

O controle social nos conselhos de políticas e de direitos

Social control in councils for political policy and rights

Kéttini Upp CALVI*

Resumo: Este artigo tem como objetivo central identificar que tipo de controle social embasou a criação dos conselhos de Políticas e de Direitos no Brasil nos anos 1980, bem como identificar os seus limites e possibilidades no contexto atual, tendo como pano de fundo a realidade destes condutos de participação. Para isto, apreenderemos os conceitos de controle social do capital e o controle social democrático. Diante deste estudo averiguaremos que não existe um único tipo e sentido para o termo controle social.

Palavras-chave: Controle social. Conselhos de políticas e de direitos. Políticas sociais.

Abstract: The main objective of this article is the identification of which type of social control oriented the creation of advisory councils pertaining to Political Policy and Rights in Brazil during the 1980s, as well as the identification of the possibilities and limits of social control in its present day context. In order to fulfill this article's objectives, the concepts of social control of capital and social democratic control are explored. The results of this study reveal multiple forms of social control which are expressed and understood in a variety of manners. Thus, social control cannot, and should not, be narrowly defined or understood in a limited context.

Keywords: Social control. Advisory councils for political policy and rights. Social policy.

Recebido em: 07/04/2008. Aprovado em: 18/04/2008

* Kéttini Upp Calvi é assistente social formada pela Universidade Federal do Espírito Santo. É Mestre em Política Social pela UFES. Hoje é analista de projetos sociais do Instituto Unibanco em Vitória/ES e coordenadora do Projeto Entre Jovens. Este artigo compreende parte das reflexões teóricas e empíricas realizadas na dissertação de mestrado da autora – “Serviço Social e controle social: contradição entre o Projeto ético Político e a condição de assalariamento”. kettini@hotmail.com.

Introdução

Nas últimas décadas, o termo controle social passou a fazer parte do vocabulário dos brasileiros. Geralmente o sentido dado a este termo está ligado à possibilidade da sociedade civil¹ organizada participar dos momentos de proposição, elaboração, fiscalização e implementação das políticas sociais. Este significado, dado ao termo controle social, emerge a partir da década de 1980 num contexto de luta dos movimentos sociais pela redemocratização da sociedade e do Estado brasileiro.

Diversos autores, entre eles Nogueira (1998), Coutinho (2003) e Fernandes (1986), expressam que o Brasil, na década de 1980, vivia várias contradições. Entre elas, a possibilidade de uma “transição democrática”, após anos de ditadura militar, e a emergência das diretrizes neoliberais com suas propostas de “contra-reforma do Estado”. Em resumo, estes autores afirmam que a “transição democrática”, no Brasil foi de tipo fraca e negociada, pois manteve traços do conservadorismo e do autoritarismo político.

Por outro lado, estes mesmos autores, não deixam de ressaltar que, apesar de conservadora, a “transição democrática” trouxe alguns avanços, principalmente, no campo das políticas sociais. Entre os avanços temos a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CFB de 1988). Esta trouxe diretrizes como a descentralização político-administrativa e a participação popular. Estas diretrizes, em suma, significam, respectivamente, divisão de responsabilidades na execução, planejamento e financiamento das políticas sociais entre os três entes federados (União, Estados, Municípios e distrito Federal) e a participação da sociedade civil nos momentos de decisão das políticas sociais, no âmbito dos conselhos de Políticas e de Direitos, dos Fóruns, Conferências, Orçamentos

Participativos, etc.

Quando estudamos a tradição histórica brasileira, observamos que a sociedade civil sempre se fez excluída dos momentos de decisão política. Neste contexto, o termo controle social era utilizado com outro significado, assim como por diferentes atores sociais. A partir da década de 1980, o termo controle social começou a ser usado pelos movimentos sociais e demais instituições da sociedade civil para significar a possibilidade da participação nos momentos de decisão das políticas sociais. Diferentemente deste contexto, até esta década predominava outro significado para o controle social. Ele era usado, pela classe política e economicamente dominante, como uma forma de controle social do Estado e do capital sobre as classes subalternas. Ou seja, como uma forma de controle do Estado sobre o trabalho.

