dos diferentes grupos sociais em relação ao próprio Estado (...) Dá-se o nome de “estatolatria” a uma determinada atitude em relação ao “governo dos funcionários” ou sociedade política, que na linguagem comum, é a forma de vida estatal a que se dá o nome de Estado e que vulgarmente é conhecida como Estado. (Gramsci, 2011, p.279)

Outra questão importante é entender como Gramsci pensava a relação Estado/sociedade civil em diferentes sociedades. O mesmo destacava a diferença entre as sociedades orientais e sociedades ocidentais, como podemos ver neste exemplo:

No oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. (Gramsci, 2011, p.262)

Portanto, a ideia gramsciana de Estado, traz ferramentas importantes para que possamos entender o contexto atual. Esta análise nos afasta de um entendimento de uma sociedade civil “de costas” para o Estado ou atuando apenas em relação de parceria com o mesmo, rompe-se assim com a ideia homogênea de sociedade civil e do aparelho estatal enquanto mero mantenedor de interesses de uma suposta elite.

Entender a sociedade civil na sua relação com a sociedade política torna-se fundamental para que possamos compreender o contexto atual a partir de uma visão ampliada. Assim temas como os conselhos, orçamentos participativos, a condução política no legislativo, podem ser compreendidos com maior precisão.

2

Participação Popular: Novos ou antigos rumos?

É muito comum em tempos atuais, ouvir chamadas em programas de rádio e televisão conclamando por uma participação da “sociedade civil”, uma participação voltada para a construção de um bem comum, através de atuação ativa de seus membros.

Contudo é importante pensar de que participação estamos falando, quais são os projetos e atores que estarão em jogo para que esta participação se efetive? E que participação é esta da qual tanto se fala?

O primeiro passo é entender como o conceito de participação é categorizado. Uma afirmação importante é a de Luchmann (2007, p.20) que afirma que a participação pode ser entendida como algo “Muito além de tomar parte nalguma coisa, o termo participação diz respeito aqui à participação nos processos decisórios, apresentando uma perspectiva ativa e deliberativa”.

Além disso, quando falamos deste tema, Luchmann (2007, p.2) salienta que “as noções de participação e representação vêm demarcando, historicamente, as principais diferenças na confusa – e polissêmica - trajetória da constituição de modelos de democracia”. Sendo que o modelo da democracia representativa está ancorado na ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal e o modelo da democracia participativa por sua vez, assentado na ideia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas.

Assim sendo, temos um híbrido entre estes dois modelos, com a prevalência do primeiro sobre o segundo, influenciado de certa forma por nosso processo eleitoral, calcado em uma democracia representativa.

Luchmann (2007) afirma que:

No primeiro caso, como sabemos, o ponto alto da participação política da população ocorre no contexto do processo eleitoral. No segundo caso, busca-se ampliarem-se sobre maneira as responsabilidades políticas, estendendo - em grau e número – os espaços e os sujeitos da deliberação política. (Luchmann, 2007, p.140)

A autora também contribui ao afirmar:

No que diz respeito à democracia participativa, o seu questionamento acerca do caráter instrumental, individualista e competitivo da democracia representativa, mediante a redução da política ao mecanismo eleitoral, está ancorado, e guarda íntima centralidade, na recuperação da articulação entre cidadania e soberania popular por meio da participação dos cidadãos nos processos de discussão e decisão política (Pateman (1992) & Macpherson (1978) apud Luchmann, 2007, p.142)

Há uma ênfase, portanto, na incorporação de setores excluídos do processo, assim como há um destaque importante ao fato da dimensão pedagógica que a democracia participativa pode trazer, Pateman (1992) apud Luchmann (2007, p.142) afirma que “a participação é educativa e promove um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva) o desenvolvimento da cidadania sendo, portanto, um inevitável exercício de médio e longo prazo”.

Portanto, a autora deixa clara a diferença entre os dois modelos: se o primeiro clama por participação direta, principalmente de setores excluídos da sociedade, no segundo “a participação restringe-se ao momento da escolha dos representantes na ocasião do processo eleitoral”, sendo assim, a responsabilidade do processo decisório fica restrita aos representantes escolhidos pelo sufrágio eleitoral.

Contudo, mesmo o caráter participativo deve ser pensado através de alguns limites, sendo necessária, portanto, uma análise contextual rigorosa para que possamos entender que a participação está exposta a avanços e recuos, deve-se então evitar um endeusamento da democracia participativa para que depois não entremos na armadilha do derrotismo e pessimismo.

Com efeito, percebeu-se que uma leitura teórica dava, a priori, uma legitimidade de participação e representação da sociedade civil que as evidências empíricas contestavam: a heterogeneidade de objetivos, interesses e formas de organização; os vínculos estreitos com o sistema político; e a influência do contexto na atuação e formulação política destes sujeitos coletivos desautoriza uma leitura que imprime uma natureza necessariamente democrática neste campo. (Luchmann, 2007, p.148).

É preciso citar, que a participação não pode e não deve ser vista como um fim em si mesmo, como se somente isso levasse a uma ruptura com velhas oligarquias e formas ultrapassadas de se fazer e pensar a política. A participação deve ser entendida e contextualizada na imensa arena das contradições, das co-relações de forças presentes nos espaços nos quais se dá a luta política e, sobretudo, entendida sob o prisma da desigualdade social e econômica que afeta o nosso país há séculos.

Há, sobretudo, uma ambigüidade quando este conceito é abordado em nosso país, temos visto em espaços como os conselhos, universidades, escolas, igrejas e associações de bairros, um constante clamor por maior participação da sociedade civil.

Contudo um importante questionamento se faz importante: esta participação ocorre de forma homogênea? A quem interessa maior participação da sociedade e que participação é essa?

Evelina Dagnino (2004, p.93) vai apontar para dois projetos políticos⁵ distintos que emergem no período pós-ditadura militar no Brasil: o primeiro projeto seria o “democratizante e participativo e o segundo seria o projeto neoliberal”.

Vejamos como a autora destaca o primeiro projeto:

(...) um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão relacionadas com as questões e políticas públicas. O marco formal desse processo é a constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. (Dagnino, 2004, p.95)

⁵ Importante que a expressão “projeto político” é utilizada pela autora segundo uma visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política de diferentes sujeitos.

Este quadro nos ajuda a entender como a participação da sociedade pode acabar por influenciar nas decisões do Estado, através da mobilização de seus membros novos, marcos regulatórios são criados, provocando, portanto, a criação e a posterior ampliação de espaços decisórios no qual o poder entre Estado e sociedade civil pudesse de fato ser compartilhado.

Colaboraram para a execução deste projeto, partidos políticos, associações de bairro, organizações fundadas em torno do reconhecimento por direitos e movimentos sociais.

Uma análise importante é a de Coutinho (2006, p.42), o mesmo salienta que a ditadura militar não conseguiu subordinar de forma totalitária a sociedade civil ao Estado, sendo obrigado a conviver com ela, deste período o autor cita alguns exemplos importantes de organismos que surgem desta nova sociedade:

(...) o movimento democrático Brasileiro, criado pelo próprio regime para simular um falso bipartidarismo, tornou-se progressivamente uma efetiva frente política de oposição (...) os próprios sindicatos do país (como os do ABC paulista) ganharam autonomia efetiva ao romper na prática com o corporativismo estatal legalmente estabelecido, herdado da ditadura varguista dos anos 1930; no início dos anos 1980, surgiram novos partidos criados diretamente a partir da sociedade civil, como é principalmente o caso do PT, finalmente em função de tudo isso, os parlamentos foram se abrindo cada vez mais às pressões da sociedade. (Coutinho, 2006, p.43)

No percurso deste projeto democrático dois marcos são importantes:

Primeiro, o restabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária, abriu a possibilidade de que este projeto, configurado no interior da sociedade e que orientou a prática de vários de seus setores, pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado, no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentos e, mais recentemente, no executivo federal, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva como Presidente da república. Segundo, e como consequência, durante esse mesmo período, o confronto e antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre Estado e sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade de sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. (Dagnino, 2004, p.96)

Contudo, esta luta por maior participação e influência da sociedade civil sobre as decisões do Estado não ocorre desacompanhada de projetos

alternativos. É importante compreender quais são as outras prerrogativas em curso e de que forma esta participação é vista por seus concorrentes.

Na década de 90, com a hegemonia do consenso de Washington⁶ e a consequente aparição do ideário neoliberal, o conceito de participação passa a ser utilizado também por este projeto, trazendo a tona uma disputa de significados.

É importante resgatar o significado que Dagnino traz a esta questão:

Meu argumento é então que a última década é marcada por uma confluência perversa entre estes dois projetos. A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. (Dagnino, 2004, p.96)

Torna-se fundamental salientar que a “confluência perversa” entre estes projetos espraia-se para organismos como os conselhos, trazendo, portanto, constrangimentos para aqueles que estão em seu bojo lutando por uma sociedade mais democrática, conforme assinala a autora:

Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos conselhos gestores, de membros das organizações não-governamentais envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que de uma maneira ou outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. (Dagnino, 2004. p.97)

Desta forma o próprio discurso sobre participação e por uma maior mobilização da sociedade civil pode estar servindo a um projeto antagônico, que pretende reduzir o papel do Estado, elegendo o mercado como instância reguladora das desigualdades sociais.

Esta “nova” participação, diversa daquela que foi conquistada por diversos atores na década de 80, é alvo de análise de Dagnino:

⁶ Segundo Martins (2010:345) a expressão consenso de Washington surgiu da denominação dada por John Williamson, economista e pesquisador do Institute of international economics, sediado em Washington, para a convergência de pensamento sobre as políticas públicas dos anos 80, a partir dos governos de George Bush, as teses que embasaram este consenso dividem-se em: Disciplina fiscal, priorização do gasto público em saúde e educação, realização de reforma tributária, estabelecimento de taxas de juros positivas, apreciação e fixação do câmbio para torná-lo competitivo, desmonte das barreiras tarifárias e pára-tarifárias para estabelecer políticas comerciais liberais, liberalização dos fluxos de investimento estrangeiro, privatização das empresas públicas, ampla desregulamentação da economia e proteção da propriedade privada.

(...) a emergência da chamada “participação solidária e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos quanto de empresas. O princípio básico parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria ideia de solidariedade, a grande bandeira dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral. (Dagnino, 2004, p.102)

Desta forma, espaços como os conselhos, acabam por ficar restritos a um segundo plano. Esta “nova” participação passa a ser entendida sob o prisma da filantropia e de princípios e valores morais, dispensando, portanto, a luta por maior interferência da sociedade civil nas decisões do Estado.

Dagnino (2004, p.103) também salienta que esta “nova” participação acaba contribuindo para uma maior despolitização da sociedade. Espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar acabam passando por um processo de esvaziamento. O significado político deste debate acaba por ser substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões como a desigualdade social e a pobreza.

Quem também contribui com este debate é Coutinho (2006, p.48), este mesmo autor salienta que no período pós-ditadura militar surgem dois grandes projetos: “o liberal-corporativo e o de democracia de massas”, com a hegemonia do primeiro sobre o segundo. Este primeiro modelo segundo o autor é uma expressão ideológica do neoliberalismo, suas propostas são a apologia das privatizações, a atribuição ao mercado como meio de satisfazer os interesses e regulamentar as demandas. Há um estímulo à organização da sociedade civil segundo o autor, mas esta organização está orientada para interesses meramente corporativos, setoriais ou privatistas. O mesmo também afirma que há uma tentativa de “despolitização da sociedade civil transformando-a num suposto terceiro setor”. A aposta, portanto, é na baixa participação política e na proliferação de associações corporativas e setoriais.

Outro ponto fundamental é que a noção de participação antes ligada a esfera política, perde espaço para uma noção gerencialista empreendedora sofrendo, portanto, uma resignificação.

A ênfase gerencialista e empreendedora transita da área da administração privada para o âmbito da gestão estatal com todas as implicações despolitizadoras delas decorrentes. Estes significados vêm se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da “partilha efetiva do poder entre Estado e sociedade civil, por meio do exercício de deliberação no interior dos novos espaços públicos. (Dagnino, 2004, p.103)

Outro autor que contribui com este debate é Lesbaupin (2006). O mesmo afirma que há uma re-significação da participação ocorrendo, portanto, uma despolitização dos sujeitos. Há uma clara emergência de uma perspectiva privatista e individualista. Vejamos a abordagem do autor:

A resignificação da participação se constitui através da emergência da chamada “participação solidária” que vem acompanhada da ênfase no trabalho voluntário e na chamada responsabilidade social, tanto de indivíduos quanto de empresas. O princípio básico nessas noções é a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir aquilo que era o significado coletivo da participação social. (Lesbaupin, 2006, p.6)

Desta forma percebe-se que o conceito de participação, subvertido pelo ideário neoliberal pode estar contribuindo decisivamente para o esvaziamento de órgãos como os conselhos. Contudo, é importante ressaltar que apenas a questão do significado conceitual pode não ser suficiente para analisarmos como tem ocorrido a atuação da sociedade civil nesta instância.

