

Os Conselhos Gestores como Instrumento de Controle da Sociedade Civil: Uma perspectiva histórica

Maria Cristina Traldi

Doutora em políticas públicas pela Faculdade de Educação da Unicamp, prof. Adjunto de Saúde Coletiva da Faculdade de Medicina de Jundiaí - SP. E-mail: cris_traldi@hotmail.com

Resumo

Entre os mecanismos de participação constituídos pela sociedade civil para o controle das ações do Estado, os conselhos gestores se mostram como os mais institucionalizados e discutidos. O objetivo deste artigo é destacar o papel dos conselhos após os anos de 1990, quando o conceito de sociedade civil foi remodelado em função das novas formas de atuação dos movimentos sociais.

Palavras-Chave: Controle social; Conselhos Gestores, Sociedade Civil, Accountability

Management Councils as Instrument of Civil Society Control: A historical view

Abstract

Amongst the participation mechanisms constituted by the civic society to control the State's actions, the management councils show themselves as the most institutionalized and discussed ones. This article's objective is to highlight the councils' role after the year 1990, when the concept of civic society was remodeled due to new ways of action in civic movements.

Key Worlds: social control; management counsels, civic society, accountability

1. Introdução

Controle social é uma expressão frequentemente utilizada na atualidade para denominar as diferentes formas de que a sociedade dispõe para submeter a exame, fiscalizar ou monitorar as ações do Estado no que se refere aos direitos sociais do cidadão, ao destino dado aos recursos públicos e à garantia da manutenção de padrões mínimos de governabilidade nas instituições.

Genericamente, e segundo explicação do dicionário, controlar significa exercer poder e ter autoridade sobre alguém; manter sobre o próprio domínio; manter o próprio controle (Houaiss, 2001). Portanto, controlar não diz respeito apenas ao outro, mas também a si próprio; e no âmbito do coletivo a sociedade, ao exercer esse direito, almeja o controle de seu próprio destino. E para que se dê efetivamente esse controle social por parte dos cidadãos, a condição democrática é essencial e sem ela as vias de acesso à obtenção de informações e o envolvimento nos processos decisórios necessários a esse exercício não se concretizam. O caráter de abertura de espaços de interlocução e debate, e a condição de transparência nos processos de tomada de decisão são constitutivos da democracia "...animada por uma lógica incluyente, abarcativa e participativa, tendencialmente orientada para a criação de uma ordem política fundada na vontade coletiva" (Boron, 2000:33), condição propícia ao desenvolvimento do controle social como mecanismo pelo qual a

participação se faz efetiva nas decisões sobre política pública, entendida como toda e qualquer ação de governo.

O objetivo deste artigo é destacar a importância do papel dos conselhos gestores como instrumento de controle da ação do Estado, destacando seu papel em diferentes contextos históricos e, em especial como espaço de participação e como instrumento de *accountability* após os anos de 1990,

2. A Revisão do Conceito de Sociedade Civil e os Novos Mecanismos de Controle Social

O controle social, mesmo que mencionado de forma indireta, está presente nas obras dos clássicos da filosofia política que abordam temas relacionados ao Estado, ao poder, ao direito de mandar a partir da relação entre o agir individual e o agir coletivo. Na ciência política, o controle social se refere a um conjunto de meios e intervenção (positivos e negativos) de que cada sociedade ou grupo social dispõe para induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, como forma de impedir ou desestimular os comportamentos contrários às normas mencionadas (Bobbio & Mateucci & Pasquino, 1993). Os meios de intervenção tendem a se modificar no curso da história de cada sociedade ou grupo social no intuito de garantir o consenso; em outras palavras, os mecanismos de controle social são distintos e se diferenciam em função do tipo de consenso estabelecido.

Ainda com os autores, na sociedade industrial, e sob o contexto do capitalismo liberal, o controle social foi confiado às leis do mercado, no momento em que se determinou um amplo consenso baseado na lógica do tipo meritocrático em que as recompensas eram diferenciadas na medida do esforço individual. Com a crise da ideologia liberal, surge paralelamente ao anterior, um outro tipo de controle social no qual a intervenção estatal ganha maior expressão. Esse controle é confiado particularmente ao Estado que visou propiciar uma situação de bem-estar social. Naquele momento vultosas somas de recursos foram empregadas para garantir a segurança social e a intervenção estatal no incremento do setor terciário da economia, no apoio ao setor secundário e no campo assistencial, ampliando, assim, a esfera de competências do Estado. A possibilidade de realizar a sociedade do bem-estar tornou-se concreta até onde a expansão econômica conseguiu garantir a multiplicidade de recursos para viabilizá-la. Por outro lado, ela foi possível até onde o Estado pôde dar respostas às pressões dos vários segmentos da sociedade, demandantes de serviços públicos (*idem*).