Diante desta pequena problematização, queremos destacar que são muitos os sentidos e significados da palavra controle social. Neste artigo, pretendemos mostrar que não existe somente um tipo de controle social, mas que existem vários tipos de controle social. Eles coexistem num dado contexto político, social e econômico, sendo que um deles detém a hegemonia sobre os demais.

A partir desta constatação passaremos a identificar o tipo de controle social que perpassa os conselhos. Ou seja, passaremos a investigar que tipo e conceito de controle social embasou a criação e institucionalização dos conselhos no Brasil. Também identificaremos os seus limites e possibilidades no contexto atual tendo como campo de análise os conselhos municipais de políticas e de direitos do estado do Espírito Santo. No decorrer do estudo também destacaremos a existência de outro conceito de controle social, que se apresenta em hegemonia, colocando em subordinação o controle social promulgado na CFB de 1988.

1 Os sentidos do controle social?

O conceito de controle social está no centro das discussões sobre os conselhos de políticas e de direitos e da participação popular inscrita na CFB de 1988. Assim, partimos do pressuposto de que não é uma tarefa promissora estabelecer

¹ Compreende-se a sociedade civil neste artigo em seu sentido gramsciano como o conjunto das relações sociais que agrupa o devir concreto da vida e o emaranhado das instituições e ideologias nas quais as relações se produzem e se organizam. Deste modo, ela não é homogênea. Ela congrega valores diversos e contraditórios que estão presentes na sociedade e no espaço social onde se trava a luta por hegemonia. Ela é formada [...] pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, organizações profissionais, organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa, etc) (COUTINHO, 2003, p.77).

um único conceito de controle social, pois acreditamos que estaríamos condenados ao fracasso na tentativa de encontrar um significado unívoco. É por isto que uma de nossas questões centrais é identificar que controle social pautou a criação dos conselhos.

Alguns autores recuperam aspectos da trajetória da noção de “controle social” a partir das discussões clássicas de Émile Durkheim sobre a integração social, passando pela criação e utilização do termo na sociologia norte-americana, pela contraposição com as reflexões de Michel Foucault sobre o poder, até chegar à indicação da situação atual desse debate no pensamento social contemporâneo (ALVAREZ, 2006). Diferentemente destes autores, compreendemos o controle social e os conselhos à luz da perspectiva marxista, tendo por fundamento as reflexões de Istvan Mészáros, em sua obra “Para Além do Capital”.

Mészáros (2002), tendo como um de seus pontos de partida o conceito de “controle social”, mostra-nos que, nos dias de hoje, esse conceito permanece como um mecanismo vital para a manutenção do “Sistema Sociometabólico do Capital” em sua face mais globalizada. Este sistema é uma construção sócio-histórica que permanece estruturada na divisão social hierarquizada do trabalho sob o domínio do capital.

Este Sistema tem como objetivo central a acumulação sempre expansiva do capital, bem como tem o Estado moderno como o seu comando político. O núcleo constitutivo do “Sistema Sociometabólico do Capital” é formado pelo “tripé” Capital, Trabalho e Estado. Estes elementos, além de fundamentais para o Sistema, são constituídos materialmente e estão inter-relacionados, sendo que se torna impossível a sua superação via tentativa de eliminação de somente um destes elementos. Ele só é passível de superação, quando o “tripé” for superado em sua totalidade. Nestes moldes, ele exerce um tipo de controle social perverso e prejudicial à relação natureza-homem e homem-homem na sua forma de sociabilidade.

