

QUEM CONTROLA QUEM?: DISCUTINDO O TERMO “CONTROLE SOCIAL” E O PAPEL DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

André Misiuk Farah, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade - UFSCar
andremisiuk@gmail.com

Bolsista CNPq

Maria Lúcia Teixeira Machado, Professora Sênior do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade - UFSCar
mluciatmachado@gmail.com

GT 5 Sociedade civil e políticas públicas

Resumo

Novas dinâmicas sociais impactam os paradigmas do Estado democrático de direito e neste contexto tem se desenvolvido o controle social de políticas públicas pela sociedade civil. "Controle Social" é um termo cujo o uso é ainda ambíguo, já que refere-se à quem executa o controle. O executor pode ser tanto o Estado, a partir de mecanismos burocráticos ou institucionais, ou a própria sociedade civil organizada ao se fazer presente garantindo a execução e a participação em políticas que atendam demandas de setores específicos. Estas concepções de controle social são intrínsecas à ideia de Estado e do seu papel perante a sociedade. Assim, este trabalho retoma as definições de Estado justificando o uso do termo controle social na atualidade pela ação da sociedade civil sobre o Estado, tendo como elemento de análise os conselhos gestores de política pública.

Introdução

A aproximação da sociedade civil das instâncias de debate e decisões junto às demais instâncias do Estado tem sido um tema de ampla importância, uma vez que isso permite que a gestão das demandas populares tenham notoriedade.

Neste processo se destacam os conselhos gestores de políticas públicas, os quais apresentam ampla atuação em diversos níveis, dos municípios ao âmbito federal, em uma estrutura que foi

pensada e executada a partir da sociedade civil organizada em torno de temas centrais. A área da saúde foi a pioneira na estruturação do modelo no qual os conselhos se pautam atualmente mas hoje já é possível observar a mesma estrutura na cultura, na segurança alimentar e nutricional, e Economia Solidária, a qual será o principal foco de estudos deste trabalho, entre outros.

Dessa forma, este texto parte do princípio de que o caráter básico dos conselhos públicos que é manter uma aproximação burocrática entre a sociedade civil e o Estado, molda-o como uma ferramenta de controle social. O controle social é a garantia de participação da sociedade civil na política pública, definindo diretrizes elaborando ações de gestão e posteriormente acompanhando o seu desenvolvimento (RICCI, 2009).

Controle Social e os Pensadores Clássicos

Dois pensadores trazem a luz o pensamento do papel do Estado: Hobbes, no século XVII e Rousseau, no século XVIII, elencando o que chamam de “estado natural do ser humano”, no qual o princípio está colocado a interação entre estas populações primitivas e as ações que desencadeiam a sua organização. Chauí, 2010, sintetiza da seguinte forma estes estados compreendidos pelos autores:

“A concepção de Hobbes (no século XVII), segundo a qual, em estado de natureza, os indivíduos vivem isolados e em luta permanente, vigorando a guerra de todos contra todos ou "o homem lobo do homem". Nesse estado, reina o medo e, principalmente, o grande medo: o da morte violenta. Para se protegerem uns dos outros, os humanos inventaram as armas e cercaram as terras que ocupavam. Essas duas atitudes são inúteis, pois sempre haverá alguém mais forte que vencerá o mais fraco e ocupará as terras cercadas. A vida não tem garantias; a posse não tem reconhecimento e, portanto, não existe; a única lei é a força do mais forte, que pode tudo quanto tenha força para conquistar e conservar;

A concepção de Rousseau (no século XVIII), segundo a qual, em estado de natureza, os indivíduos vivem isolados pelas florestas, sobrevivendo com o que a Natureza lhes dá, desconhecendo lutas e comunicando-se pelo gesto, pelo grito e pelo canto, numa língua generosa e benevolente. Esse estado de felicidade original, no qual os humanos existem sob a forma do bom selvagem inocente, termina quando alguém cerca um terreno e diz: "É meu". A divisão entre o meu e o teu, isto é, a propriedade privada, dá origem ao

estado de sociedade, que corresponde, agora, ao estado de natureza hobbesiano da guerra de todos contra todos.” (Chauí,200, pg.220)