Com a crise dos recursos e a falta de legitimidade do Estado em relação às demandas ampliadas em diversidade e quantidade, o consenso em torno do Estado-provedor ou Estado de bem-estar social começou a se desmantelar. Assim, o novo contexto exigiu novos mecanismos de controle social que surgem em decorrência da própria dinâmica estabelecida em função dos fatores propulsores da crise do Estado. A sociedade, então, surge como um elemento propulsor da crise, na medida em que se organiza, conquista e exige o cumprimento dos direitos sociais legalizados/adquiridos, e ao mesmo tempo como proponente e partícipe do controle das ações de governo, no momento em que passa a disputar espaço na elaboração, implementação e na avaliação de políticas públicas.

Esse momento político de mobilização da sociedade que emergiu no final dos anos 70 e em meados da década de 1980 no Leste Europeu e em muitos países da América Latina marcou a conformação da sociedade civil, constituída por redes de associações, movimentos, grupos e instituições que, articulada com setores liberais e lideranças empresariais, participa ativamente do processo de democratização desses países (Teixeira, 2002).

O surgimento da sociedade civil evidencia o aparecimento de um novo consenso que, por sua vez, exige igualmente, a criação de novos mecanismos de controle social que possam conformar e regular as normas que passam a vigor no novo contexto.

O foco de atenção sobre a sociedade civil e a sua referência como ponto de partida para a construção do novo consenso incita a reflexão sobre a reformulação do próprio conceito e a respeito da centralidade que ela vem ganhando como categoria de análise das mudanças que estão ocorrendo no âmbito do Estado e da própria sociedade nas últimas décadas.

3. O Protagonismo da Sociedade Civil no Processo Contemporâneo de Democratização

A expressão sociedade civil não é nova na teoria social, mas a reconstrução desse conceito no contexto do processo de democratização é recente e tem suas raízes nos movimentos de luta contra o autoritarismo que emergiram nos países do Leste Europeu e da América Latina no início dos anos 80.

Sociedade civil é considerada por alguns autores como um dos conceitos mais citados na atualidade e, ao mesmo tempo, um dos mais obscuros¹ da teoria social contemporânea; por esse motivo, a sua utilização enquanto categoria de análise exige maiores cuidados e precisão (Pinheiro, 1994).

A teoria da sociedade civil constitui uma vertente no interior da teoria social que procura analisar os processos de democratização das sociedades contemporâneas identificando a existência de uma terceira esfera, ao lado do mercado e do Estado, que tem como característica sociológica a interatividade e como característica política o livre associativismo (Avritzer, 1994a). Na origem da constituição dessa terceira esfera estão os movimentos sociais que se organizaram para defender a democracia em tempos de regime autoritário e que, após o retorno da condição democrática, não seguiram o caminho da institucionalização sob forma de partido ou da incorporação à estrutura do Estado, mas passaram a constituir uma esfera política distinta do poder do Estado e do mercado, germinando as sementes da sociedade civil. Esses movimentos, segundo (Gohn, 1991; 1995; 1997), conquanto carreguem bandeiras de luta diferenciadas em seus locais de origem, sob o ponto de vista central de suas respectivas reivindicações, mantêm como elemento comum a democratização como suposto da organização societária. As questões éticas e a valorização da condição humana constituem o viés solidário que os unifica e fazem deles a fonte de inspiração para a reelaboração do conceito de sociedade civil (Jacobi, 2000). Seja em âmbito local ou global, parafraseando Teixeira (2002), esses novos movimentos sociais têm como uma de suas características mais marcantes a heterogeneidade de sua composição social, sendo formados por uma rede de movimentos e organizações sociais de espectro bastante variado que abrange as mais diferentes ideologias políticas, mas que interagem entre si em determinadas campanhas cujos temas conseguem atrair para ações unificadas de protesto movimentos distintos ligados às causas de gênero, rurais e urbanas, movimentos identificados com as esquerdas ou de viés conservador, grupos de defesa de princípios e tradições religiosas, que defendem o meio ambiente nos aspectos relativos à conservação dos ecossistemas, grupos pequenos e pouco institucionalizados, mas também grandes organizações não-governamentais com membros e sedes presentes em vários continentes. As campanhas que os identificam estão geralmente ligadas a temas abrangentes, porém pontuais, como por exemplo, a globalização, cujas manifestações podem ser acompanhadas por pessoas nas mais longínquas localidades do planeta. As ações desses movimentos são principalmente realizadas em momentos de grande visibilidade como as manifestações contrárias e

¹ A obscuridade do termo é explicada por dois fatores: a longa trajetória do termo na história do pensamento político e a sua incômoda posição na apropriação de Hegel por Marx (AVRITZER, 1994).

concomitantes às reuniões do Grupo G-8, dos encontros de dirigentes do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, da Organização Mundial do Comércio e das famosas reuniões realizadas em Davos, na Suíça, do Fórum Econômico Mundial (Gohn, 2002), e o movimento pacifista contra a invasão no Iraque pelos exércitos dos EUA e da Grã-Bretanha (Fausto, 2003).

Os eixos que impulsionam esses protestos e unem movimentos tão díspares e até mesmo antagônicos em suas demandas particulares, guardam relação direta com a necessidade de mudanças que levem a transformações do modelo de civilização em curso, cujas conseqüências tem aumentado as desigualdades sociais e propiciado a germinação de conflitos de origens raciais, culturais e religiosas. Expressam o inconformismo que permeia na sociedade civil, que sem desconsiderar as próprias identidades e subjetividades, une as mais diferentes facções de organizações e movimentos em torno de temas pontuais e abrangentes como a globalização e a paz.