O capital configura-se como um sistema que não tem limites para sua expansão. Ele é extremamente poderoso e abrangente. É o primeiro sistema a constituir-se como totalizador irrecusável e irresistível, não importando quão repressivo tenha

que ser a imposição de sua função totalizadora em qualquer lugar em que encontra resistência. Deste modo, Mészáros (2002) afirma que o capital é um modo de controle que se sobrepõe a tudo o mais, antes mesmo de ser controlado – num sentido apenas superficial – pelos capitalistas privados. Para poder exercer-se “[...] como modo totalizador de controle sócio-metabólico, o sistema do capital deve ter sua estrutura de comando historicamente singular e adequada para suas importantes funções” (MÉSZÁROS, 2002, p. 98-99).

Neste sentido, Mészáros (2002) relata que o Estado não é uma figura idêntica à estrutura de comando do sistema do capital. Este – o capital – é seu próprio sistema de comando. O Estado é a dimensão política deste sistema, como parte subordinada. Assim, o sistema de controle do capital, na verdade, não possui sujeito. Para este autor não se pode denominar os capitalistas, que ocupam os mais altos cargos na estrutura de comando do capital, como os controladores. Na verdade, estes só podem ser considerados “personificações do capital”, pois no máximo eles executam os ditames do capital.

O trabalho, neste contexto, desempenha suas funções produtivas dentro da consciência exigida pelo capital, pois recebe forçosamente outro sujeito acima dele, “[...] mesmo que na realidade este seja apenas um pseudo-sujeito” (MÉSZÁROS, 2002, p. 125). O Estado, como uma das personificações do capital e como seu comando político, recebe o papel de oferecer a garantia de que a contradição entre capital e trabalho, a [resistência] e a “rebelião”, não fujam do controle.

Neste momento, este autor nos leva à apreensão de que o capital não se reproduz sem antagonismos. Ele possibilita compreender que as resistências ao Sistema são produzidas todos os dias no seu próprio seio, sendo que “[...] nem os esforços mistificadores de estabelecimento de ‘relações industriais’ ideais [...] nem a garantia dissuasória do Estado contra a potencial rebelião política, podem eliminar completamente as aspirações emancipatórias (autocontrole) da força de trabalho” (MÉSZÁROS, 2002, p. 127).

Assim, verifica-se um paradoxo entre as competências das personificações do capital, que se encontram nas unidades produtivas e a estrutura

do Estado. A base desta contradição é a tendência a uma crescente socialização da produção no campo global do capital, que transfere algumas potencialidades de controle aos trabalhadores. Nestes moldes, entende-se, que o Estado é incapaz, por mais autoritário que se apresente, de realizar plenamente o controle que é exigido pela determinação totalizadora do Sistema do Capital (MÉSZÁROS, 2002).

Segundo Mézáros (2002), no processo do desenvolvimento humano, num contexto capitalista,

[...] a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu, assim, o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição (MÉSZÁROS, 2002, p. 991)

Entretanto, nos últimos anos o que se assiste é a re-transferência do poder de controle conferido ao capital ao corpo social como um todo, mesmo que de forma necessariamente irracional, graças à irracionalidade inerente ao próprio capital. Para Mézáros (2002), estamos vivendo uma crescente polarização inerente à crise estrutural do capitalismo que se iniciou nos anos 1970, bem como um momento em que se “[...] multiplicam os riscos do [...] colapso de uma série de válvulas de segurança que cumprem um papel vital na perpetuação da *sociedade de mercado*” (MÉSZÁROS, 2002, p. 984, grifo do autor). Noutras palavras, vive-se um contexto de acumulação de problemas em que as contradições entre o capital e o trabalho agudizam-se. Neste sentido, o autor acrescenta que não é de se surpreender que tenha ganhado importância significativa a “*idéia de controle dos trabalhadores*”.

Nas trilhas de Marx, Mézáros (2002) mostra a necessidade da existência do controle social independente da estrutura que a sociedade tenha, no sentido de mediar as forças da natureza na relação que com ela assumem os seres humanos. Para Mézáros (2002, grifo nosso), o controle social está na base e se faz necessário em qualquer modo de produção, já que são os homens que estabelecem e controlam os seus relacionamentos com a natureza e com eles mesmos. Assim, o controle so-

cial é o *resultado histórico das relações humanas engendradas pelas forças políticas, econômicas e sociais de determinadas sociedades*.