Além da subversão do conceito de participação, outra questão é fundamental para que possamos compreender os seus recuos e avanços em nosso país, a questão das desigualdades sociais⁷, uma vez que a equação entre

⁷ O conceito de desigualdade não deve ser entendido apenas como insuficiência de renda, ou distância econômica entre ricos e pobres, existem outros tipos de desigualdade que devem ser levadas em consideração se quisermos de fato caminhar rumo a uma sociedade mais justa e equânime.

Podemos tomar como base o informe regional sobre desenvolvimento humano para a América latina e Caribe produzido no ano de 2010 pelo PNUD⁷, neste tipifica-se corretamente que existem outros tipos de desigualdade como a desigualdade territorial, que ocorre quando certos grupos da população possuem acesso a serviços de saúde e educação de forma defasada se comparada a outra área geográfica de um mesmo país ou estado por exemplo.

Outra categoria de desigualdade que deve ser levada em conta é a desigualdade entre grupos, seja por questões étnicas, de gênero ou raça, o relatório produzido pelo PNUD cita que em questões de gênero por exemplo há uma clara desvantagem do gênero feminino se comparado ao masculino envolvendo questões como: representação política, acesso a oportunidades profissionais, participações em decisões econômicas e poder de decisão sobre recursos econômicos.

desigualdade e participação pode sobremaneira afastar grandes contingentes populacionais de espaços deliberativos no que diz respeito às políticas públicas.

Desta forma é preciso pensar quais são as origens desta desigualdade? E de que forma os governos, especialmente o governo brasileiro, nestes últimos oito anos tem combatido este problema?

Segundo Sader (2010), a desigualdade tem sido “o traço mais marcante da questão social nestas regiões, tornando-se complexa a medida que processos como industrialização, urbanização, migração e mudanças no mercado de trabalho ocorreram”.

Ainda segundo o autor:

A desigualdade latino-americana é fruto do nosso particular e tardio modo de produção capitalista, bem como das nossas formações sociais. O padrão combinado e desigual do processo implicou a distribuição desigual da renda, dos bens e serviços, do emprego e dos recursos produtivos. (Sader, 2010, p.407)

Logo, em situações de crise e recessão econômica os países que já mantinham quadros alarmantes de desigualdade acabam por ser os mais afetados, não raro, são impostos a estes países medidas de ajuste fiscal que acabam por aumentar o processo já crônico de desigualdade.

Temos, portanto, uma ausência de igualdade que é estrutural, dadas as próprias contradições do modo de produção capitalista, soma-se a isto um adensamento da desigualdade com as políticas neoliberais adotadas pelo governo da região na década de 90.

Estas políticas acabaram por agravar as situações de pobreza e miséria e fizeram aumentar consideravelmente os índices de desigualdade nos países da América latina e Caribe, além da desigualdade já estrutural, setores que antes estavam protegidos por lei acabaram por ficar a mercê da própria sorte com a desregulamentação das leis trabalhistas e cortes orçamentários nas políticas sociais.

(...) nos países latino-americanos onde já existiam desigualdades estruturais e históricas, a distância entre ricos e os pobres aumentou ainda mais, provocando uma polarização inédita, que tem levado a rupturas sociais agudas e violentas (Sader, 2010, p.407)

O autor sinaliza para o surgimento de uma “nova pobreza” que será causada pelo aumento do desemprego e pela generalização de situação de precariedade no trabalho, resultando deste quadro o aumento do número de pessoas que se tornaram vulneráveis pela ausência ou redução de mecanismos de proteção social.

Desta forma a questão das desigualdades em nosso continente e em nosso país, nos leva ao entendimento de que esta problemática torna ainda mais difícil o acesso da população, sobretudo aquela mais pobre no que diz respeito à deliberação da política da qual fazem parte, uma vez que, estando imersos em uma situação de luta por sobrevivência no qual a luta pela vida se dá apenas no cotidiano, a exigência por uma participação política torna-se sobremaneira difícil de ser concretizada.

Há que se reconhecer, todavia, que este quadro apesar da sua gravidade e, sobretudo sua permanência, tem sido alvo de importantes intervenções do Estado brasileiro principalmente nos últimos oito anos⁸, e que a atenuação deste processo que nos acompanha há décadas, pode abrir espaço para uma participação mais efetiva da população, uma vez que superada a simples luta pelo cotidiano, outras possibilidades se apresentam na realidade sendo a participação em processos decisórios uma delas.

Todavia, consideramos este processo ainda inconcluso, podendo haver modificações com o decorrer do tempo. O fato é que, apesar dos nítidos avanços, ainda persiste em nossa sociedade grande distância que além de separar ricos e pobres, separa também etnias, gêneros e territórios.

Desta forma, é preciso pensar como o processo de desigualdade social no qual nossa sociedade está imersa, pode estar contribuindo para o afastamento de seus protagonistas de espaços decisórios como os conselhos, Luchmann (2006, p.21) aponta para a equação entre desigualdade social e participação, uma vez que, segundo a autora “se há alguma correspondência entre baixo nível

⁸ Programas de transferência de renda como o bolsa família auxiliaram sobremaneira neste processo, Pochmann (2010) cita que houve ampliação da renda das famílias, sobretudo daquelas situadas na base da pirâmide social, decorrência do papel ativo das políticas públicas. É importante frisar que o crescimento médio familiar per capita dos 10% mais pobres foi muito superior aos dos 10% mais ricos, segundo Pochmann (2010) enquanto o crescimento do primeiro grupo foi de 9,1% ao ano o do segundo foi de 1,6% em média. Pochmann (2010) também vai destacar o aumento de peso relativo da população negra nos três estratos de renda, de 25,7% em 1998 para 33,7% em 2008.

de participação e apatia política, está relacionada com as desigualdades sociais”.

Portanto, a equação desigualdade versus participação, também acaba por tornar-se um fator fundamental para que possamos entender um suposto processo de esvaziamento das discussões e acompanhamento popular no que diz respeito à esfera pública e ao trato de serviços que são comuns a todos.

Além desta equação perversa, é preciso lembrar também que possuímos uma herança política que é decisiva para a exclusão de grande parte da população de instâncias decisórias, já que poucas foram as manifestações populares contundentes em nossa história e quase sempre estivemos sob o papel de espectadores, assistindo de forma bestializada o desenrolar dos fatos.⁹

É preciso lembrar que as desigualdades sociais aparecem de forma clara se formos analisar as características dos grupos usuários da Assistência Social. Percebemos que o público destinado a esta política encontra-se em situação de vulnerabilidade e risco social. Vejamos aqui como esta política identifica o usuário da Assistência Social no Brasil.

Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (PNAS, 2004, p.27)

No que diz respeito à eleição do público alvo da Assistência Social no Brasil, possuímos grupos que estão em luta diária pela sobrevivência, não conseguindo em muitos casos superar a dura dinâmica do cotidiano. Faltam recursos financeiros, não há inserção em postos de trabalho, e quando isto acontece se dá de forma precária. Há ainda, limitações físicas resultantes de alguma deficiência, conflitos familiares e outras situações que fragilizam de

⁹ Aristides Lobo, o propagandista da república, manifestou o seu desapontamento com a maneira pela qual havia sido proclamado o novo regime no Brasil. Segundo ele o povo que pelo ideário republicano deveria ter sido protagonista dos acontecimentos, assistira a tudo bestializado, sem compreender o que se passava, julgando ver talvez uma parada militar. (CARVALHO, 2008, p.9)

forma demasiada o usuário, impedindo que o mesmo possa participar de espaços como os conselhos e conseqüentemente atuar de forma ativa na política da qual o mesmo faz parte.

Ainda sobre este tema, Yazbek (2006) afirma que este grupo se caracteriza como sendo:

Marcados por um conjunto de carências, muitas vezes desqualificados pelas condições em que vivem e trabalham, enfrentando cotidianamente o confisco de direitos mais elementares, buscam na prestação de serviços sociais públicos, alternativas para sobreviver. (Yazbek, 2006, p.84)

Além disso, Yazbek (2006, p.86) contribui com o debate ao afirmar que “há uma série de relações clientelistas que não reconhecem os direitos dos subalternizados, esperando-se que os mesmos sejam leais a quem lhes presta estes serviços”. A autora ainda afirma que “se trata de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os usuários quando algo que é tido como um direito é apresentado como favor ou vantagem”.

Contudo, é preciso salientar que, se as pessoas souberem que existem meios de participação, compreendendo sobretudo sua importância e viabilidade, pode haver uma reversão deste quadro, sendo este um desafio que perpassa as próprias instituições.

Além da carência de recursos materiais que impedem processos participativos alertam-se para as condições e oportunidades político-institucionais: se as pessoas sabem que existem oportunidades para a participação efetiva no processo de tomada de decisão, elas provavelmente acreditarão que a participação valerá a pena, tornando-se mais ativos e confiantes (Held apud Luchmann, 2006, p.21)

Além disso, é preciso considerar que uma participação efetiva não ocorre ao acaso ou de forma instantânea, Demo (2001) contribui com este debate quando salienta o caráter de longo prazo e contínuo da participação afirmando que, “Trata-se de um processo histórico infundável, que faz da participação um processo de conquista de si mesma. Não existe como dádiva ou como espaço preexistente. Existe na medida de sua própria conquista” (Demo, 2001, p.18)..

Desta forma, a participação é algo visto como um processo, segundo o próprio Demo (2001, p.18) “Não existe participação suficiente, nem acabada.

Participação que se imagina completa, nisto começa a regredir”, portanto, não basta apenas que um espaço exista formalmente, é preciso conquistá-lo. E isto se dá, sobretudo, no campo das ideias, da apresentação de um projeto alternativo a este que aí está. “Se partirmos da ideia de que o espaço da participação precisa ser conquistado, centímetro por centímetro, o que ocorre muitas vezes é que não podemos andar a metro, mesmo porque todos os processos participativos tendem a ser lentos” (Demo, 2001, p.19).

Portanto para que isto aconteça é preciso que os profissionais e atores envolvidos na órbita da Assistência Social e demais políticas públicas que possuem interface direta com esta, resgatem os princípios originais de participação e sociedade civil. A partir daí, poderá haver uma tomada de posição que leve os usuários a condição de protagonista neste processo.

Além disso há que se resgatar as premissas da constituição de 1988, sendo esta o ponto culminante no que diz respeito às conquistas dos trabalhadores, com a garantia da ampliação do Estado visando garantir uma ampla proteção social aos brasileiros.

O artigo 204 da carta de 88 aponta para uma descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estaduais e municipais. Há que atentar-se para o fato de que a mesma também prevê a participação por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis.

É justamente nesta direção, do resgate e defesa das premissas da constituição de 1998 que os setores mais progressistas da sociedade devem pautar suas estratégias de enfrentamento, evitando o discurso da ajuda, da filantropia, trazendo à tona os conflitos e contradições inerentes a dinâmica societária presente e propostas de sua superação.

3

Os Conselhos Gestores no Brasil, um novo marco

A década de 80 no Brasil representou anos de aumento da miséria, desigualdades sociais e crescimento inflacionário, contudo estes anos também representaram um período no qual, conformou-se um período de lutas por abertura política e re-democratização.

Dentro deste bojo, movimentos importantes surgiram no sentido de reivindicar atuação nas decisões do Estado, exigindo participação da sociedade civil nos destinos do país. Estava aberto um campo que permitiria decisões coletivas face aos anos anteriores de protagonismo militar.

Movimentos sociais e setores organizados da sociedade civil acabaram por requisitar um novo modelo, estabelecendo uma nova interface na relação entre Estado e sociedade civil.

Este movimento põe em discussão não apenas o padrão histórico que tem caracterizado a realização das políticas sociais em nosso país – seletivo, fragmentado, excludente e setorizado – mas também a necessidade de democratização dos processos decisórios responsáveis pela definição de prioridades e modos de gestão de políticas e programas sociais. (Raichelis, 2009, p.77)

Naquele contexto, surgiam diversos movimentos que exigiam maior participação da sociedade civil na esfera pública, havia uma luta por maior democratização das instituições, o debate que se travava era pelo seu alargamento e participação da população.

É preciso indagar, quais eram os movimentos que surgiam naquela cena? Quais eram suas bandeiras de luta? De que forma este protagonismo era exercido?

Em primeiro lugar, partimos da compreensão de que este movimento não deve ser entendido descolado do Estado e daqueles que possuíam o seu controle naquele contexto, a mudança de uma ditadura militar para uma

sociedade democrática também ocorre por ação dos governantes da época que já previam o desgaste daquele regime.