A organização da sociedade civil em torno de temas que mobilizam participantes em diferentes pontos do globo tem um efeito duplo: fazer avançar a reflexão sobre as demandas particularistas sem deixar de contextualizá-las no plano do universal, o que dá a esses movimentos o caráter que os diferencia dos anteriores e que os identifica com a conformação da sociedade civil; no âmbito global, essa forma especial de atuação que politiza o debate em torno de eixos com viés ético e humanitário, tem contribuído para a elaboração de uma "...nova gramática no repertório das demandas e dos conflitos sociais, trazendo novamente as lutas sociais para o palco da cena pública e a política para a dimensão pública..." (Gohn, 2002:14), dando o tom de uma nova forma de agir que emerge concomitante à conformação dos contornos de uma sociedade civil.

Os movimentos que emergiram nas duas últimas décadas do século XX e que continuam a se multiplicar por diferentes regiões do planeta trouxeram à tona inúmeros questionamentos sobre novas formas de considerar as relações entre a sociedade e os sistemas político e econômico, na medida em que não visam à substituição das estruturas existentes por outras, mas à reformulação destas a partir de uma nova postura que os próprios movimentos adquiriram ao longo de sua curta experiência. A ação desses movimentos e dos grupos que os representam pode ser pensada no atual contexto como complementar à ação da sociedade política (Estado), mas não pode substituí-la (Pinheiro, 1994). Essa complementaridade, para ser efetivada e permanente, não pode prescindir de certo protagonismo diante dos sistemas político e econômico, uma vez que a concepção reconstruída de sociedade civil pressupõe a mudança nas relações com o Estado e a conseqüente revisão de seu papel como referência de consenso.

Nesse sentido, o suposto da democracia na concepção de sociedade civil torna-se imperativo e implica na busca de formas criativas de participação que assegurem visibilidade às expressões de identidades e subjetividades dos diversos grupos, movimentos e organizações nos espaços públicos (Gohn, 2001). O conceito de participação cidadã elaborado por Teixeira (2002) colabora no desenvolvimento dessa consciência crítica, uma vez que o autor menciona que é esse e não outro o maior objetivo dos diferentes movimentos sociais dos anos 90 que marcaram o surgimento da sociedade civil.

Uma outra concepção que corrobora a idéia de formação da consciência crítica dos cidadãos é a de Cohen & Arato (1994) que, ao estudarem os movimentos sociais e sua influência na conformação desse conceito, destacam o caráter de autonomia e de identidade própria que a sociedade civil deve manter como terceiro setor, ao lado do Estado (primeiro setor) e do mercado (segundo setor).

4. Participação Cidadã e os Conselhos Gestores no Controle Social

O conceito contemporâneo de sociedade civil tem na participação cidadã seu principal instrumento de ação e na democracia o seu suposto básico.

A participação cidadã associada à concepção reconstruída de sociedade civil é apreendida por Teixeira (2002) como um tomar parte no processo político-social por meio de ações coletivas organizadas e manifestadas em espaços públicos. Esse tipo de participação combina o uso de mecanismos institucionais e sociais, inventados no cotidiano das lutas para influenciar na construção de um senso de ordem pública regida pela equidade e justiça, para além das demandas particularistas de grupos e segmentos da população. Para o autor, essa noção de participação cidadã comporta uma contradição saudável entre o particularismo dos interesses de cada grupo e o universalismo dos direitos e responsabilidades cívicas do universalismo. Essa contradição é a marca dos novos movimentos sociais e caracteriza as ações desenvolvidas no âmbito dos espaços públicos, sendo a **participação cidadã**, na opinião do autor, a expressão que tenta traduzir o viés ético e humanitário que move as atividades no seu interior. A expressão é preferida em relação à sua congênere **participação política** pelo conteúdo ideológico que essa última enseja, uma vez que tem sido usada indistintamente para designar tipos diferentes de participação desde aquelas que negam qualquer forma de institucionalidade – participação nos movimentos que se colocam contra o Estado –, como também aquelas que desencadeiam movimentos que se institucionalizam para legitimar políticas de governo. Na mesma linha, a expressão **participação popular** não se mostra adequada para designar a participação na perspectiva da sociedade civil, pois está ideologicamente vinculada a um tipo específico de ação desenvolvida pelos movimentos de caráter quase sempre reivindicativos que visam o atendimento de carências ou a realização de protestos com posicionamento anti-Estado (Cardoso, 1994 e 1985; Kowarick, 1994).

Como prática política, a participação no Brasil esteve presente desde os tempos da Colônia nas lutas contra a metrópole, mais tarde, ela pôde ser registrada nos movimentos contra a escravidão e já no início do século XX, destacou-se no sindicalismo anarquista e desde então o envolvimento de indivíduos ou grupos de pessoas em movimentos passou por diferentes etapas em função das idéias e das metas que almejavam.