Estas concepções apresentadas são o que segundo Hobbes e Rousseau fazem surgir o Estado tal qual se conhece hoje. Para cada um dos autores, as finalidades do Estado é distinta, sendo que para Hobbes em o Leviatã o controle da sociedade foi atribuído ao Estado e este teria os cidadãos como súditos voluntários, promovendo dessa forma a garantia da segurança individual, da propriedade privada e o fim das guerras. (HOBBS, 2003)

Na obra de Rousseau “O Contrato Social” é explícita a ideia de pertencimento de poder do povo sobre o Estado, isto promovido em grande parte por um modelo republicano de governo que deve garantir a vigilância do executivo, que tende a agir de forma autoritária não levando em conta o desejo popular, sendo ainda da sociedade a predisposição a liberdade. (Rousseau, 1762).

Na perspectiva de Rousseau o controle social se dá do povo sobre o Estado, de forma que a gestão se apresenta como uma ideia que precisa ser mediada pelo todo a fim de que se evite abusos e ganhos de poder sobre a maioria. Já para Hobbes, a visão acerca da necessidade de uma entidade semelhante ao Estado para que a vida se regule, pressupõe que as massas não são capazes de uma organização coletiva acerca de assuntos de interesse dela própria, devendo assim submeter-se ao poder inquestionável dos poucos que têm poder.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Como experiências de controle social podemos indicar a proximidade Conselho Municipal de Economia Solidária (COMESOL) e Conselho de Saúde (CMS) no município de São Carlos, já que tais espaços têm fundamental importância na comunicação e institucionalização das vontades civis acerca dos assuntos de referência de cada um bem como na articulação da sociedade junto ao poder público que atuam na gestão do bem público.

Os cidadãos que compõem conselhos atuam de forma a tomar deliberações e fiscalizar decisões tomadas pelo poder público. Ainda, conselhos gestores também funcionam como espaços a ação coletiva, nos quais sujeitos que, motivados por razão pessoal, de afinidade, militância, ou outra se unem em torno de discussões institucionais e o fazem de forma burocrática.

A respeito do que foi descrito acima, podemos trazer brevemente a discussão acerca do Estado Burocrático, conceito Weberiano que nos ajuda a ilustrar o funcionamento das instituições políticas via normas burocráticas. O que isso quer dizer, é que existe um conjunto de regras estruturadas em leis, normas, estatutos e procedimentos que guiam o funcionamento de instituições. A coisa pública é embebida de inúmeras regras formalizadas e institucionalizadas, é categorizada, tanto, que se distancia do viver e da apropriação de todas e todos que devem usufruir e controlá-la, ainda que indiretamente.

Invariavelmente, o estado burocrático cria um afastamento da simplicidade, muito embora seu conceito busque trazer aos processos a assertividade. No que tange à proximidade do nosso cotidiano alvo, a apropriação acerca dos processos todos que compõem do diálogo com o poder público é possível observar um distanciamento da forma de se operar outros processos cotidianos e corriqueiros que não estejam ligados às instituições de poder.

Ainda que haja um distanciamento recorrente entre os mecanismos de coesão social para a sociedade civil e os que compõem o mundo burocrático, o próprio Estado dispõe de ferramentas de controle social nos quais qualquer cidadão ou cidadã é apto a participar. Nesse sentido, vale uma breve explanação acerca disso: como se garante o pleno funcionamento dessas ferramentas de controle social, ou seja, como garantir a ativa atuação dos conselhos municipais sendo que existe um distanciamento significativo entre as formas de funcionamento e os saberes de ambos os lados?

De acordo com Gohn, os conselhos atuam como mediadores entre o poder público e a sociedade civil, e “relacionam-se ao processo social propriamente dito; trata-se das ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento. Aqui a participação é um meio viabilizador fundamental”(GOHN, 2011, p.16), sendo assim deve se reconhecer que inicialmente a participação no processo de atuação política deve ultrapassar barreiras como:

“Se eles tendem muitas vezes a reproduzir um ambiente social avesso à ampla discussão dos assuntos públicos, não é menos certo que sua simples existência abre caminho para a entrada na vida dos indivíduos e dos grupos organizados de temas até então ausentes (ABRAMOVAY, 2001, p.121)

O processo político atual pautado nas ações hegemônicas do poder público inicialmente colocam aos participantes um ambiente no qual não é exigida sua participação direta no processo decisório para além do voto, pois “o dilema é como fazer o silêncio falar por meio de linguagens, de racionalidades que não são as mesmas que produziram o silêncio no primeiro momento.” (Santos, 2007, p.55), como promover a participação política e cidadã de forma mais intensa e efetiva sem esta ser pouco estimulada.