Uma memória mais abrangente procuraria lembrar que, do ponto de vista dos governantes, a liberalização era encarada como instrumento para solucionar os problemas criados pelos impasses do modelo econômico, dividindo com a sociedade o ônus da crise. Era também percebida por eles como concessão ou outorga de direitos a população. (Chauí, 1985, p.51)

Além disso, a autora salienta que seria um equívoco entender que as reivindicações, contestações e resistências possuíam as mesmas origens, as mesmas motivações e os mesmos conteúdos, ainda que globalmente aparecessem como luta social pela democratização.

Chauí (1985, p.52) cita como exemplo a luta dos setores empresariais, estes setores reivindicavam uma maior liberalização do regime, visando redução do grau de interferência do Estado na economia, mas que só com o decorrer do tempo “o patronato foi capaz de perceber que esta liberalização implicava mudanças políticas maiores e que não estavam confinadas ao campo das decisões econômicas”.

Outro ponto importante abordado pela autora: o interesse da classe média. Vejamos quais eram os interesses em pauta naquela cena política:

(...) as discussões giravam em torno da anistia aos presos e exilados políticos de liberdade de imprensa, da democratização dos serviços públicos, particularmente da educação e da saúde, do fim da violência policial e militar, sobretudo o fim das torturas aos presos comuns e a modificação do sistema carcerário, incluindo os hospitais psiquiátricos. Enfim, predominavam movimentos sociais que visavam à ampliação do espaço de discussão e dos centros de decisão nas instituições públicas e privadas. (Chauí, 1985, p.52)

Além disso, havia a luta dos trabalhadores, segmento também importante para a construção de uma agenda democrática no Brasil pós-ditadura:

(...) as lutas se voltavam para a liberdade e autonomia dos sindicatos em face do Estado que os controla através de imposto sindical compulsório, pelo direito de greve, pela formação de comissões de fábrica que controlem a produção, e sobretudo impeçam a alta rotatividade e instabilidade no emprego, além de impedirem as violências praticadas durante o processo de trabalho, pela unificação nacional do salário mínimo, pela igualdade das condições para as mulheres trabalhadoras, pela distribuição de terras aos sem-terra, pela formação

de uma central única de trabalhadores que corrija a divisão corporativa, instituída pela legislação trabalhista. (Chauí, 1985, p.53)

Este momento caracterizado por sua pluralidade, também abriga segundo a autora, movimentos sexuais, dos negros e das mulheres, organizações estas que formaram fileiras pela luta de direitos humanos, contra a lei de segurança nacional, a lei dos estrangeiros e a reivindicação por uma assembleia nacional constituinte livre e soberana, eleita por sufrágio universal.

Quem também contribui com uma brilhante análise sobre o início dos anos 80 é Sader (1988), afirmando que “novos personagens entrariam em cena”, dentre estes personagens o autor cita:

(...) a extensão e as características de movimentos populares nos bairros da periferia da grande São Paulo, a formação do chamado “movimento do custo de vida”, o crescimento de correntes sindicais contestadoras da estrutura ministerial tutelar, o aparecimento das comunidades de base, as greves de 1978, a formação do partido dos trabalhadores seriam manifestações de um comportamento coletivo de contestação da ordem social vigente. (Sader, 1988, p.30)

Afinal segundo este autor, os novos personagens eram:

Era o “novo sindicalismo”, que se pretendeu independente do Estado e dos partidos, eram os “novos movimentos de bairro”, que se constituíram num processo de auto-organização, reivindicando direitos e não trocando favores como os do passado, era o surgimento de uma “nova sociabilidade” em associações comunitárias onde a solidariedade e a auto-ajuda se contrapunham aos valores da sociedade inclusiva, eram os novos movimentos sociais, que politizavam espaços antes silenciados na esfera privada. (Sader, 1988, p.36)

Desta forma, este movimento societário acaba por influenciar a constituição de 1988, também conhecida como a constituição cidadã. A partir desta, há uma ampliação da participação da população no que tange às decisões políticas, são instituídos instrumentos como referendo, plebiscito e demais projetos de iniciativa popular. Assim, é estabelecido, um novo marco no que diz respeito ao financiamento, cobertura e instâncias de controle sobre as ações promovidas pelo Estado.

Porém é preciso pensar como tem ocorrido este controle? Como os pensadores brasileiros interessados em uma maior democratização das políticas públicas têm pensado este tema?

Uma assertiva importante é a de Carvalho (1995, p.8). O mesmo compreende controle social como expressão de uso recente, correspondente “a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde à sociedade cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre o primeiro”.

Outro autor que se empenha em conceituar este termo é Barros (1998, p.31). O mesmo entende controle social como a perspectiva da democratização dos processos decisórios com vistas à construção da cidadania e que o Estado tem sido ocupado por grupos que utilizam desta esfera para manter seus interesses particulares, havendo portanto, uma “privatização desta esfera”.

Por sua vez Bravo (2002, p.45), entende que o sentido de controle social está inscrito na constituição de 1988, a mesma concebe este controle como “o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais”, abre-se campo, portanto, para uma participação da população em todos os níveis, rompendo com a ideia de mero usuário de serviços.

Finalmente a ideia de controle social que merece maior atenção é a de Raichelis (2000). Vejamos o entendimento da autora:

Significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados. (Raichelis, 2000, p.42)

Desta forma é importante compreender o viés gramsciano da análise de Raichelis. A mesma compreende a relação entre sociedade política e sociedade civil, entendendo o controle social enquanto oportunidade de maior participação da sociedade civil nos processos decisórios que ocorrem na sociedade política, havendo também possibilidade de acompanhamento das decisões que ocorrem nesta última esfera.

Esta possibilidade de relação entre sociedade política e sociedade civil viria a ser incorporada em diferentes políticas públicas, abrindo espaço para um marco legal até então inédito em nossa história.

No processo mobilizador que culmina com a aprovação da constituição de 1988, o tema da participação da sociedade na coisa pública, ganha novos contornos e dimensões. Trata-se de uma tendência que vem se contrapor à forma centralizada e autoritária que prevalecera por mais de duas décadas na estrutura política brasileira. A partir desse marco, temas como descentralização e reordenamento institucional seriam recorrentes, no sentido da participação popular e do poder local. (Raichelis, 2000, p.77)

Autores como Telles e Paolli (2000, p.25) afirmam que “este novo texto legal acaba por traduzir uma exigência de participação na gestão da coisa pública, acenando com a possibilidade da construção partilhada e negociada de uma legalidade capaz de conciliar democracia e cidadania”.

Segundo as autoras, esta negociação se traduz na conquista de espaços de representação e negociação em torno da formulação e implementação de políticas públicas diversas.

Estava aberto, portanto, espaço para que a população pudesse interferir nos destinos da política da qual faz parte, invertendo a lógica secular de ações concebidas do Estado para a sociedade civil sem que houvesse uma prévia avaliação das necessidades da população. Conquistava-se, portanto, um importante caminho para que nós brasileiros pudéssemos de fato participar e intervir em nossos próprios destinos.

Surgem deste quadro os “conselhos gestores” Gohn (2007, p.7), sendo estes entendidos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”.

Estava aberta a possibilidade de ampliação de espaços institucionais, permitindo inclusive, a incorporação e a entrada em cena de novos personagens até então excluídos da trama política.

Estes conselhos significam o desenho de uma nova institucionalidade nas ações públicas, que envolvem distintos sujeitos nos âmbitos estatal e societal. A constituição de tais espaços tornou-se possível, também, em virtude das mudanças que se processavam nos movimentos populares “de costas para o Estado” no contexto da ditadura, redefiniram estratégias e práticas, passando a considerar a participação institucional como espaço a ser ocupado pela representação popular. (Raichelis, 2009, p.82)

Um dos grandes desafios que este espaço possui é o de reverter o processo decisório autoritário presente nos anos de ditadura militar. O objetivo é desvendar a burocracia governamental, estabelecendo pactos no seio da própria sociedade civil para que a mesma adentre os conselhos de forma organizada.

Contudo, apesar da luta por uma agenda mais democrática por parte da sociedade civil, a criação dos conselhos não se deu de forma espontânea. Sua criação foi condicionada ao repasse de verbas a níveis estadual e municipal, ou seja, para que uma unidade da federação pudesse executar determinadas políticas setoriais deveria para isso ter uma instância de controle social funcionando¹⁰.

Esta lógica pode trazer problemas para o funcionamento deste espaço, uma vez que a participação da população pode ficar submetida a um segundo plano frente à criação do conselho apenas por exigências legais. Corre-se o risco de perda de prestígio deste locus e de atuação meramente burocrática e rotineira.

Contudo, podemos entender os conselhos através de outra perspectiva:

Trata-se de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso a espaços nos quais se tomam as decisões políticas. (Gohn, 2007, p.88)

É importante destacar quais são as tendências que a autora salienta quando os conselhos são analisados:

¹⁰ Ainda segundo Gohn, em 1996 entra em vigor no Brasil a lei que atrela o recebimento de verbas para execução de políticas sociais a criação dos conselhos, a mesma afirma através de pesquisa que é a partir daí que ocorre o grande salto no que tange a criação destes espaços, a mesma afirma que em 1998 1.1.67 conselhos existiam nas áreas de educação, assistência social e saúde, sendo que 488 haviam sido criados após 1997, 305 entre 1994-1996 e apenas 73 antes de 1991. (Gohn, 2007, p.89)

A primeira tendência defende que este órgão deve estar situado no plano da consulta, servindo como força auxiliar ao poder legislativo, já a segunda tendência entende os conselhos como órgão fiscalizador do executivo, mas para que esta segunda tendência prevaleça é preciso que haja um governo que aceite os conflitos como parte do jogo de interesses presentes em um regime democrático. (Gohn, 2007, p.89)

Côrtes (2010) corrobora com a análise do Gohn quando afirma que o sucesso destas instâncias ou seu esvaziamento dependem também da atuação dos governos uma vez que:

(...) deles depende, em grande parte, o sucesso do funcionamento destes fóruns, viabilizado ou obstaculizado pelo tipo de acesso dos participantes à infra-estrutura de apoio à pauta de questões a serem decididas no nível da administração pública. (Côrtes, 2010, p.128)

Porém, mesmo que uma autoridade municipal não seja afeita a ideia dos conselhos e faça esforços para obstaculizar a sua atuação, existem estruturas legais que garantem o exercício destas instâncias.

A lei federal que instaura os conselhos preconiza o seu caráter deliberativo e fiscalizador. Segundo Gohn (2007, p.96) “É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias seu caráter essencialmente deliberativo, porque a opinião apenas não basta”, a autora ainda afirma que em municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e muitas vezes “um instrumento a mais nas mãos de prefeitos e das elites e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade.

Além disso, mesmo que um conselho possua em sua essência este caráter de deliberação e fiscalização, isto pode não ser suficiente para que determinado governo acate as suas proposições:

O fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação efetiva, pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões do conselho (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes) (Gohn, 2007, p.91)

Desta forma, manter os conselhos funcionando de modo que os mesmos sejam um espaço de discussão e deliberação de políticas públicas, apresentando-se enquanto arena de negociação e/ou conflitos entre Estado e sociedade civil parece não ser tarefa de fácil execução, uma vez que sua estrutura pode sofrer ingerências por parte dos governantes, armadilhas como a sonegação de informações importantes, a cooptação e número elevado de faltas de conselheiros, ausência de processo eleitoral transparente e insuficiência de quadros no que diz respeito à representação, podem transformar-se em dificuldades muito difíceis de serem superadas.

Devemos lembrar também que espaços tanto podem ter sido criados por governos que vislumbram maior participação da população, quanto por outros que meramente obedeceram a sugestões de organismos internacionais multilaterais sob o prisma de garantia de governabilidade e transparência, como afirma Albuquerque (2007):

(...) novos espaços participativos vêm sendo criados por governos vinculados a ideários participativos ou atendendo às diretrizes de organismos internacionais. Estes espaços, desenhados de cima para baixo, em geral abrem menos possibilidades de partilha de poder entre Estado e Sociedade (...) muitos governos não distinguem a participação da entidade sem fins lucrativos das organizações lucrativas da iniciativa privada. (Albuquerque, 2007, p.209)

Contudo, apesar dos limites e constrangimentos da atual conjuntura, questões históricas e estruturais, não cabe desqualificação destes locais, há que se evitar um discurso fatalista que desqualifica estes espaços, muito pelo contrário, o que deve ser feito é uma análise precisa dos seus limites e possibilidades para que estas instâncias possam ser cada vez mais ocupadas pela sociedade civil.

É importante destacar o que estes espaços trazem de “novo” no campo da representação na cena política brasileira, ou seja, uma proposta de aproximação entre Estado e sociedade civil.