No entanto, a participação como envolvimento de pessoas nos processos decisórios no Brasil somente começou a surgir na década de 1970, associada às propostas dos movimentos populares em atuação conjunta com as comunidades eclesiais de base da Igreja católica, as oposições sindicais e associação de moradores entre outros movimentos com características semelhantes. O adjetivo que se associou ao termo participação naquele momento foi o “popular”, em referência à categoria “povo” – figura genérica, carente de estatuto teórico. A participação popular definia-se, então, como um conjunto de esforços organizados com o propósito de aumentar o controle sobre recursos e instituições (Gohn, 2001). Buscava-se, com esses movimentos, o reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores mais populares, embora a participação não envolvesse apenas pessoas desse segmento.

Na década de 1980, o cenário foi-se alterando e com ele a constituição de um novo campo democrático no seio da sociedade civil e o desenvolvimento de uma cultura política de mobilização e de pressão direta que se tornaram a principal estratégia dos movimentos para viabilizar o encaminhamento de suas demandas. Constituído por movimentos sociais pluriclassistas como o de mulheres, de negros, movimentos ecológicos etc., por lideranças das centrais sindicais e por inúmeras organizações não-governamentais que começavam a surgir na cena política nacional naquele período, buscavam criar canais de participação da população em assuntos que diziam respeito à coisa pública, negociando com os governos no interior de suas salas e gabinetes nas instituições estatais. A expressão recorrente que definia esse tipo de participação era a participação comunitária. Essa nova prática que

proliferou a princípio e progrediu em seus propósitos, encontrou dificuldade diante dos valores como o clientelismo e o paternalismo predominantes na cultura política nacional. A tática dos movimentos dos anos 80 era a ocupação dos espaços físicos junto às administrações locais e aos representantes do legislativo com vistas a construir uma nova institucionalidade que contemplasse novas leis e criasse novos canais de participação, ampliando a democracia. A idéia básica que prevaleceu nessa década era a de que as políticas de participação

“...deveriam ser incorporadas ao planejamento administrativo, desde que se considerasse o planejamento de forma diversa da que predominou durante os anos de 1970, ou seja, que ele não se realiza[sse] de cima para baixo nem de fora para dentro. (...) [Naquele contexto, o] planejamento participativo era um processo de relação entre o governo e a comunidade.” (Gohn, 2001: 54).

Emergiram como resultado do processo de participação comunitária desse período os **conselhos consultivos** – criados para auscultar a população - e os **conselhos normativos ou representativos**, com poder de decisão, que posteriormente proliferaram por diversos setores, principalmente naqueles em que a produção de serviços baseou-se no princípio do interesse público, no nível das três instâncias da administração pública e na comunidade. A ampla gama de experiências em tão curto prazo gerou uma certa confusão, pois se cruzavam em determinadas ocasiões essas duas formas de participação e de representação: a dos conselhos populares, que se orientava nos princípios da participação direta, a dos conselhos comunitários e os formados para assessorar a administração pública que, compostos segundo os critérios da representatividade, orientavam-se nos princípios da participação indireta (Gohn, 2001).

Nos anos de 1990, a participação como prática política foi requalificada e como categoria temática ganhou dimensões paradigmáticas ao ser associada às ações coletivas baseadas na cidadania e estar vinculada à construção de espaços de participação lastreados em relações sociais e não mais a espaços físicos como pretendia a participação comunitária. Nesse contexto, as expressões recorrentes passam a ser a **participação cidadã** e a **participação social** (Gohn, 2001). É o paradigma da participação baseada na cidadania que norteia as ações dos novos movimentos sociais nos espaços públicos e orienta a elaboração da agenda das políticas públicas a serem implementadas pelas instituições da esfera pública. A categoria central da participação cidadã é a sociedade representada pelo conjunto de indivíduos e grupos sociais com interesses diversos, mas integrados na cidadania, disputando legitimamente (porque todas as demandas são, a princípio, consideradas legítimas), espaço e atendimento junto ao aparelho estatal (Carvalho, 1995). A participação cidadã é concebida como uma maneira de intervir nas políticas públicas de forma periódica e planejada, desde sua formulação até a implementação e a avaliação. Sua característica mais marcante é a institucionalização porque visa à construção de um arcabouço jurídico institucional do Estado a partir da criação de estruturas de gestão e controle do Estado comportando representação deste e da sociedade, como os conselhos gestores.

De maneira geral, o tema participação está presente em todos os trabalhos sobre democracia. Todavia, a perspectiva de análise mostra-se bastante variada indo das posições que defendem a participação no processo decisório até aquelas que a negam totalmente. Dentre os autores que defendem a participação como essencial no processo democrático, o foco de atenção dos estudos recai sobre as diferentes dimensões que a participação pode assumir: a **dimensão decisória**, a **dimensão educativa ou pedagógica** e a **dimensão do controle social**.

Ao analisar as três dimensões da participação, TEIXEIRA (2002) destaca que, em relação a sua **dimensão decisória**, as posições polarizam-se entre a negação da capacidade de contribuição direta do cidadão – os defensores da teoria elitista como Schumpeter (1942);

Sartori (1994) -, e a defesa da participação do cidadão, muitas vezes de forma supervalorizada – os teóricos participacionistas como Pateman (1992); Macpherson (1978).