Em São Carlos, os conselhos apresentam-se instituídos por leis municipais. O Conselho Municipal de Saúde, está previsto na lei orgânica municipal de 1990 e o Conselho Municipal de Economia Solidária foi instituído por lei em 2011, ainda que já previsto na Lei Municipal de Economia Solidária de 2010. Estes conselhos têm na sua composição membros que possuem relação estreita com a temática ali colocada, seja por motivos profissionais, pessoais, interesses mercadológicos ou mesmo por militância. Como exemplo, vê-se a composição das cadeiras destinadas à sociedade civil no COMESOL, formado essencialmente por membros de Empreendimentos de Economia Solidária, Entidades de Apoio e Fomento à Economia Solidária e atores da militância, além dos que lá estão por deliberação do próprio poder público.

O conselho de saúde desenvolve funções centrais com relação a saúde municipal, e é composto por atores de diversos setores sendo estes: usuários do sistema de saúde, dos quais representam metade da composição, poder público, prestadores de serviço e trabalhadores da saúde, deve se notar que entre os gestores existe uma parcela oriunda de outras secretarias municipais, o que pode levar a participação de pessoas em múltiplos conselhos.

O Conselho de Saúde previsto na lei orgânica possui longo histórico e vale-se notar como apontada às necessidades permanentes:

“ a capacitação técnico-política dos trabalhadores da saúde para que modifiquem suas práticas cotidianas por meio de ações contra-hegemônicas em seus microespaços de atuação seja em instituições, Conselhos Gestores das unidades de saúde, Conselho Municipal de Saúde, Conferências Municipais de Saúde, ou mesmo no dia-a-dia dos bairros” (MACHADO, 2007, pg. 243)

O conselho de economia solidária parte da premissa da organização dos trabalhadores de cooperativas autogestionárias, o que inicialmente promove naturalidade com ambiente democrático de discussão, este também possui no seu quadro .

A vocação da Economia Solidária para exercer o Controle Social de Políticas Públicas

O apoio de conselhos na gestão pública não é uma iniciativa recente, sua origem remonta os séculos XII e XV, sendo que os conselhos que se tornaram mais famosos ao longo da história são a Comuna de Paris, os conselhos soviéticos russos, os conselhos operários de Turim, alguns conselhos na Alemanha da década de 20 e na Iugoslávia nos anos 50 (GOHN, 2000).

No Brasil os conselhos gestores adquirem importância a partir de 1988 por meio de uma nova constituição em que se via importância na participação da sociedade na condução das políticas públicas, dessa forma foram disseminados os conselhos por municípios e estados brasileiros (GOMES, 2015).

Pode se diferenciar no Brasil três tipos de conselhos no cenário nacional do século XX, os que são fomentados pelo poder público executivo, buscando a intermediação de suas relações junto a movimentos e organizações populares; os que são institucionalizados, que possibilitam a participação na gestão dos negócios públicos, surgindo após a promulgação de leis originárias do Poder Legislativo devido a demandas da sociedade civil; e os conselhos populares fomentados pelos movimentos populares e/ou setores da sociedade civil organizada e buscam estabelecer relações de organização com o poder público (GOHN, 2011).

Estas visões apresentadas vão de encontro com a concepção habermasiana, onde a esfera pública deve se colocar como um espaço de democratização da autoridade e do poder público por meio de argumentos de deliberações diferenciando-se do mercado e Estado, resguardando sua autonomia, a esfera pública pressupõe clara distinção entre Estado e sociedade civil (HABERMAS, 2014).