A partir desta última afirmação apreendemos que não existe um único controle social, mas diferentes controles sociais. Porém, apesar desses outros controles sociais existirem mutuamente, eles estão subordinados a um deles, que detém a hegemonia. A existência de vários sentidos do controle social não significa que eles ocorrem em separado. Ao contrário, em dados momentos eles se interpenetram e influenciam-se reciprocamente. Esse debate mostra que o controle social não pode ser compreendido como uma categoria naturalizada, pois como expressa Mézáros (2002, p. 989, grifo nosso):

[...] o que está em causa não é se produzimos ou não sob alguma forma de controle, mas sobre qual tipo de controle, dado que as condições atuais foram produzidas sob o férreo controle do capital que nossos políticos pretendem perpetuar como força reguladora fundamental de nossas vidas.

Como apresentamos antes, segundo Mézáros (2002), o controle social é necessário ao intercâmbio do homem com os outros homens e com a própria natureza. O problema que se apresenta é o de quem o exerce e do sentido que lhe é atribuído. Complementando essa perspectiva, pode-se afirmar, segundo o autor, que na sociedade contemporânea, ainda que o processo gestor da acumulação tenha se deslocado do fordismo para a “acumulação flexível”, o sistema de controle social é delineado pelos fluxos da produtividade e da distribuição, bem como o cerne da relação capital e trabalho continua desigual, e a sociabilidade que dele decorre é cada vez mais autoritária e individualizada. Em suma, no modelo de produção flexível o controle social hegemônico é o controle social do capital.

Este tipo de controle social não tem limites. Ele é incontrolável, intolerável e destrutivo. Isto é, o “Sistema Sociometabólico do Capital” apresenta uma estrutura de controle social totalizante e geradora das mais poderosas e perversas formas de alienação do homem pelo homem. É, portanto, autodestrutivo em sua lógica e difícil de ser enfrentado em sua estrutura. Entretanto, o controle

social do capital não é eterno e nem natural. Diz Mészáros (2002):

[...] como todos sabemos pela história, jamais um status quo durou indefinidamente; nem mesmo o mais parcial e localizado. A permanência de um status quo global, dadas as imensas forças dinâmicas necessariamente expansivas que envolve, é uma contradição nos termos (MÉSZÁROS, 2002, p. 984).

No capitalismo desenvolveu-se um tipo histórico de controle social (o controle social do capital sobre a sociedade como um todo) e de reprodução social (que assegura a manutenção ampliada e hegemônica do capital em detrimento da força de trabalho). Este controle social garante a desigual divisão social do trabalho, bem como garante que a propriedade privada reproduza um controle social devastador e alienador. Assim, se o capital até hoje conseguiu superar ou contornar as suas contradições, ou seja, conseguiu colocar-se como incontrolável, a realidade aponta que tal incontrolabilidade está encontrando à sua frente orientações de aceitabilidade de algumas restrições advindas de seus próprios defensores.

Esta constatação reforça a compreensão de que esse controle hegemônico do capital se desenvolve contraditoriamente, defrontando-se cotidianamente com o movimento de lutas sociais e forças políticas antagônicas, o que viabiliza a emergência de outras formas de controle. Como alternativa ao sistema de controle social do capital, Mészáros (2002) propõe a construção do controle socialista a partir das necessidades humanas inscritas num projeto coletivo de sociedade em substituição à ordem capitalista. A perspectiva deste controle socialista não visa à reprodução das relações sociais de dominação, de tutela e de alienação, mas visa construir uma nova sociedade ancorada em relações de igualdade e de uma sociabilidade mediada pelo trabalho concreto e de emancipação. Desse modo,