A **dimensão pedagógica da participação** no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática também é referida pelos autores que se debruçam em estudar os conselhos que, mesmo em face de as limitações naturais decorrentes das experiências serem recentes para a maioria dos participantes, parecem conferir aos envolvidos um sentido de pertencimento e de identificação recíprocos bastante inovadores na cultura política brasileira (Carvalho, 1997; Tabagiba, 2002).

Fora do âmbito dos conselhos, a dimensão pedagógica da participação, também tem sido ressaltada nos estudos sobre gestão do conhecimento nos quais a aprendizagem relacionada à participação nas escolas, no trabalho, nas associações e clubes etc, é uma forma através da qual o indivíduo aprende a tomar decisões, a lidar com informações e novas tecnologias e, fundamentalmente, aprende a conviver com as diferenças sociais, culturais e religiosas (Bryan, 2001).

Por último, a **dimensão do controle social** diz respeito a um tipo de participação direcionado no sentido de orientar a ação pública, fornecendo parâmetros e critérios para a sua efetivação que pode ocorrer na forma de vigilância sistemática da sociedade civil sobre a prestação de contas por parte dos governantes, processo conhecido pelo termo inglês *accountability*. As cobranças permanentes das ações realizadas pelo Estado, dos prazos de implementação de programas sociais, de aprovação ou não de determinado projeto no parlamento e dos gastos efetuados, são algumas das muitas atividades relacionadas a essa forma de exercer controle social que se desenvolve no âmbito dos espaços públicos e também das esferas públicas, podendo ser realizada por indivíduos, organizações não-governamentais, conselhos e câmaras setoriais e agências reguladoras. A *accountability* seria um recurso permanente à disposição dos cidadãos para controlar os governantes, um suposto convergente com uma formulação da teoria democrática contemporânea segundo a qual as eleições são instrumentos necessários, porém não suficientes para garantir o controle dos governantes pelos governados (Manin et al, 1999 apud Diniz, 2001; Arato, 2002).

O conjunto de instrumentos legais, institucionais e não-institucionais que compõem os mecanismos de ação da sociedade civil para controlar o Estado estende-se até o mercado na medida em que as decisões tomadas no âmbito do sistema econômico não passam alheias à vida do cidadão, e o aparato normativo e legal do Estado não consegue sozinho barrar as investidas em busca do lucro, necessitando do apoio e do respaldo da sociedade civil para cumprir sua função reguladora.

Os instrumentos utilizados para exercer controle social sobre as ações do Estado e do mercado estão cada vez mais institucionalizados, mas também mais criativos e globalizados; envolvem, fundamentalmente, o uso da informação precisa e atualizada, pois o controle muitas vezes exige uma atitude rápida e eficaz, seja por meios jurídico-legais (mandado de segurança, liminar, busca e apreensão etc.), ou de ações que envolvem a presença física de manifestantes funcionando como barreira humana contra atitudes do Estado ou do mercado cujas decisões às vezes prescindem da ética ou do sentido de preservação do patrimônio ou do interesse público. As formas mais convencionais incluem o acompanhamento sistemático dos processos nas diferentes instâncias de poder, a elaboração de relatórios de avaliação, estudos científicos sobre impacto de programas sociais e participação nos conselhos gestores e consultores, em agências reguladoras e inúmeros mecanismos institucionalizados no âmbito da esfera pública com essa finalidade.

Seja no âmbito dos espaços públicos com mecanismos pouco institucionalizados ou na esfera pública em que canais são institucionalizados por imperativo democrático e exigência legal (Brasil, 1988), a participação cidadã nos processos decisórios está sendo ampliada e

tornando-se mais eficaz em seus propósitos ensejando mudanças na relação da sociedade civil com o Estado e com o mercado.

Devido a sua natureza de auto-organização, os espaços públicos constituídos por diferentes atores sociais contam com pouca ou nenhuma institucionalização para garantir a mais ampla permeabilidade e sociabilidade, e incluem entre as manifestações que neles são expressas as ações de controle social cujas características são igualmente pouco institucionalizadas. São inúmeros os canais de participação formalizados no Brasil, e Teixeira (2002) identificou 73 modalidades as quais o cidadão e as organizações da sociedade podem lançar mão para exercer o controle social distribuídas pelo autor por afinidade de objetivos: aquelas destinadas ao acompanhamento dos processos junto à administração pública (39); as de natureza político-eleitoral (08); as de natureza judicial (13); e as que visam ao acompanhamento das ações parlamentares (13). Esses instrumentos legais de controle social são utilizados no âmbito dos espaços públicos e da esfera pública, sendo que esta última dispõe de um conjunto de canais institucionalizados de participação próprios em que se incluem os Conselhos Gestores paritários nas diferentes áreas e instâncias de poder; as Comissões temporárias de acompanhamento de obra e elaboração de propostas específicas e as Conferências governamentais. Podemos acrescentar, nesse elenco de canais de participação, os Conselhos Gestores das Organizações Sociais contratadas pelo Estado para gerir serviços publicizados e as Agências Reguladoras que surgiram com os processos de privatização e concessões de serviços públicos.