É importante ressaltar que esses novos espaços públicos irão representar a construção de uma cultura participativa com base em um processo de co-gestão com o Estado, no qual terão lugar a negociação e as disputas na política. Para Dagnino (2002), esses encontros entre Estado e sociedade civil foram caracterizados como a grande novidade dos anos 90, derivando de uma aposta generalizada na participação da sociedade civil no processo de democratização. (Vieira: 2008, p.14)

Assim sendo, temos um espaço importante, pois se apresenta enquanto palco de luta por hegemonia, na qual projetos opostos se enfrentam visando a direção de seus propósitos. Por isso se faz necessária a publicização¹¹ destes espaços, rompendo com um possível continuísmo de práticas ultrapassadas e promovendo a alteração dos atores que nele estão, fortalecendo portanto, o processo democrático .

Contudo, é preciso entender que este espaço também é atravessado por conflitos e por projetos opostos, na arena política ocorre o dissenso e o consenso, e a luta por hegemonia passa a ser latente.

Não podemos deixar de registrar, ainda, que a incorporação dos novos atores, tem ocorrido em cenários de tensão e conflito. Por um lado, os espaços construídos pelo público não-estatal são conquistas de setores organizados; por outro, são também parte de estratégias de recomposição de poder de grupos políticos e econômicos em luta pela hegemonia de poder. (Gohn, 2001, p.39)

A autora também diz que enquanto um grupo luta pela democratização dos espaços conquistados, através de lutas pelo acesso às informações e por igualdade nas condições no que tange a participação, outro grupo luta pelo estabelecimento de um novo perfil, uma proposta que transforma o cidadão em consumidor, destacando apenas suas obrigações, dando novo significado a cidadania, exaltando os deveres em detrimento dos direitos.

Temos, portanto, dois perfis que serão expostos com perspicácia pela autora:

¹¹ Raichelis (2009, p.79), descreve o conceito de publicização como algo “fundado numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e pela incorporação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social de modo que ela seja cada vez mais representativa dos segmentos organizados da sociedade, especialmente das classes dominadas”.

Dado o caráter público das instâncias em que os experimentos são vivenciados, a ambiguidade assinalada acima, pode resultar tanto em cidadãos ativos, no sentido de politizados, com visão crítica da realidade, conhecedores dos problemas que os circundam, com compreensão sobre as causas e as origens desses problemas, como em cidadãos ativos só na dimensão de simples tarefeiros, executores de “missões”, com atuações individualizadas e personalistas, muito distantes de qualquer sentido público propriamente dito, respaldando em éticas e culturas que só contribuem para corroer ainda mais a já desgastada credibilidade dos órgãos públicos. (Gohn, 2001, p.44)

No que tange especificamente a sociedade civil, Raichelis (2009) salienta que:

No campo da sociedade civil é preciso repensar também a própria dinâmica da participação e da representação nos conselhos, a heterogeneidade dos atores e das concepções ídeo-políticas, a fragmentação de interesses e demandas, o deslocamento do debate substantivo da política social para a luta por interesses corporativistas, o que torna ainda mais difícil a construção de alianças estratégicas e processos de pactuação em torno de pautas coletivas. (Raichelis, 2009, p.84)

Esta heterogeneidade da sociedade civil pode colocá-la em desvantagem no que diz respeito à representação nos conselhos, uma vez que os representantes do governo podem ter muito bem aliadas as suas propostas e linhas de atuação. A ausência de uma linha de atuação por parte dos representantes da sociedade civil pode sobremaneira enfraquecer a conduta destes personagens neste espaço.

Côrtes (2010), também colabora com este debate ao afirmar que, “a capacidade organizativa dos grupos sociais que seriam os participantes preferenciais destes processos que pode assegurar que o envolvimento de seus representantes venha a ser legítimo, autônomo e continuado” (Côrtes, 2010, p.131).

É importante compreender que há uma necessidade de uma linha de atuação conjunta por parte da sociedade civil através da organização de movimentos sociais, sindicatos, representações de usuários e ONGs dentro e também fora deste espaço para que a sociedade civil se fortaleça e possa de fato influenciar as políticas setoriais que serão discutidas nos conselhos.

Porém, existem alguns fatores ligados a lógica interna e externa dos conselhos que se apresentam enquanto desafios e obstáculos que devem ser

superados. Gohn (2007) aponta alguns problemas que tem impedido maior organização da sociedade civil no interior destes espaços:

(...) a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e de forças políticas organizadas em sua composição; o percentual quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil; o problema da capacitação dos conselheiros; o acesso às informações tornando públicas as ações dos conselheiros; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo executivo (Gohn, 2007, p.91)

Contudo, é preciso observar que estas instâncias não devem ser entendidas fora da realidade a qual pertencem. Nossa sociedade possui experiências escassas no que diz respeito à relação entre sociedade civil e Estado. Sobretudo, há ainda influência forte da política da troca e do favor e resquícios de um Estado autoritário advindo do período da ditadura militar, desta forma, experiências como estas devem ser compreendidas a partir das suas possibilidades, limites e ambiguidades para que possamos com isso fazer uma análise clara e precisa destes espaços.

É importante observar a análise de Gohn (2007) sobre a operacionalização destas instâncias:

(...) observa-se que a operacionalização plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido à falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos; a curta trajetória de vida desses conselhos e, portanto a falta de exercício prático por parte da maioria da população, de suas possibilidades (deixando-se espaço livre para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites) (Gohn, 2007, p.90)

Desta forma, é preciso que estejamos atentos aos desafios que a implementação dos conselhos nos impõem, apesar de representar um avanço no que diz respeito à relação entre Estado e sociedade civil em nosso país e de haver capilaridade no que diz respeito à instauração deste espaço nos municípios da federação, ainda há muito que se avançar naquilo que diz respeito ao seu funcionamento.

A análise destes dilemas é facilitada quando verificamos o âmbito dos municípios, pois é na esfera municipal que conseguimos compreender de forma

mais clara quais são as co-relações de forças, quais são os personagens presentes e de que forma estes têm ocupado espaços como os conselhos.

Desta forma, é nesta esfera local, onde se executa a política de Assistência Social, que acabamos por ter um foro privilegiado para que possamos entender as questões acima listadas, sendo o conselho municipal de Assistência Social lugar de destaque para a compreensão de como tem sido pensado e discutido o controle sobre as ações do Estado.

Veremos no capítulo a seguir como funciona o conselho municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, quais são as forças presentes, e quais são os limites e possibilidades deste espaço.

3.1. O Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro

Tendo em vista a amplitude do campo das ações do conselho municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, tomamos como ponto de partida para a compreensão deste espaço, um olhar atento ao seu marco legal, pois a partir do conhecimento do seu arcabouço podemos compreender de que forma este se constitui, quais são as propostas originais, as normativas que o orienta e as correlações de forças presentes no local.

O Conselho Municipal de Assistência Social foi promulgado pela lei ordinária nº 2469 do ano de 1996. Este órgão constitui-se enquanto instância deliberativa do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social no município do Rio de Janeiro, apresentando-se, portanto, enquanto elemento importante, pois pode oportunizar uma aproximação da política de Assistência Social com os anseios da população, havendo desta forma oportunidade de aproximação da sociedade civil em geral, com o processo decisório desta política.

Este órgão também possui como premissa, efetivar o processo descentralizado e participativo da assistência social, já que o mesmo deve zelar

pelo controle democrático da sociedade civil sobre as ações desta mesma política.

Ainda sobre o marco legal, entre as competências do Conselho Municipal de Assistência Social estão: a aprovação da política municipal de Assistência Social, participar do plano de elaboração desta política, apreciar e aprovar o orçamento, acompanhar, avaliar e fiscalizar as entidades que prestam serviços nesta área, sendo estas públicas ou privadas, apresentar propostas relativas à gestão do fundo público nesta área, convocar a cada dois anos a conferência municipal de Assistência Social, articulação com os demais conselhos gestores divididos nas áreas da saúde, educação, habitação e cultura visando atuação intersectorial, zelando pela racionalização e efetivação de programas municipal e regional.

Outro ponto fundamental para que possamos entender este espaço é a forma como se dá sua composição. A mesma é estabelecida de forma paritária entre o poder público e a sociedade civil, sendo 10 conselheiros indicados pelo poder público e 10 conselheiros eleitos pela sociedade civil, o mandato dos conselheiros é de dois anos sendo permitida a re-condução por mais dois períodos..

A composição dos conselheiros está dividida da seguinte forma: no que tange aos representantes da esfera governamental são três representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social, dois representantes da Secretaria Municipal de Saúde, dois representantes da Secretaria Municipal de Educação, um representante da Secretaria Municipal de Fazenda e dois representantes da Secretaria Municipal de Habitação. Os mesmos são indicados de forma direta pelo representante do poder executivo.

Raichelis (2007) ao escrever sobre o processo de escolha dos conselheiros no conselho nacional de Assistência Social, realiza uma reflexão importante sobre a seleção dos representantes da esfera governamental, uma vez que :

A definição desta instância de representação segue uma lógica distinta da sociedade civil. No geral, os membros da “bancada” governamental são indicados por seus correspondentes ministérios a partir de critérios pouco explicitados, dada a extrema setorização existente e a ausência de diretrizes gerais que orientem a escolha dos representantes (Raichelis, 2008, p.203)

Entendo que esta reflexão também é válida para o âmbito municipal, uma vez que não são claros os critérios de escolha dos representantes das secretarias que irão ocupar assentos no conselho, a seleção pode resultar em profissionais despreparados para ocupar este espaço, que estejam assumindo esta função por ter maior disponibilidade de carga horária ou que estejam comprometidos em bloco com as decisões governamentais.

No que diz respeito aos representantes da sociedade civil, a composição se dá da seguinte forma: três representantes das entidades e organizações prestadoras de serviços na área de assistência social, dois representantes das entidades prestadoras de assessoria e cinco representantes de organizações de usuários.

Cabe aqui uma reflexão substancial no sentido de entender que as atribuições dos conselheiros extrapolam o segmento dos quais são representantes, devendo os mesmos compreender a política de Assistência Social no seu aspecto de totalidade.

Conforme assinala a PNAS (2008):

É importante assinalar que, cada conselheiro eleito em foro próprio para representar um segmento, estará não só representando sua categoria, mas a política como um todo em sua instância de governo. E o acompanhamento das posições assumidas deverá ser objeto de ação dos fóruns, se constituindo estes, também, em espaços de controle social (PNAS, 2008, p.45)

Desta forma, é importante que os representantes tanto da sociedade civil quanto do Estado, entendam que sua função neste espaço está muito mais ligada à deliberação da política de Assistência Social do que à mera defesa de interesses dos grupos dos quais fazem parte, uma vez que quando um membro do conselho deixa de olhar esta política setorial em sua totalidade acaba por contribuir para um empobrecimento das decisões neste espaço.

Outro ponto importante ao pensarmos o conselho é a questão da paridade, ou seja, possibilidade de representação em condições de igualdade entre governo e sociedade civil. Esta questão extrapola o aspecto numérico, uma vez que deve haver igualdade de condições no que diz respeito ao acesso a informações e disponibilidade de tempo para participar das atividades que este

espaço demanda, comparando a atuação de representantes da esfera governamental com membros da sociedade civil, Gohn (2007) salienta:

Os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo e estão habituados com a linguagem tecnocrática. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (os conselheiros da sociedade civil não são remunerados nem contam com estrutura administrativa própria), faltam cursos ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão de políticas públicas; não há parâmetros que estabeleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo (Gohn, 2007, p.92)

Desta forma a participação dos representantes da sociedade civil pode estar sendo prejudicada face aos obstáculos presentes no interior deste espaço. Se não há igualdade de condições, como realizar as atribuições previstas em lei? É preciso extrapolar a questão da paridade simplesmente numérica para que esta paridade ganhe contornos em termos de informação, estrutura administrativa e profissionalização dos conselheiros da esfera não-governamental.

A escolha dos conselheiros da esfera não-governamental se dá através de eleição junto às instituições que possuem cadastro no Conselho Municipal de Assistência Social bastando, portanto, que a instituição esteja em situação regular perante o conselho¹², as instituições elegem um representante que dispensará o seu voto nos candidatos das áreas acima citadas.

Este órgão possui uma mesa diretora que é constituída por quatro membros, sendo eles: Presidente, vice-presidente, 1º secretário, 2º secretário, respeitando-se também o caráter de paridade está assegurada a representação do Estado e sociedade civil na presidência e vice- presidência, sendo que o mandato neste caso é de um ano.

Os conselheiros eleitos representam sem sua grande maioria, organizações não-governamentais, desta forma é preciso pensar nos limites e possibilidades deste tipo de representação.

¹² Importante salientar que segundo o artigo II, inciso XVIII é competência do conselho, manter atualizado o cadastro das instituições de assistência social no município do Rio de Janeiro.

Podemos pensar dois pontos contraditórios nesta questão: 1 - Estariam as ONGs colaborando mesmo que de forma indireta para o afastamento dos usuários dos conselhos, já que algumas delas colocam-se como porta-voz da população? 2 – O espaço do conselho pode estar sendo visto simplesmente enquanto meio de aproximação das instituições com o poder público?