O único modo de controle reprodutivo social que se qualifica como socialista é o que se recusa a submeter as aspirações legítimas dos indivíduos aos imperativos fetichistas de uma ordem causal estruturalmente predeterminada [...] (MÉSZÁROS, 2002, p. 134)

Para Mészáros (2002, p. 1010), o estabelecimento de um adequado sistema de controle social, requer o mais ativo envolvimento de toda a comunidade de produtores, “[...] ativando as energias criativas reprimidas dos vários grupos sociais a respeito de questões [...] mais relevantes do que decidir a cor dos postes locais em que está confinada hoje em dia seu ‘poder’ de decisão”. Isso requer o compromisso com os valores de uma humanidade socialista e o cultivo da consciência crítica. Nesse sentido, reconhecer a necessidade desse tipo de controle social significa o enfrentamento contínuo do sistema global do capital e da sociabilidade autoritária, a partir de um modo alternativo socialista, também global, de controle social.

Diante das reflexões sobre o estudo de Mészáros (2002), chega-se a apreensão de que existem diferentes sentidos e significados atribuídos à categoria controle social. Estes sentidos estão ligados ao contexto social, político, cultural e econômico em que surgem. Assim, não existe um único controle social, mas sim controles sociais que coexistem num mesmo contexto histórico. Ao tratar do termo é preciso apreender o seu conteúdo, bem como o lugar que ocupa no contexto em que emerge, pois dependendo da sociedade e da época, o mesmo pode ocupar uma posição de subordinação ou de hegemonia sobre os demais sentidos do controle social.

2 Controle(s) social(is) e conselhos de políticas e de direitos no Brasil

A categoria controle social, no Brasil, como nos aponta Correia (2002) e Bravo e Souza (2002) foi, histórica e hegemonicamente, entendido como controle do Estado ou do empresariado sobre as massas. Ele sempre foi usado em seu sentido coercitivo sobre a população. Esta, como anotamos linhas acima, no decorrer da história brasileira, foi excluída do processo de tomada de decisão social, política e econômica.

Este controle social é o típico controle social do sistema capitalista. Ele é o controle social do capital sobre a sociedade, que procurou (e ainda procura) assegurar a manutenção ampliada do capital em detrimento do trabalho. Neste sentido, o capital utiliza-se hegemonicamente do Estado para

controlar as classes subalternas e suas organizações. Noutras palavras, o controle social que se apresenta como hegemônico frente à fraca coexistência de outro tipo de controle social, é o que atua na manutenção e acumulação ampliada do capital pela via dos aparelhos estatais. Este é o controle social do capital. Ele se engendra gerando uma desigual divisão social, subordinando o trabalho às leis do “Sistema do Capital” e devastando as liberdades e as identidades dos sujeitos.

Para exemplificar, no Brasil, durante o período da ditadura militar, o Estado assumiu um modelo político com vistas a este perverso controle social, no intuito de colocar-se a favor da acumulação do capital. Este controle social caracterizava-se, predominantemente, como a ação do Estado sobre a sociedade civil, via imposição de decretos, atos institucionais e repressão a qualquer movimento contrário ao governo. O Estado ainda desenvolvia ações como o fechamento dos canais de participação política, desmantelamento das bases de organização e representação das classes subalternas, prisões e torturas, acompanhadas de amplos programas de assistência que reatualizam as estratégias de integração social, configurando a chamada segurança social (ABREU, 2002).

O Estado, pautado na doutrina da Segurança Nacional e Desenvolvimento, visava

[...] garantir a estabilidade política ao desenvolvimento do capital financeiro e estrangeiro, [...] controlar a classe trabalhadora, [...] a partir do binômio repressão-assistência. [...] As políticas sociais são ampliadas [...] com a finalidade de amortecer as tensões sociais [e] aumentar o poder estatal de controle social sobre o conjunto da sociedade (ABREU, 2002, p. 123).