5. O Papel dos Conselhos Gestores no Controle Social

A idéia de conselho como *locus* do exercício do poder político surge no Brasil contemporâneo como conquista dos movimentos sociais dos anos de 1980, alcançando reconhecimento com a regulamentação dos direitos sociais na Constituição de 1988. Nesta, os conselhos são previstos para acompanhar as ações do Poder Público e atuar junto deste na formulação das políticas setoriais, inscrevendo como princípio constitucional a participação cidadã da população nas decisões do Estado e evidenciando uma redefinição do espaço público e do próprio papel do Estado no que diz respeito às formas de gerenciar a *res pública*.

Entretanto, esses coletivos organizados que emergiram no cenário político recente no Brasil não são no todo uma idéia nova, visto que foram e continuam sendo adotados em muitas sociedades e em contextos políticos bastante diferenciados e em períodos históricos distintos, desempenhando papéis que vão da assessoria ao controle do poder público.

Os conselhos (grafados com c) já existiam no Brasil no período Colonial como recurso político-administrativo nas Câmaras Municipais e prefeituras, tendo sido trazidos de Portugal que, durante os séculos XII e XV, utilizava-se desse recurso como auxiliar nas administrações de suas cidades (Vieira, 1992 apud Gohn, 2001). Mais recentemente, essa forma de participação organizada voltou a desempenhar papel de destaque em Portugal na Revolução dos Cravos, que contou com a formação de conselhos urbanos, originários das comissões de moradores (Estevão, 1993).

Outras experiências de conselhos populares e igualmente relevantes sob o aspecto histórico e político foram: a) o da Comuna de Paris – conselho revolucionário formado por trabalhadores que governou a França por dois meses em 1871, propondo o auto-governo do povo via exercício da democracia direta -; b) os conselhos dos *soviets* russo – adotados após a Revolução de 1917 -; c) os conselhos de Turin, estudados por Gramsci; d) os conselhos adotados na primeira metade do século XX na Alemanha (1920), na antiga Iugoslávia (1950); e os conselhos contemporâneos americanos de controle da sociedade sobre os serviços e ações do Estado (Gohn, 2001).

Experiências de conselhos gestores têm sido adotadas por governos no intuito de buscar consensos e legitimidade para alcançar níveis de governabilidade em momentos de intenso conflito de idéias em períodos de transição e/ou consolidação democrática e em face de uma sociedade civil cada vez mais participativa e ciente da sua parcela de responsabilidade nos processos decisórios e no controle das ações do Estado e do mercado.

As democracias modernas do Ocidente têm uma larga tradição na formação de organismos de participação direta de caráter consultivo ou para desenvolver funções especializadas. Dessa forma, a instituição de conselhos consultivos de âmbito nacional tem sido considerada como uma forma estrategicamente democrática de envolver a sociedade civil nas decisões de Estado e promover pactos para a democratização e o desenvolvimento econômico e social das nações. A Espanha, a África do Sul, a Áustria, a Itália, a França, a Holanda e Portugal mantêm conselhos de natureza econômico-social ou com funções de concertação política, que cumprem função mais ou menos relevante, de acordo com o nível de representação e poder de influência que alcançam, na mediação do debate dos grandes temas de interesse público (Genro, 2003). No momento, das 15 nações que compõem a Comunidade Européia, 11 adotaram os conselhos consultivos para dar visibilidade a temas de amplo interesse nacional e servir como “janelas de escuta” do poder Executivo ou dos demais poderes (Leite Neto, 2003).

Uma das características mais marcantes dos conselhos na Modernidade é a de se constituírem organizações que se propõem a romper com a lógica do capitalismo, efetivar a descentralização do poder, a autonomia e a determinação, surgindo em épocas de crises políticas e institucionais (Gohn, 2001). Eles são constituídos em momentos em que a confluência da sede de participação da sociedade nas decisões políticas encontra-se com a necessidade de legitimação das decisões de governo em tempos de transição política e consolidação democrática. Essa confluência de interesses leva a uma ampliação da utilização desse instrumento democrático que se torna mecanismo de controle da sociedade e, ao mesmo tempo, de respaldo das decisões de Estado. Podem ter caráter gestor, como no caso dos conselhos de saúde que emergiram no processo de descentralização para a construção do Sistema Único de Saúde, ou, ainda, assessorar e respaldar politicamente os governos locais ou o federal, nas tomadas de decisão em relação a questões polêmicas de alcance mais geral (MS, 2006). Nessa última categoria encontra-se o atual Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, instituído no início da gestão do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, por determinação presidencial, para debater e apresentar propostas sobre temas de interesse nacional.