Esta questão é analisada por Raichelis (2008):

Para algumas entidades, pouco habituadas a espaços coletivos e democráticos de decisão, o acesso ao conselho é visualizado como mecanismo que possibilitaria de forma mais direta, o atendimento de demandas específicas e o equacionamento de pendências com órgãos governamentais (Raichelis, 2008, p.244)

A atuação de algumas ONGs acaba por ser embasada em uma lógica filantrópica e de ajuda mútua, saem de cena os movimentos sociais e entram as instituições prestadoras de serviços, o discurso passa a ser o de cooperação com o Estado, objetivando o alcance de um suposto “bem comum”.

Dagnino (2004) afirma:

O predomínio maciço das ONGs, expressa, por um lado, a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro lado, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizava em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. (Dagnino, 2004, p.101)

Esta chamada “nova” configuração, expressa no predomínio de ONGs prestadoras de serviço, enfim, começa a se espalhar para os espaços institucionais incluindo aí os conselhos, ganha peso uma “nova” sociedade civil que passa a ser vista como esfera homogênea, sem conflitos e contradições, sendo concebida como algo que está sempre em parceria com o Estado, colaborando para a sua minimização e mesmo pretendendo substituí-lo através

da oferta de serviços calcados na filantropia e no voluntariado através da atuação das chamadas organizações do terceiro-setor¹³.

Proliferam, portanto, em espaços de controle social, ONGs que prestam serviços diretos a população contando em muitos casos com subvenção estatal. A atuação na maioria dos casos se dá de forma residual e fragmentada, sendo a atuação dividida em recortes que podem envolver a questão de gênero, salarial, e de território para citar somente alguns exemplos.

Gohn (2005, p.92) assinala que “por mais bem intencionadas que sejam a atuação das ONGs traduz fundamentalmente o desejo de suas equipes diretivas”, ou seja, a população usuária dos serviços corre o risco de continuar na situação de subalternidade/tutela, sem influência sobre a política setorial da qual faz parte.

Outra questão importante de ser analisada é a relação que as ONGs prestadoras de serviço possuem com os usuários. Oliveira (2008) ao analisar o conselho municipal de Assistência Social, estabelece que esta relação ainda é de tutela, sendo os mesmos representados pelas instituições que lhe garantem acesso.

Estas entidades, gradativamente ganharam consciência da importância do conselho e têm fortalecido sua presença neste espaço, bem como nas conferências. Na maioria dos casos, isto mais tem a ver com a defesa da própria instituição do que com a defesa da política de Assistência Social ou dos usuários. No vazio da presença dos próprios usuários, estas entidades assumem fazer a sua representação. Reproduzem na maioria das vezes relação de tutela com os usuários. (Oliveira, 2008, p.7)

Ou seja, à medida que a relação é tutelada, informações importantes no que diz respeito à Assistência Social, acabam por ficar nas mãos de poucas pessoas como, por exemplo, o montante de recursos que será destinado anualmente para esta área, quais serão os projetos executados e sobretudo a discussão sobre os rumos que esta política está tomando, há portanto o risco de um enfraquecimento da proposta democrática e repetição de velhas práticas.

¹³ Não se trata, porém, de desqualificar estas organizações, uma vez que estas têm sido vistas enquanto campo de trabalho para diversas categorias profissionais incluindo as Assistentes Sociais. É sabido também que a própria denominação “terceiro setor” não é suficiente para que possamos entender esta gama de organizações em sua complexidade, mas há que ser feita uma análise sobre aquelas que estão inseridas no campo da prestação de serviços e que sobrevivem com recursos do Estado.

Para grande parte das organizações do chamado terceiro setor, o conceito de participação remete à esfera da filantropia e de uma solidariedade calcada na ajuda ao próximo, para isto são criados programas e projetos que contam com a participação da “sociedade civil” no sentido de combater o processo de pobreza e desigualdade em nosso país, prega-se a atuação voluntária sob forma de gastar o suposto “tempo livre”, substituindo o Estado na execução de serviços.

(...) “é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação destas políticas”. (Dagnino, 2008, p.102)

Toda esta mudança no rumo ideológico, um giro conservador para ser mais preciso, vai ter rebatimentos diretos no que diz respeito às políticas sociais e principalmente naquilo que tange a participação dos usuários da Assistência Social em espaços de controle social, uma vez que estes espaços podem estar passando por um processo de esvaziamento.

Além disto, é preciso que estes espaços estejam preparados para receber os cidadãos, um debate importante é o de Oliveira (2008) quando a mesma enumera alguns possíveis fatores que podem contribuir para o afastamento e a ausência da participação dos usuários nos conselhos.

(...) a falta de incentivo à participação do usuário nas conferências e nos conselhos, o linguajar elitizado e técnico dos atores da política, a burocracia excessiva, a ausência da cultura da participação no país, o desconhecimento de direitos por parte da população pobre a falta de publicização da política de assistência social (...) (Oliveira, 2008, p.8)

As reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social ocorrem na terceira segunda-feira de cada mês no CASS¹⁴ na sede da prefeitura do Rio de Janeiro, entre 9h30min e 12h30min, estas reuniões são abertas ao público e a plateia possui o direito de se manifestar sobre os assuntos abordados no interior deste espaço.

Além da estrutura física, os recursos materiais também são cedidos pelo poder público, inclusive a sala na qual o conselho situa-se também está

¹⁴ Centro Administrativo São Sebastião.

localizada no prédio da Prefeitura, a mesma desloca funcionários (quase em sua maioria Assistentes Sociais) que irão dar sustentação administrativa a este órgão.

Raichelis (2007) aponta para uma perigosa ambiguidade na relação entre o poder público e o conselho, uma vez que:

Inscritos na administração governamental, mas constituídas por representações autônomas da sociedade civil, os conselhos acabam configurando uma espécie de híbrido institucional que precisa ser mais bem equacionado (...) essa ambiguidade é potencializada pela dimensão executiva que incorporou suas tarefas e que pode, em certo nível comprometer sua autonomia (Raichelis, 2007, p.280)

Desta forma, corre-se o risco do mandato dos conselheiros resumirem-se a respostas de pedidos de convênios de instituições ligadas a área da Assistência Social, e concessão de registros para que estas possam exercer suas atividades.

Outra questão importante é a participação dos usuários da política de Assistência Social neste espaço. Pode-se a priori depreender que há um substancial avanço uma vez que há dispositivo de lei que garante a participação de segmentos de usuários nos conselhos, porém um olhar mais atento mostra que esta participação não ocorre sem contradições e constrangimentos, conforme assinala Côrtes (2010):

A existência de espaços públicos institucionalizados de participação é condição necessária para que participantes se envolvam em suas atividades. A construção de canais participativos, entretanto, não é garantia suficiente para que os participantes preferenciais – na maioria dos casos, representantes dos movimentos popular, sindical e de grupos de interesses de usuários – participem de fato no processo de decisão política (...) Eles podem escolher não se envolver, ou seu envolvimento pode redundar em manipulação, consulta ou somente no acesso a informações (Côrtes, 2010, p.127)

Portanto, a participação dos principais interessados pelas ações da Assistência Social, apesar de garantida por lei, pode não ser suficiente para que uma agenda verdadeiramente comprometida com os seus interesses, de fato prevaleça. Devemos lembrar que os conselheiros não são apenas figuras decorativas e que por trás de suas atuações, estão presentes concepções de mundo. Desta forma, podem co-existir neste espaço, práticas que estejam

comprometidas com a efetivação da política de Assistência Social e a participação dos usuários e a repetição da pequena política que não ultrapassa o cotidiano, que continua a manter relações clientelistas e particularistas ou mesmo um esquema híbrido que transita entre estes dois modelos.

Gohn (2007) afirma que:

Os conselhos, poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas de transferências de recursos para a comunidade (...). (Gohn, 2007, p.108)

Desta forma, os conselhos podem servir a uma proposta de fato democrática com uma participação efetiva da população ou cair no abismo de uma prática burocrática através de uma participação via instituição somente, cuja atuação ocorre de forma representativa, afastando os usuários da Assistência Social do processo de deliberação sobre a política da qual fazem parte.

É preciso lembrar também que mesmo a superação dos limites citados acima não é condição única para maior participação popular no que diz respeito ao controle que será exercido sobre as políticas públicas, há que se ter o cuidado de evitar uma concepção voluntarista que leve ao entendimento do conselho como espaço supremo das manifestações políticas, ele é apenas um destes espaços, não se resumindo a única instância.

Observamos que temos um espaço legítimo, porém não único, que ainda não conta com a publicização suficiente, e que não faz parte do cotidiano popular. Os conselheiros obviamente são vetores importantes para que as informações cheguem às bases e, sobretudo que sejam discutidas com clareza. É preciso saber, no entanto, de que forma estão sendo discutidas as questões, quais são os pressupostos dos conselheiros, qual é a visão dos mesmos sobre este espaço ocupacional e quais são as formas de superação para as contradições que se apresentam no bojo de seu funcionamento.

4

A Análise dos Discursos dos Conselheiros

O presente estudo buscou analisar a atuação dos conselheiros representantes da sociedade civil, no CMAS-RJ no período 2009-2011. Para isto foram realizadas entrevistas com dez representantes deste conselho entre os meses de dezembro de 2011 e janeiro de 2012.

Mesmo levando em conta que as trajetórias destes representantes são distintas, que há diferença de segmento no que diz respeito à representação e à própria natureza da vinculação de suas organizações com o poder público, pode-se identificar que as respostas possuíam grande semelhança, ou seja, a análise que os mesmos fazem dos seus mandatos está permeada por possibilidades e limites idênticos.

Foi realizada uma pesquisa de caráter descritivo uma vez que este tipo de pesquisa permite o levantamento de opiniões, atitudes e crenças de determinado grupo facilitando, portanto, o alcance dos objetivos propostos.

Neste caso minha opção foi a realização de entrevistas de caráter semi-estruturado junto a estes 10 conselheiros que representam a sociedade civil, conforme assinala GIL (2010). Trata-se de entrevista parcialmente estruturada “quando a mesma é guiada por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso”.¹⁵

As entrevistas foram divididas em alguns pontos centrais que são: os motivos que levaram os conselheiros a candidatar-se ao cargo, a opinião dos conselheiros sobre o processo eleitoral do CMAS-RJ, como é feito o retorno às bases que os elegeram, como percebem a participação do usuário da Assistência Social neste espaço, a relação entre Estado e sociedade civil e finalmente como analisam o conselho.

¹⁵ Optei por realizar entrevistas de tipo semi-estruturadas. Desta forma o questionário contou com perguntas previamente formuladas, contudo, abriu-se espaço para que os entrevistados colocassem suas opiniões, impressões e sentimentos sobre o tema proposto.

Entendemos para efeito deste estudo que estes pontos auxiliam a entender a prática dos conselheiros neste espaço, bem como a própria lógica de funcionamento do CMAS-RJ, contribuindo, portanto, para um olhar mais ampliado sobre este espaço.

Ressaltaremos aqui, alguns tópicos embasados pelas falas dos conselheiros, tarefa difícil para o pesquisador, uma vez que todos os entrevistados trouxeram significativas contribuições a esta pesquisa.

4.1

A Atuação dos Conselheiros no CMAS-RJ, um olhar sobre a ação política no interior deste espaço

As principais motivações à candidatura do cargo de conselheiro

Como ponto de partida, veremos quais foram os motivos que levaram os conselheiros a buscar a candidatura no CMAS-RJ. Temos aqui, dois casos emblemáticos:

“Eu já vinha participando, de uma associação, federação que agrega instituições prestadoras de serviço de Assistência Social, e muitas destas entidades desta associação compõem a rede SUAS, prestando serviços para a população de maior vulnerabilidade e aí através desta vinculação com esta associação que eu estreitei um contato com o conselho através do grupo da associação no sentido de ter uma aproximação com o conselho, um acompanhamento, uma atitude pró-ativa no encaminhamento das questões referentes aos nossos interesses e nossas responsabilidades no contexto do município do Rio de Janeiro”. (Conselheiro C)

“Bem, eu entrei como presidente da instituição, em 2008 e já vinha realizando, assim como mãe, um trabalho com pessoas com deficiência há algum tempo e o conselho para mim era uma coisa assim (...) que eu achava uma novidade, eu queria conhecer mais de perto né e fazer parte como sociedade civil dentro do conselho, ver como ele funcionava, de que forma este conselho poderia realmente ajudar a sociedade civil na regularização das instituições e também na regularização daquilo que a prefeitura, o governo deveria repassar para as instituições, isto sempre foi uma curiosidade”. (Conselheira F)

Entre os vários motivos citados pelos conselheiros, a própria atuação nas instituições em que participam acabou por ser o motivo mais destacado. Os entrevistados compreenderam o espaço do conselho como um locus de articulação política, como um espaço no qual a defesa dos interesses das instituições nas quais atuam poderia ser feito de forma mais eficaz, aproximando-os do poder público e das informações que circulam no CMAS-RJ.