Já a economia solidária se organiza como movimento social no Brasil a partir do Fórum Social Mundial (FSM) de 2001, realizado em Porto Alegre, onde se manifesta o interesse de inúmeras organizações sociais, coletivos, igreja e universidades em discutir o trabalho cooperado e autogestionário também como forma de organização política, assim se dá realização durante o FSM do Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária (GT Brasileiro). No ano seguinte como produto dos trabalhos do GT e cenário político favorável, promovido pela eleição do presidente Lula em 2002 se constituiu a Secretária Nacional de Economia Solidária (SENAES), sendo que já no ano seguinte em 2003 se organiza o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES, 2012). Se destaca neste período o fortalecimento da economia solidária em duas vias, uma institucional por meio da criação da SENAES, a qual

sempre pautou a Economia Solidária como política pública permitindo uma série de ações de fomento em âmbito nacional. Houve também o fortalecimento da economia solidária como movimento social, por meio dos fóruns que se instituíram desde o âmbito federal até os municípios.

Se ressalta a criação por meio da lei n. 10.683/03 e regulamentado pelo decreto no 5.811/06 do Conselho Nacional de Economia Solidária, um órgão colegiado de caráter consultivo e propositivo, o qual passou a fazer parte do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), renomeado em 2016 de Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS).

Demonstrando que a Economia Solidária, a qual tem como base a autogestão tem nos conselhos gestores, e na ação de controle social importante meio pelo qual se fortaleceu

Conclusão

Este trabalho traz elementos preliminares que compõem a minha pesquisa de mestrado junto ao conselho gestor de Economia Solidária de São Carlos, cuja a temática específica deste trabalho volta-se também às discussões que permeiam o tema “ controle social” em seu aspecto do campo do Direito, sendo que dessa forma é possível ampliar a discussão a qual este texto se propõe.

Venho a concordar com Alvarez quando ele indica que o termo é como um andaime que permite a um lugar determinado e tem sua estrutura desconstruída quando a fundação já estão construídas, adquirindo novos contextos com o passar do tempo. (ALVAREZ, 2004), sobretudo, tratando-se da constante e efervescente preocupação com os rumos que a política vem tomando. Especialmente, há de se concordar também que, para além do uso mais adequado do termo, as instâncias como os conselhos representam sim, ainda que de forma mínima, uma grandiosa possibilidade de se observar uma nova relação com toda e qualquer instância de poder.

Creio ainda que mais estudos de aprofundamento quanto ao termo devem ser realizado principalmente com relação aos períodos mais recentes levando em conta tanto a literatura como Foucault e o papel do Estado apresentado em vigiar e punir, como a mudança clara no termo com a passagem dos anos da ditadura para democratização.

Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. **Estud. av.**, São Paulo, v. 15, n. 43, p.

121-140, dezembro. 2001.

ALVAREZ, M. C. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 1, p. 168–176, 2004.

CAPLACE, C. Política social de Economia Solidária: um estudo de caso no Município de São Carlos. [s.l.] Universidade Federal de São Carlos, 2010.

CHAUÍ, M. Estado de Natureza , contrato social , Estado Civil na filosofia de Hobbes , Locke e Rousseau. In: Filosofia. São Paulo: Ática, 2000. p. 220–223.

CORREIA, M. V. C. Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento. 1. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

CRUBELLATE, J. M. Participação como Controle Social: Uma Crítica das Estruturas Organizacionais Flexíveis. RAE-eletrônica, v. 3, n. 2, p. 1–18, 2004.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 4 ed. São Paulo : Cortez, 2011

HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HOBBS, Thomas. Leviatã. Tradução de João Paulo Monteiro; Maria Beatriz Nizza da Silva. Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2003.

IAMAMOTO, M. V. & CARVALHO, R. de. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 6.ed. São Paulo: Cortez/Celats, 1988.

MACHADO, Maria Lucia Teixeira. História da saúde em São Carlos. São Carlos: EdUFSCar, 2007

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, v. 45, p. 49, 1998.

RICCI, R. Controle social: um conceito e muitas confusões. Revista Espaço Acadêmico, v. 9, n. 98, p. 9–12, 2009.

ROUSSEAU, J.-J. Do Contrato Social. Ed Ridendo ed. [s.l.] Domínio Público, 1762.

SANTOS, Boaventura de Sousa, Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social. Mouzar Benedito (trad.) : Boitempo, 2007

URIBE RIVEIRA, F. J. Capítulo 2 - Teoria social de Habermas : TEORIA SOCIAL DE HABERMAS : evolução social, sociedade e poder. In: Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995. p. 216.