É justamente no final da década de 1970 que no Brasil começam a surgir os primeiros conselhos comunitários, criados para atuarem junto à administração pública e seguidos pelos conselhos populares entre 70 e 80 e, posteriormente, pelos conselhos institucionais dos anos 90 – objeto de nosso estudo. O final da década de 70, no Brasil, foi marcado pela retomada dos movimentos pela democratização do país após o golpe militar de 1964 e o Ato Constitucional no. 5 de 1968 (AI5), cenário em que os conselhos comunitários/populares surgiram não como estratégia institucional de controle social, mas como alternativa de participação e pressão popular em prol da melhoria da qualidade de vida, objetivando acesso aos serviços básicos de saúde, educação e infra-estrutura de serviços urbanos. Esse período de nossa história é referido por Avritzer (1994a; 1994b) como sendo o marco histórico do surgimento da sociedade civil autônoma no país.

As experiências dos conselhos populares dos anos 70 foram inicialmente tímidas e pontuais, crescendo em importância e em número na medida em que a abertura política possibilitava a sua expansão, proliferando principalmente nos grandes centros urbanos, especialmente nas cidades governadas por partidos de oposição ao regime vigente.

O que diferencia os conselhos gestores em relação aos seus congêneres das décadas de 70 e 80, é que os atuais são categorizados como instrumentos de gestão e mecanismo de

participação do usuário na gestão dos serviços públicos para atingir um grau desejável de eficiência na administração pública, isto é, podem ser considerados como estratégia de alargamento da democratização do Estado por meio do controle social que exercem, enquanto os antigos visavam a objetivos pontuais, exercendo pressão de fora para dentro do aparelho de Estado com vistas a alcançar o direito de expressão (Gohn, 2001).

Os conselhos gestores inauguraram no Brasil um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade ao viabilizarem a participação de segmentos sociais na formulação e implementação das políticas públicas, abrindo espaço para a participação cidadã no processo decisório. Principalmente em tempos de políticas neoliberais, de ajustes estruturais na economia, de tendências contrárias ao sentido público das políticas sociais e desconstrução da universalidade, os conselhos podem desempenhar um papel ímpar na re-aglutinação dos direitos fragmentados reconstruindo os caminhos da cidadania (iden).

Entretanto, esse instrumento de participação social e de mediação entre Estado e sociedade civil é bastante controverso e tem sido alvo de muita polêmica porque expõe uma outra face de sua institucionalização nessa fase de crise pela qual passam as instituições públicas. Segundo alguns autores, os conselhos estão sendo adotados como parte constitutiva das reformas administrativas que, via de regra, visam à redução do tamanho do Estado, à diminuição de investimentos nas áreas sociais, à focalização de programas sociais e a transferência de responsabilidades para os cidadãos das soluções dos problemas (Draibe, 1998). Nessa perspectiva, estão sendo usados como instrumentos das atuais políticas neoliberais.

Uma outra contradição que permeia o universo das atividades dos conselhos gestores diz respeito à contraposição entre as funções que desenvolvem junto aos programas sociais - que os torna parte das políticas públicas -, e à de fiscalização dessas mesmas políticas. Paradoxalmente, eles são: parte das instituições e responsável pela fiscalização de suas ações.

A falta de uma definição mais precisa sobre as atribuições dos conselhos gestores e a inexistência de respaldo jurídico para as suas deliberações, são algumas das lacunas que perseguem a atuação dos conselhos e prejudicam o sucesso de suas ações fazendo com que, muitas vezes, elas entrem em conflito com os processos encaminhados pelas instâncias do poder executivo e/ou legislativo.

As dúvidas sobre as atribuições dos conselhos parecem naturais e até certo ponto esperada de novos instrumentos de controle público em um contexto de aprendizado e de convivência democrática dos atores.

Sendo de natureza consultiva ou gestora, os conselhos desempenham um papel relevante de dar visibilidade aos problemas da sociedade e debater questões públicas, pois se constituem os próprios espaços públicos institucionalizados. Todavia, os conselhos consultores superam essa função à medida que suas atribuições transcendem a consultoria e avançam para uma gestão compartilhada com o Estado na administração da *res pública*, dando conformação a um outro espaço também público do qual participam outros organismos da sociedade civil que, vinculados em alguma medida e grau ao Estado, constituem a esfera pública.

O caráter deliberativo dos conselhos é premissa de gestões democráticas e horizontais com vocação para uma atuação participativa e para a construção da cidadania, ao passo que, em governos de viés autoritário, o direito à participação no processo decisório tende a ficar restrito ao direito de expressão. Para ARENDT (1990), somente um governo que condicione a sua existência à participação e à cidadania, ou seja, um governo democrático e horizontal, comporta conselhos em sua estrutura política e dinâmica de atuação. No caso brasileiro, a estrutura política do Estado já comporta legalmente os conselhos, mas estes têm sua

atuação determinada pela abertura à participação, pela capacidade de articulação e competência dos conselhos em desempenhar suas funções.

Apreendida dessa forma, a legitimidade e a força de um conselho não dependeriam de sua natureza deliberativa ou consultiva, estando mais relacionadas ao seu poder político e a sua autoridade, à sua representatividade ou mesmo ao interesse do governo em democratizar suas decisões (Draibe, 1998).