Mais uma vez me reporto a Raichelis (2007):

Para algumas entidades, pouco habituadas a espaços coletivos e democráticos de decisão, o acesso ao conselho é visualizado como mecanismo que possibilitaria de forma mais direta, o atendimento de demandas específicas e o equacionamento de pendências com órgãos governamentais. (Raichelis, 2007, p.244)

Desta forma, podemos perceber que o conselho pode estar sendo visto apenas como espaço para defesa dos interesses das instituições que estão no seu bojo, tornando-se palco de partilha de poder entre os seus representantes.

Ou seja, como vimos anteriormente, na opinião de Oliveira (vide pág. 57) estas entidades, gradativamente ganharam consciência da importância do conselho e têm fortalecido sua presença neste espaço, bem como nas conferências. Na maioria dos casos, isto mais tem a ver com a defesa da própria instituição do que com a defesa da política de Assistência Social ou dos usuários, isto pode ser conferido através da fala do conselheiro B, quando o mesmo salienta que “não há no conselho, uma instituição de peso que possa viver por si só e polemizar e confrontar com o secretário, todas as instituições são instituições pequenas, que dependem quase que 100% de verbas públicas que elas obtêm com sua participação no próprio conselho”.

Assim sendo, a luta por interesses particulares pode acabar escamoteando o caráter deliberativo do conselho. A defesa da própria instituição da qual os conselheiros fazem parte acaba por tornar-se a razão principal da entrada destes atores neste espaço, esvaziando e empobrecendo o potencial de deliberação desta instância, que é responsável por um olhar mais ampliado sobre a política de Assistência Social.

A eleição dos representantes da sociedade civil no CMAS-RJ

Outra questão importante para que possamos analisar a atuação dos conselheiros é verificar como os conselheiros percebem o processo de eleição do qual fazem parte. Selecionamos duas falas que chamam a atenção:

“O processo de eleição dos conselheiros, é um processo do clube do bolinha, ele é limitado às pessoas que estão lá dentro e aqueles que permitiram que entrassem neste espaço (...) na verdade o que a gente vê é uma estatização da sociedade civil dentro deste conselho e se você não estiver estatizado, prestando serviços para o estado e recebendo recursos do poder público, você não entrará no conselho de assistência social provavelmente”. (Conselheiro B)

“Eu acho que nosso processo de eleição precisa melhorar, hoje há uma participação maior das instituições, muitas instituições vão votar, mas ainda há uma lacuna (...) pois existe um lobby muito grande de algumas instituições nos conselhos que tem interesse em que meia dúzia participe da eleição.” (Conselheira A)

A fala do primeiro conselheiro expressa a forma como a sociedade política influencia a sociedade civil. À medida que a sociedade civil passa a receber recursos estatais, perde sobremaneira a possibilidade de gerar projetos alternativos, sendo dominada pela sociedade política.

Desta forma, esta relação de dominação do Estado sobre a sociedade civil pode ser vista já no processo eleitoral do conselho municipal de Assistência, “estatizar a sociedade civil” conforme citado pelo conselheiro C é uma forma de manter esta dominação.

Ou seja, há um atrelamento das instituições representantes da sociedade civil a sociedade política, criando um “circulo vicioso”, que não permite a renovação de quadros e representações.

O próprio Gramsci (vide p.22) vai apontar para esta característica do Estado quando afirma que: “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados”.

Temos hoje no espaço do CMAS-RJ, uma sociedade civil frágil, domesticada, atrelada a sociedade política desde o processo eleitoral, incapaz de gerar projetos alternativos e novos consensos.

Contudo é preciso lembrar que esta fragilidade da sociedade civil não é um reflexo dos conselhos apenas, este processo ocorre de forma exógena, é importante salientar como os conselheiros analisam esta questão:

“Não há um corpo na sociedade civil. A inserção da questão de classe, da luta dos trabalhadores, não é algo que seja mais explícito hoje. A gente vive em uma sociedade que visa o consumo, e aí cada um está interessado nos seus interesses individuais, então perdeu-se o sentido de coletividade, esta crise reflete-se portanto em espaços como os conselhos”. (Conselheira H)

É preciso sempre lembrar que a esfera da sociedade civil é arena privilegiada na luta por hegemonia, sendo, portanto, um momento do Estado. Não podemos cair aqui no equívoco de entender sociedade política e sociedade civil enquanto esferas separadas, assim como também seria equivocado compreender que a relação entre ambas as esferas somente ocorre quando há a cooptação dos dirigentes e instituições da sociedade civil corrompendo suas atuações no CMAS-RJ.

A relação entre ambas é muito mais profunda conforme assinala Gramsci (2010):

Estamos sempre no terreno da identificação de Estado e governo, identificação que é precisamente, uma representação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, uma vez que se deve notar na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é de hegemonia encouraçada de coerção. (Gramsci, 2010, p.244)

Outra questão importante que se depreende da fala dos conselheiros é que existe um processo eleitoral que não permite a renovação dos quadros no interior deste espaço. Existe hoje uma lacuna entre a proposta inovadora dos conselhos e a efetividade destas propostas na prática, pode estar havendo uma subversão deste espaço e uma apropriação do mesmo por grupos que pretendem permanecer no poder.

É sobremaneira difícil formular alianças, estratégias, construir uma pauta coletiva em torno da sociedade civil, quando os interesses de deliberar a política e de pensar a sua melhoria ficam em segundo plano frente à construção de

estratégias visando a permanência no poder. Isto traz consequências diretas para o funcionamento do conselho, resultando em um empobrecimento deste espaço, pois conforme assinala a conselheira:

“O conselheiro precisa entender que estar dentro do conselho não é buscar benefícios para sua própria instituição ou, sua área de atuação, estar no conselho é representar a sociedade civil inteira, os interesses de toda uma sociedade, não interesses particulares, interesses mesquinhos, interesses de firmar convênio com fulano, abrir a portinha para candidato tal, mais tarde ser candidato, não, não é isso, acho que a primeira coisa é ter a intenção, entender qual é o espaço do conselho e para que serve o conselheiro, tirar esta visão romântica de que vai fazer um acordinho aqui um acordinho ali, que vai garantir a existência da própria instituição, até porque as instituições, não devem existir pela própria existência, o foco deve ser sempre o controle social, isto deve ser prioridade”. (Conselheira A)

Mais uma vez cito Raichelis (2007):

No campo da sociedade civil é preciso repensar também a própria dinâmica da participação e da representação nos conselhos, a heterogeneidade dos atores e das concepções ídeo-políticas, a fragmentação de interesses e demandas, o deslocamento do debate substantivo da política social para a luta por interesses corporativistas, o que torna ainda mais difícil a construção de alianças estratégicas e processos de pactuação em torno de pautas coletivas. (Raichelis, 2007, p.84)

É preciso lembrar que estes limites citados pela autora aparecem já no processo eleitoral, visto que há uma dificuldade de representação, contribuindo também para a manutenção dos mesmos grupos na esfera do poder. Eis abaixo uma importante fala de uma conselheira:

“Bem, este processo ele na realidade, para a sociedade civil, ele é muito fraco, porque a sociedade civil na realidade ainda não entendeu a importância deste conselho, poucos participam, então no dia da eleição você vê poucas pessoas, poucas instituições, de fato participando, votando, a gente precisa caçar no laço uma pessoa para vir fazer parte”. (Conselheira H)

Desta forma percebe-se que já no processo eleitoral do CMAS-RJ, alguns constrangimentos são flagrantes naquilo que diz respeito a uma atuação mais ativa dos representantes da sociedade civil, as falas dos conselheiros são de suma importância para o apontamento destes limites, uma vez que os próprios envolvidos neste processo reconhecem a sua fragilidade.

A relação dos conselheiros com seus “eleitores” e o retorno das bases

Analisar como os conselheiros têm feito o retorno àqueles que os elegeram é tarefa importante deste trabalho, uma vez que a análise deste retorno irá verificar como tem ocorrido a relação destes personagens com aqueles que comungam de seus projetos políticos, poderemos perceber se o mandato destes conselheiros possui algum tipo de ressonância no seio da sociedade civil, ou se as decisões no interior do CMAS-RJ acabam por ser dotadas de um caráter individualista e particularista.

No que se refere à relação entre os conselheiros e as bases que os elegem, alguns pontos merecem destaque:

“Não há retorno e isto não é feito por causa de fórum, a cidade do Rio de Janeiro não tem fórum de assistência social e o fórum seria justamente este espaço onde a sociedade civil se encontra para fazer suas articulações, quando você não tem um fórum, para dar base ao conselho, este conselho acaba se tornando frágil, (...) não há com quem se reportar, então um conselho que não tem sequer um fórum acaba sendo um conselho fragilizado, muitas vezes eu falava: Eu não me sinto representando toda a sociedade civil, porque eu não consigo ouvir a sociedade civil, a gente ouve muito pouco e a falta de espaço para ouvir é responsabilidade da própria sociedade civil que não consegue se organizar e se articular e ... quer dizer, ficam sempre meia dúzia de instituições ligadas a uma ou outra federação e acha que isto é suficiente”. (Conselheira A)

“Olha não há retorno, porque não existem sequer bases”. (Conselheiro D)

O que parece evidente na fala dos conselheiros é que nenhum deles aponta qualquer aspecto positivo na relação com as bases, indo de encontro aos fundamentos iniciais deste espaço, uma vez que este preconiza a participação de diversos segmentos em seu interior.

As falas apontam para um problema de articulação entre a sociedade civil frente o conselho, como as instituições que lá estão são prestadoras de serviços, seus representantes acabam por colocar em primeiro plano a sobrevivência de suas próprias instituições, não havendo tempo hábil para articulação através de fóruns e conferências.

Devemos levar também em conta que a sociedade civil passa por um crescente processo de desmobilização. Remeto-me novamente a Coutinho

(Vide p. 32), quando o mesmo salienta que vivemos um período em que o projeto liberal-corporativo é hegemônico face ao projeto de democracia de massas.

Segundo o autor, o projeto liberal-corporativo é uma expressão ideológica do neoliberalismo, suas propostas são a apologia das privatizações, a atribuição ao mercado como meio de satisfazer os interesses e regulamentar as demandas, há um estímulo à organização da sociedade civil, mas esta organização está orientada para interesses meramente corporativos, setoriais ou privatistas. O mesmo também afirma que há uma tentativa de despolitização da sociedade civil transformando-a num suposto “terceiro setor”, a aposta, portanto, é na baixa participação política e na proliferação de associações corporativas e setoriais.

Desta forma, com a supremacia do projeto liberal-corporativo, há uma busca pela resolução de todos os problemas na esfera do mercado, sai de cena o cidadão e entra em cena o consumidor, conseqüentemente espaços de controle social acabam ficando renegados a segundo plano, uma vez que debater interesses coletivos acaba ficando restrito a cúpulas representantes de instituições situadas na esfera da sociedade civil.

Outra questão que merece destaque é a própria noção de participação, sendo esta subvertida a um conceito de ajuda mútua e atuação por intermédio da filantropia, com isto espaços decisórios, que vislumbram o alargamento da relação entre Estado e sociedade civil acabam por ficar em segundo plano,

Conforme assinala Dagnino (2007):

(...) a emergência da chamada “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos quanto de empresas. O princípio básico parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria ideia de solidariedade, a grande bandeira dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral. (Dagnino, 2004, p.102)

Espaços como os conselhos, passam por um esvaziamento, o mesmo ocorre com as instâncias organizativas da sociedade civil como os fóruns, instâncias estas que seriam de suma importância para o retorno às bases que

elegeram os conselheiros e a formulação de alianças e estratégias. Os próprios representantes da sociedade civil reconhecem esta fragilidade.

Mais uma vez me reputo a Dagnino (2007), quando a mesma afirma que:

Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos conselhos gestores, de membros das organizações não-governamentais envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que de uma maneira ou outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. (Dagnino, 2004, p.97)

Desta forma, a baixa capacidade organizativa de setores da sociedade civil, acaba sendo reflexo de um contexto de pouca participação, torna-se difícil para os conselheiros ter a quem se reportar sobre os seus mandatos, abre-se espaço então, para atuações muito mais comprometidas com interesses próprios e das próprias instituições que representam do que uma atuação que prime pela deliberação e fiscalização das ações no âmbito da Assistência Social.