6. Conclusões

Adaptado ao contexto histórico e cultural das sociedades democráticas, os conselhos sempre estiveram presentes para dar voz e permitir ao cidadão participar da formulação de políticas públicas e controlar a ação do Estado. A presença deste espaço de participação ganhou força na medida em que a sociedade se reformulava e ganhava novos contornos que a tornava protagonista de sua história. Esse protagonismo, em última instância requer a participação cidadã nas esferas públicas, utilizando diferentes instrumentos e mecanismos de controle social.

Os conselhos gestores, sejam os de caráter deliberativo ou consultivo é um dos principais deles, previstos na Constituição Federal Brasileira de 1988, visa garantir à sociedade civil um espaço de participação.

Em última instância, o que se espera é que através deles a sociedade civil consiga reverter o padrão de planejamento e de execução das políticas públicas por meio de deliberações e de ações que pressionem as instituições públicas para torná-las mais transparentes nos processos e mais sensíveis ao controle social, conforme destaca Tabagiba (2002), o que não significa impor sempre uma determinada posição defendida pelo conselho, mas mudar as formas de operar o processo para condições mais democráticas.

Em meio à pluralidade e às dificuldades em lidar com a diversidade nos conselhos gestores de políticas públicas é preciso salientar que a convivência nesses espaços e a reflexão gerada em torno dela tem promovido um processo rico de inclusão, senão na decisão, pelo menos na discussão pública, configurando um fenômeno inédito segundo Carvalho (1997), de conformação de uma cultura política democrática fomentadora de identidades coletivas e de sujeitos políticos, despertando um sentimento de pertencimento e identificação recíproca bastante inovador na história da política nacional. Portanto, a despeito das limitações que não param na representação e na heterogeneidade da composição, o saldo da participação tem sido bastante positivo e a capacidade de influência nas decisões sobre políticas.

Referências Bibliográficas

- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo: CEDEC. No.55 -56, 1992. p.83-103.
- AVRITZER, Leonardo. Notas introdutórias do organizador. In: AVRITZER, Leonardo (coord.) *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994a. p.11-19.
- _____. Sociedade civil: além da dicotomia Estado-mercado. In: AVRITZER, Leonardo (coord.) *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994b. p.23-40.
- BOBBIO, N. et al. *Dicionário de política*. 5.ed. Trad. Carmem C. Varriale et al. Brasília: Editora UnB, 1993. Vol.1.
- BORON, Atilio A. Os “novos Leviatãs” e a *polis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia*. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2001.p.07-66.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil (1988). 31.ed. atualizada até a EC n.39, de 19/12/2002. São Paulo: Saraiva, 2003. (Coleção Saraiva de Legislação).

- BRYAN, Newton A. Novas tecnologias e formação para o trabalho. *Seminário de Educação e Sociedade*, 8. Campinas: Grupo de Escolas, 01 de setembro de 2001.
- CARDOSO, Ruth Correia L.. A Trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.81-90.
- _____. Formas de participação popular no Brasil contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, no.1, set./dez., 1985 p.46-50.
- CARVALHO, A.I. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: Fase/IBAM, 1995.
- COHEN, Jean; ARATO, Andrew. Sociedade civil e teoria política. In: AVRITZER, Leonardo (Coord.) *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del, 1994. p.147-182.
- DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva* São Paulo: Fundação SEADE, vol.15(4), p.13-22, out./dez. de 2001.
- DRAIBE, Sônia M. A Nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. Campinas, NEPP/Unicamp, 1998. (Cadernos de Pesquisa No. 35).
- ESTEVÃO, Ana M.R. *Poder local nos conselhos de Oeiras e Alcácer do Sal*. Relatório de Pesquisa apresentado em seminário do GEMDEC. Campinas: Unicamp, 1993.
- FAUSTO, Boris. Pacifismo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 de Março de 2003, p.A-2.
- GENRO, TARSO. Concertação e conselhos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 de Fevereiro de 2003. p.A3. (Tendências e Debates).
- GOHN, Maria da Glória. De Seattle a Gênova: uma radiografia dos movimentos antiglobalização. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 de Janeiro de 2002, Caderno Mais, p.14-15.
- _____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões de Nossa Época, 84).
- _____. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.
- _____. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.
- _____. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.
- HOUAISS, DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA. Rio de Janeiro: Instituto Antônio Houaiss, 2001.
- JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- KOWARICK, Lúcio. (Org.) *São Paulo passado e presente: as lutas sociais e a cidade*. 2.ed. São Paulo: Cedec/Paz e Terra, 1994.
- LEITE NETO, Alcino. Modelo europeu inspirou instituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 de Fevereiro de 2003. p. A-6.
- MACPHERSON, C.B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Plenárias Nacionais de Conselhos de Saúde: resgate histórico do controle social no SUS. 2.ed. Brasília: Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Saúde, 2006.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Apresentação. In: AVRITZER, Leonardo (coord.) *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del, 1994. p.5-9.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria democrática revisada*. São Paulo: Ática, 1994. v.2
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1942.
- TABAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e a democratização no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.47-104.
- TEIXEIRA, Elenaldo. *O Local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 3.ed. São Paulo: Cortez – Recife: EQUIP – Salvador: UFBA, 2002.