A relação entre conselheiros da sociedade civil e poder público

Outro ponto importante para esta análise é a relação entre os conselheiros representantes da sociedade civil e o poder público. Lembremos, pois, que o CMAS-RJ apesar de apresentar em sua composição um caráter de paridade, funciona na sede da prefeitura e com recursos despendidos por este órgão. Vejamos então, como os conselheiros analisam esta relação:

“O conselho municipal de assistência social do Rio de Janeiro aprova sistematicamente todas as contas que o poder público precisa, metade do dinheiro vai para o poder público e a outra metade vai para a sociedade civil que assina seus convênios com o poder público, aprovam tudo sistematicamente sem saber que o que colocou lá dentro e isto não é verdadeiro, e a última vez que eu tentei desaprovar isto fiquei sozinho contra quatro votos constrangidos dos demais conselheiros”. (Conselheiro B)

“O que eu acho que complica e complica enormemente, é o fato de que a grande maioria das entidades que participam recebem verbas da própria prefeitura, então aí sim eu acho que algo da autonomia, algo da independência realmente compromete, porque na hora de bater de frente (...) eu tenho que bater de lado, eu tenho que bater meio acolchoado, não posso criar nenhuma inimidade ali, meu

convênio pode ficar no fim da lista na hora de pagar, pode ser que na hora de fazer exigências o governo passe um pente fino brabo ali e aí isso tudo faz todo mundo ficar com o pé atrás”. (Conselheiro C)

“Você tá ali em um espaço de disputa, há uma disputa de espaço e muitas vezes fica vinculado há uma disputa de convênios e isto é algo que é bem lamentável”. (Conselheira J)

Depreende-se, portanto, que há uma clara ausência de autonomia das instituições representantes da sociedade civil no conselho, uma vez que há uma relação com o poder público calcada na prestação de serviços e recebimento de recursos, a independência destes representantes neste espaço fica claramente prejudicada. É o Estado, portanto, quem influencia a sociedade civil e não o contrário.

Portanto a relação entre os conselheiros da esfera da sociedade civil e o Estado não tem ocorrido sem problemas, é preciso pensar sobre o processo de participação e da representação no interior dos conselhos, conforme assinala Raichelis (2009):

No campo da sociedade civil é preciso repensar também a própria dinâmica da participação e da representação nos conselhos, a heterogeneidade dos atores e das concepções ídeo-políticas, a fragmentação de interesses e demandas, o deslocamento do debate substantivo da política social para a luta por interesses corporativistas, o que torna ainda mais difícil a construção de alianças estratégicas e processos de pactuação em torno de pautas coletivas. (Raichelis, 2009, p.84)

Segundo a análise dos próprios conselheiros, o CMAS-RJ tem sido utilizado como espaço de busca por recursos para as instituições que representam, havendo, portanto, um total atrelamento ao Estado, resultando consequentemente em perda de autonomia e liberdade no que diz respeito ao cumprimento de seus mandatos.

Vejamos a importante fala de um conselheiro:

O que há na verdade, é uma terceirização de programas por via de ONGs, que aliás, deixaram de ser ONGs, viraram odgs :Organizações do governo. Nós precisamos ter lá a população e organizações da sociedade civil que não sejam dependentes do governo, por exemplo, eu acho, que seria importante que 50% do conselho, de pessoas que não assinem da parte da sociedade civil, que não tenham nenhum convênio com o poder público, porque quem depende de dinheiro (...) a sua alma pertence a quem te dá um prato de comida meu amigo!

Infelizmente é isso, você vai penhorar sua alma e seu voto a quem vai garantir o salário dos seus vinte funcionários, caso contrário você vai ter um passivo trabalhista de vinte pessoas”. (Conselheiro B)

Desta forma, a sociedade civil através dos seus representantes neste espaço tem se apresentado como pouco propositiva, com baixo poder de contestação, pouca capacidade organizativa, sendo “presa” fácil para as decisões que o Estado pretende colocar em prática.

A participação dos usuários da Assistência Social no CMAS-RJ segundo os conselheiros

A participação dos usuários da Assistência Social no espaço do conselho é questão importante para que possamos pensar como tem se constituído esta esfera, torna-se fundamental compreender a visão dos conselheiros sobre esta questão, como a participação é vista pelos conselheiros? Qual é a análise que os mesmos fazem desta participação? Segundo dois conselheiros:

“Ah é zero, zero, muito próximo de zero, ele estar ali participando ou mesmo sentir e fazer parte deste conselho e exercer o protagonismo isso a gente não vê, o que a gente vê são as entidades levando um monte de usuários para fazer efeito de claque, isso a gente vê, mas isso não é participação (...) algo a partir de uma tomada de consciência, de um engajamento social, político, isso a gente não vê”. (Conselheiro J)

“Muito fraca, muito ruim até porque os próprios usuários não conseguem entender a importância da participação deles e os conselhos também são muito fechados para os usuários”. (Conselheira F)

Podemos depreender das falas destes conselheiros, que os mesmos percebem como baixa a participação política dos usuários neste espaço. Há uma flagrante dificuldade de organização por parte da população que é usuária da política de assistência, dificuldade esta que se espalha para espaços como os conselhos.

Lembramos que há um dispositivo de lei que garante a participação de segmentos representantes de usuários no CMAS-RJ¹⁶, além da possibilidade

¹⁶ A lei ordinária 2496/96 que instaura o conselho municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, garante através do seu artigo quinto, a participação de cinco entidades representantes de usuários neste espaço.

destes assistirem as assembleias, contudo isto não tem sido suficiente para que uma participação de fato ocorra.

É preciso salientar que os usuários da política de Assistência Social, por conta de sua situação de pobreza acabam por ter seus esforços voltados para a luta por sobrevivência, na qual a luta ocorre no sentido de satisfazer suas necessidades básicas, não havendo no horizonte uma luta política que permita mudanças estruturais.

Além disso, há o fato do conselho manter um linguajar técnico e demasiadamente elitizado, fato que afasta os usuários deste espaço. Isto acaba colaborando para o que a segunda conselheira entrevistada afirma como “conselhos enquanto espaços muito fechados aos usuários”.

A análise de Oliveira (2008) reforça esta questão, a mesma enumera alguns fatores que afastam os usuários deste espaço:

(...) a falta de incentivo à participação do usuário nas conferências e nos conselhos, o linguajar elitizado e técnico dos atores da política, a burocracia excessiva, a ausência da cultura da participação no país, o desconhecimento de direitos por parte da população pobre a falta de publicização da política de assistência social (...). (Oliveira, 2008, p.8)

Além disso, entendo que a equação entre desigualdade social e participação acaba por se tornar fator preponderante para a baixa ou quase inexistente participação dos usuários. Além disso, é importante salientar, que há desconhecimento por parte destes mesmos usuários da existência de espaços de controle democrático como os conselhos.

Mais uma vez me reporto a Held apud Luchmann (vide p.38) quando a mesma afirma:

Além da carência de recursos materiais que impedem processos participativos alertam-se para as condições e oportunidades político-institucionais: se as pessoas sabem que existem oportunidades para a participação efetiva no processo de tomada de decisão, elas provavelmente acreditarão que a participação valerá a pena, tornando-se mais ativos e confiantes (Held apud Luchmann, 2006, 21)

Desta forma é preciso que os usuários da política de Assistência Social possuam clareza sobre a existência deste espaço, somente a partir daí poderá haver uma apropriação do mesmo, mas para que isto ocorra é preciso que esta participação seja estimulada diariamente.

Os próprios conselheiros reconhecem a falta deste estímulo, a conselheira F, chega a salientar que “a própria sociedade tem medo do usuário, essa é a verdade, as instituições tem medo da participação do usuário, porque o usuário normalmente ele tem um nível de escolaridade mais baixo e aí a sociedade tende a desqualificar a participação dele”.

Há um longo caminho a ser percorrido, devemos lembrar que apesar da chamada democracia de massas na década de 80, nossa história é perpassada por uma trama política conduzida pelas elites, na qual grande parte da população nada mais é do que expectadora, além disso, se formos pensar na política de Assistência Social podemos entender que a mesma ainda é vista como benesse, como algo que “vem de graça” e, portanto, descolada da lógica dos direitos, deixando de ser vista como atrelada a seguridade social e circunscrita na constituição brasileira.

A opinião dos conselheiros sobre o CMAS-RJ

O último ponto desta análise gira em torno da opinião que os conselheiros têm sobre os conselhos, como os mesmos analisam este espaço, após 16 anos de funcionamento? Seleccionamos as falas que mais chamaram a atenção:

“Eu acho que na verdade os princípios do conselho não são conhecidos, a maior parte dos conselheiros não tem ideia do lugar de poder onde eles estão, como a própria estrutura física do conselho é sucateada, eu acho que isso é uma estratégia inclusive para que as pessoas não entendam aquele espaço como espaço de grande importância política”. (Conselheira A)

“O que existe e é flagrante, é uma intenção de tirar o poder do conselho, então eu acho que a sociedade civil devia começar a se apropriar, quando um conselho vota de forma unânime não aprovando contas do poder público, ele pode inclusive bloquear recursos que vem do governo federal para o governo municipal, e aí sim você tem um grande problema, então acho que a partir do momento em que os conselheiros tiverem consciência do tanto que eles são poderosos, a coisa muda”. (Conselheira H)

Pode-se identificar das falas dos conselheiros é que há um enfraquecimento deste espaço. Enfraquecimento este que passa pela falta de capacitação que os conselheiros possuem no momento de deliberar sobre a política de Assistência Social. Há uma relação assimétrica entre os conselheiros governamentais e os conselheiros representantes da sociedade civil.

É preciso lembrar que os conselheiros representantes do governo possuem carga horária de trabalho voltada para a atuação neste espaço, além do conhecimento da burocracia estatal, os conselheiros da esfera não-governamental não possuem o mesmo preparo, fato reconhecido pelos próprios atores. “Eu fiz muitas alianças com colegas do segmento governamental por admirar, por aprender com eles, e aí acabava também que eu balizava muito as minhas opiniões pela explanação daquelas pessoas que tinham mais conteúdo”. (Conselheiro C)

Portanto, a capacitação destes agentes importantes no que diz respeito à deliberação de uma política pública acaba por tornar-se fundamental para que os conselhos ganhem força, revertendo o desequilíbrio entre as representações governamental e da sociedade civil.

Contudo, não parece ser interesse do poder público capacitar qualquer agente para deliberar e fiscalizar as políticas públicas, esta capacitação em muitos casos ocorre por conta própria e no decorrer dos mandatos.

Vejamos a fala desta conselheira:

“Você não tem capacitação dos conselheiros, o município nunca capacita os conselheiros, eu digo que eu aprendi a ser presidente do conselho de assistência sendo presidente do conselho de assistência, nunca tive uma palestra, assim (...) nada, foi assim, (...) na marra, eu fui entendendo o conselho, como ele funciona, tirando pelo menos um dia na semana, indo, ao conselho e observando como ele funcionava”. (Conselheira A)

Há um diferencial entre os conselheiros representantes do governo e os representantes da sociedade civil: de um lado temos representantes com maior nível de capacitação, instrumentalizados para de fato deliberar sobre a política de Assistência Social, de outro temos representantes fragilizados, sem o conhecimento necessário para que as discussões sejam feitas nas assembleias, para Gohn (2007):

“Os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo e estão habituados com a linguagem tecnocrática. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (os conselheiros da sociedade civil não são remunerados nem contam com estrutura administrativa própria), faltam cursos ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão de políticas públicas; não há parâmetros que estabeleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo”. (Gohn, 2007, p.92)

Por fim, os discursos dos conselheiros revelam uma série de desafios que este espaço tende a enfrentar em suas próximas gestões, desafios que dependem também da vontade política dos membros da esfera governamental e do próprio processo organizativo da sociedade civil incluindo aí as instituições representantes e grupos de usuários, após a euforia pela implementação destes espaços, é chegado o momento de refletir sobre os mesmos e fortalecê-los a partir dos problemas que apresentam.

5

Considerações Finais

O objetivo desta pesquisa foi o de analisar a atuação dos conselheiros representantes da sociedade civil no conselho municipal de Assistência Social na gestão 2009-2011, buscando compreender de que forma este espaço é utilizado e compreendido pelos mesmos.

A partir da análise das entrevistas com os representantes da sociedade civil, pudemos compreender que o conselho é um espaço que necessita de mudanças para que consiga de fato atingir o seu potencial deliberativo e democrático proposto originalmente.

As entrevistas sinalizam que não basta que o espaço exista ou esteja proposto por lei, mesmo que dispositivos que garantam a participação da população em processos decisórios estejam dispostos em marcos regulatórios, isto não tem sido suficiente para que uma agenda comprometida com uma sociedade de fato democrática esteja em pauta em órgãos como os conselhos.

É preciso também evitar cair na armadilha de analisar este espaço como algo deslocado da sociedade, a fala dos conselheiros sinaliza para questões que transcendem este espaço, como os projetos em disputa, a relação entre Estado e sociedade civil e a cultura da baixa participação política vigente na atualidade.

Desta forma, algumas considerações serão feitas no sentido de contribuir com o processo de análise deste órgão, entendendo também que as mudanças são parte de um curso histórico e que levam tempo para que possam de fato ocorrer.

No que se refere ao processo de eleição dos conselheiros, percebeu-se que é um processo ainda frágil, que não conta com o conhecimento da população e a publicização suficiente. Além disso, há uma crise na questão da representação, ou seja, de dois em dois anos quando ocorre a eleição, praticamente as mesmas entidades e seus representantes votam e são eleitos,

o que nos leva a entender que há uma efetiva crise de representação no seio da sociedade civil.

Além disso, podem-se identificar outros problemas no processo eleitoral, como a baixa qualificação dos candidatos e o interesse primordial em fortalecer a própria instituição da qual são representantes. Desta forma o interesse em deliberar sobre a política de Assistência Social acaba ficando em segundo plano frente às questões citadas, havendo um empobrecimento deste espaço e a sua afirmação enquanto espaço de troca de favores, somente.

Outro aspecto que merece ser ressaltado é o processo de desmobilização pelo qual passa a sociedade civil. Sem uma sociedade civil organizada, torna-se difícil que os conselheiros tenham a quem se reportar. Consequentemente, seus mandatos acabam tomando o caminho de defesa de seus próprios interesses.

É importante que haja instâncias de organização da sociedade civil que garantam a legitimidade do conselho, algo que garantisse o retorno dos mandatos dos conselheiros e a própria renovação de representações, fortalecendo e legitimando a prática dos conselheiros no interior das instâncias de controle social.

A cidade do Rio de Janeiro hoje se ressentir deste espaço, não há fórum de Assistência Social em nossa cidade, não há instância na qual diferentes forças da sociedade civil possam se aglutinar para discutir projetos, compor alianças, e pensar na questão de suas próprias representações, e quando isto não ocorre a sociedade civil entra em um processo de disputa com os membros da bancada governamental enfraquecida e fragilizada.

Outro ponto importante na fala dos próprios conselheiros é a relação entre o poder público e os representantes da sociedade civil. O fato dos conselheiros representarem instituições que recebem repasse de verbas do próprio poder público prejudica sobremaneira o andamento das assembleias, não existe autonomia no que diz respeito a deliberação e processos decisórios, a questão da sobrevivência das instituições acaba falando mais alto frente ao desafio de qualificar a política de Assistência Social.

Não há, por exemplo, nenhum mecanismo de lei que impeça um conselheiro de se candidatar caso a instituição que represente receba recursos

do governo, com isso o conselho acaba tornando-se um mero trampolim para o recebimento de verbas, ou meio para obtenção de informações sobre editais e convênios.

A participação dos usuários da Assistência Social neste espaço também é outro ponto que precisa ser repensado. Os conselheiros identificam como muito tímida ou mesmo inexistente, a mesma ocorre apenas quando uma instituição os convoca para tal, ocorrendo uma relação de tutela, o que significa que os usuários comparecem aos conselhos quando a instituição que os atende realiza algum tipo de convocação. Este comparecimento não se dá de forma espontânea, não há nenhum tipo de organização prévia que parta do próprio grupo atendido pela política de Assistência Social para adentrar e ocupar este espaço.

Contudo é preciso lembrar que esta participação é um processo que atravessa o seu curso histórico, o público da Assistência Social possui características que dificultam a organização e a participação de seus integrantes.

À medida que o processo de diminuição da pobreza e miséria avança criam-se condições para que a entrada dos usuários nos conselhos ganhe força, contudo apenas isto não é suficiente para que esta participação ocorra, é preciso que estes cidadãos sejam estimulados a participar deste espaço, é preciso que haja compreensão de seus princípios, objetivos e sua dinâmica institucional, portanto é processo que leva tempo e que não se completa de forma rápida, muito pelo contrário, ele se dá no dia a dia, nas relações estabelecidas no cotidiano, dentro e fora das instituições.

Lidar com a burocracia do Estado, com grande número de informações, com as discussões travadas nas assembleias requer tempo e preparo, requisitos que nem sempre estão presentes quando se trata da atuação dos conselheiros da esfera da sociedade civil.

O discurso dos conselheiros aponta a flagrante diferença entre a capacitação que possuem os membros da esfera governamental e os representantes da sociedade civil. Há, portanto, uma relação assimétrica no que diz respeito à representação.

É de vital importância que haja maior qualificação dos conselheiros representantes da sociedade civil ao entrar neste espaço, o próprio conselho não promove nenhum tipo de capacitação no sentido de conhecimento do seu funcionamento, de suas requisições e seus objetivos, todo o processo de conhecimento ocorre durante a gestão dos conselheiros, perde-se tempo e oportunidade de uma prática qualificada.

Com isso, pode-se afirmar que o conselho vem passando por um processo de desvirtuação de seus propósitos originais, sendo concebido como um espaço de luta por convênios, e instância legitimadora das decisões da esfera governamental.

Pode-se dizer que ainda é frágil o poder que o conselho municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro possui. Existe a premissa de poder legal, mas o seu exercício de fato não tem ocorrido, prejudicando o desenvolvimento deste espaço.

Por fim, os conselheiros são figuras importantes na mudança para um conselho que de fato possa estar comprometido com o controle da política de Assistência Social. Para que isto de fato ocorra é preciso que os mesmos estejam preparados para a responsabilidade de representar a sociedade civil nesta instância, colocando como principal objetivo o interesse em aperfeiçoar a política de Assistência Social.

Todavia, não podemos aqui incorrer no equívoco de demonizar a figura do conselheiro, através das entrevistas realizadas e do acompanhamento das assembleias pode-se perceber que existem representantes da sociedade civil preocupados em defender um projeto democrático, com maior participação da população, conselheiros que entenderam a premissa deste espaço que é deliberar, acompanhar e fiscalizar a política de Assistência Social.

Esperamos que esta pesquisa possa ter contribuído para compreender não só a atuação dos conselheiros da sociedade civil, mas o próprio conselho municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, podendo com isso aperfeiçoar um processo que está ainda em curso através do levantamento de seus limites e possibilidades.

6

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, M. do C. A. de. Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no cone sul. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

BARROS, M. E. D. O controle social e o processo de descentralização dos serviços de saúde. In: **Incentivo à participação popular e controle social no SUS**: textos técnicos para conselheiros de saúde. Brasília: IEC, 1998.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e terra, 1997.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil**: Um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: UNB, 2003.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil**, 1998.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004.

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (orgs.). **Política Social e Democracia**. Rio de Janeiro: Cortez-UERJ, 2002.

CARVALHO, A. I. de. **Conselhos de saúde no Brasil**: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. **Os bestializados, o Rio de Janeiro e a república que não foi**. São Paulo: Companhia das letras, 2008.

CHAUÍ, M. **Conformismo e resistência, aspectos da cultura popular no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

COHN, A. **Cidadania e formas de responsabilização do poder público e do setor privado pelo acesso, equidade, qualidade e humanização na atenção à saúde**. Cadernos da 11ª conferência nacional de saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2000.

CÔRTEZ, S. V. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

COUTINHO, C. N. **Intervenções**: O Marxismo na batalha das idéias. São Paulo: Cortez, 2006.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. _____. (org.). **Os anos 90**: Política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In MATO, D. (coord.) . **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo. Cortez. 1988.

FALEIROS, V. P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. CFESS-ABEPSS-CEAD/NED-UNB, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo. Atlas. 2010.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo. Atlas. 1999.

GOHN, M. da G. Os Conselhos municipais e a gestão urbana. In: RIBEIRO, L. C.; AZEVEDO, S.; SANTOS Jr., O. A. (Org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro. REVAN/FASE, 2004.

_____. **O protagonismo da sociedade civil**. Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

GRAMSCI, A. Maquiavel, notas sobre o Estado e a política. **Cadernos do Cárcere**, v.3. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006.

_____. **Cartas do Cárcere**, v.2. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005.

GRANEMANN, S. Políticas sociais e Serviço Social. In: CAVALCANTI, F. L.; REZENDE, I. (orgs.). **Serviço Social e políticas sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

HAYEK, F. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto liberal, 1984.

HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Abril cultural, 1979.

LOCKE, J. **Ensaio acerca do entendimento humano / Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Nova cultural, 1991.

LUCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Revista Lua Nova**. São Paulo, 2007.

MARTINS, C. E. Consenso de Washington. In: JINKING, I.; SADER, E. (orgs). **Enciclopédia contemporânea da América latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Centauro editora, 2006.

MERQUIOR, J. G. **O liberalismo antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1991.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1996.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, H. C. O protagonismo dos usuários nos conselhos: Desafios dos Assistentes Sociais. **Revista Em foco**. Rio de Janeiro: Cress, 2008.

POCHMANN, M. Estrutura social no Brasil: Mudanças recentes. In: **Serviço Social e sociedade**, n.104. São Paulo: Cortez, 2010.

RAICHELIS, R. Democratizar a gestão das políticas sociais: Um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. **Serviço Social e saúde, formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Desafios da gestão democrática das políticas sociais**. Capacitação em Serviço Social e Política Social: CFESS-ABEPSS-CEAD/NED-UNB, 2000.

_____. **Esfera pública e conselhos de Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2007.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei nº 2469, de 30 de agosto de 1996. Institui o conselho municipal de Assistência Social, define seus objetivos, fixa os princípios e diretrizes de sua atuação, dispõe sobre o seu funcionamento e dá outras providências. **Diário oficial do Município do Rio de Janeiro**. 1996.

ROSENMAN, M. R. Neoliberalismo. In: JINKING. I.; SADER, E. (orgs.). **Enciclopédia contemporânea da América latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2010.

ROSSEAU, J. J. **Do contrato social**. Ensaio sobre a origem das línguas. São Paulo: Nova cultural, 1999.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena**: Experiências, falas e lutas dos trabalhadores na grande São Paulo (1970-1980). Rio de Janeiro: Paz e terra, 1988.

SADER, E. **A nova toupeira, os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo. 2009.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil**. Petrópolis, Vozes, 2001.

VIEIRA, A. V. N. **Cultura política e democracia participativa**: Um estudo sobre o orçamento participativo: Rio de Janeiro, Gramma, 2009.

7

Anexos

7.1

Anexo 1

QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA JUNTO AOS CONSELHEIROS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

- 1 – Qual é a instituição que você representa e quantos mandatos você teve no conselho?
- 2 – Quais foram os motivos que o levaram a candidatar-se a vaga de conselheiro?
- 3 – Como você analisa o processo de eleição dos conselheiros da sociedade civil?
- 4 – Sabemos que o conselho funciona na sede da prefeitura e com recursos materiais cedidos por esta instituição, quais são os limites que isto traz para a sua atuação enquanto conselheiro?
- 5 – Como tem ocorrido o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação das entidades de Assistência Social, uma vez que esta é uma das atribuições do CMAS-RJ?
- 6 – Como você avalia a relação dos conselheiros da sociedade civil com a esfera governamental? Esta relação tem sido marcada por conflitos, ou tem havido cooperação entre governo e sociedade civil?
- 7 – Como você faz o retorno às bases que o elegeu no que se refere a sua atuação no CMAS-RJ? Como os outros conselheiros fazem este retorno a sua base?
- 8 – Como você vê a participação dos usuários da política de Assistência Social neste espaço?

9 – Como você vê a atuação dos conselhos hoje? Os conselhos estão atuando conforme seus princípios originais ou houve alguma alteração?

Se sim, quais?

10 – De que forma você acha que os conselhos/conselheiros poderiam atuar melhor?

11 – Você gostaria de tecer algumas considerações?

7.2

Anexo 2

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E INFORMADO

Eu, Henrique Mendes dos Santos irei desenvolver uma pesquisa para minha dissertação de Mestrado em Serviço Social, junto aos conselheiros do CMAS-RJ, do qual você é um dos integrantes. Convido-o(a) a participar, mas você não é obrigado(a) a isso. Você tem o direito de não participar desta pesquisa. A pesquisa tem como objetivo: Analisar a atuação dos conselheiros no conselho municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro na gestão 2009-2011.

Essas informações serão obtidas através de uma entrevista, realizada em sala reservada e seus dados pessoais serão mantidos totalmente sob sigilo. A entrevista constará de perguntas sobre a atuação dos conselheiros, e a visão que os mesmos possuem sobre este importante órgão de controle democrático que são os conselhos. A duração prevista é de 30 a 50 minutos. As entrevistas serão gravadas para melhorar a qualidade dos dados. A gravação da entrevista é imprescindível para sua participação neste projeto. As entrevistas serão transcritas. Seu nome não será gravado nem será usado na transcrição da entrevista. Não usaremos nenhum tipo de informação que possa levar

à sua identificação. Você pode desistir de participar a qualquer momento e a entrevista será desgravada na hora.

Esta pesquisa não oferece qualquer risco para sua relação social, familiar, acadêmica, além disso, a mesma pode contribuir para o aperfeiçoamento deste conselho e consequentemente da política social a qual ele está vinculado.

Como responsável pela coleta de dados, estarei disponível para esclarecer suas dúvidas sobre o projeto e sua participação através do meu e-mail henriquedj@hotmail.com.

Declaração e consentimento

Declaro ter entendido os objetivos, riscos e benefícios da pesquisa e concordo em participar.

Participante

Pesquisador

Rio de Janeiro, _____ de _____ de 2012.