Em suma, o Estado brasileiro assumiu no plano social um caráter repressivo e de controle social em favor do capital e contrário ao trabalho (CORREIA, 2002). Contudo, como vimos com Mészáros (2002), o controle social do capital desenvolve-se de forma contraditória e defronta-se, cotidianamente, com os movimentos sociais, de forma a viabilizar outras formas de controle social, que passam a coexistir e relacionar-se com ele. Isto é, controle social do capital não consegue destruir por completo os antagonismos da relação capital versus trabalho. Deste modo, ele acaba transfe-

rindo potencialidades de controle para as classes trabalhadoras, possibilitando a construção de outro tipo de controle.

Diante das reflexões de Fernandes (1986) observa-se que o Brasil sempre esteve imerso nas contradições inerentes ao Sistema do Capital. Porém, na década de 1980, os antagonismos da relação capital versus trabalho eram tantos que o seu resultado foi a eclosão da luta dos movimentos sociais e demais atores políticos progressistas pela redemocratização da sociedade e do Estado brasileiro. Assim, as contradições do Sistema possibilitaram a emergência de aspirações por um outro tipo de controle social.

A década de 1980, no Brasil, ficou marcada pela ebulição dos movimentos sociais organizados que reivindicavam pelo retorno à institucionalidade democrática no sentido de incluir novos atores nos cenários de decisão política. Os anos 1980, no Brasil, são marcados por uma crise de dupla determinação. A primeira determinação foi de natureza política interna e referiu-se à crise da ditadura que, por sua vez, gerou um amplo e heterogêneo conjunto de forças sociais (RAICHELIS, 1998). A segunda determinação da crise foi de natureza econômica e social e derivou-se do contexto de crise e reestruturação do Sistema do Capital em escala mundial.

Neste contexto, o Brasil encontrava-se permeado de contradições entre as possibilidades de uma transição democrática e a reestruturação do “Sistema do Capital”. Enquanto a sociedade brasileira vivia a esperança de uma transição democrática, o mundo vivia uma crise estrutural do Sistema do Capital. Esta crise resultou numa reestruturação total deste Sistema. No âmbito do trabalho, economia e Estado configurou-se, respectivamente, a acumulação flexível ou reestruturação produtiva, a financeirização do capital e o neoliberalismo. Esta reestruturação junto às forças conservadoras influenciou negativamente na transição democrática brasileira que resultou fraca e conservadora.

Diante deste cenário, Tatajiba (2003) observa que se configuraram distintas projeções para o campo ético e político brasileiro. De um lado, estavam os setores progressistas e os movimentos sociais que propunham a reconstrução da relação entre Estado e sociedade sobre bases mais demo-

cráticas. De outro, estavam os setores conservadores e neoliberais que propunham o “enxugamento” do Estado e o retorno ao mercado.

Frente a estas projeções e atores sociais constata-se também diferentes sentidos de controle social. O controle social defendido pelos setores conservadores era o controle social do Estado sobre a sociedade civil. Já o controle social defendido pelos setores progressistas era o que favorecia o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado no campo das políticas sociais e públicas. O resultado deste conflito foi a inscrição do controle social “democrático” na CFB de 1988 e a construção de espaços públicos para a realização do mesmo. O resultado foi a emergência concorrente de outro tipo de controle social, ao lado e contrário ao controle social do capital e do Estado.

O controle social “democrático” é a possibilidade da participação da sociedade civil na elaboração, fiscalização e implementação das políticas sociais. Ele é um dos elementos constitutivos de uma “esfera pública”² ampliada e democrática. Assim, o controle social “democrático” possui um conceito amplo e constitui-se como “[...] um ciclo decisório que envolve o parâmetro do direito, o planejamento, o papel do gestor, o financiamento, o Ministério Público [a sociedade civil, entre outras instâncias] [...]” (BEHRING, 2001, p. 6). Ele se inscreve dentro do processo de democratização do Estado, nos quais os conselhos caracterizam-se como um dos espaços de sua realização pela via da participação popular.

Neste sentido, os conselhos possuem uma potencialidade na área das políticas sociais e no controle social “democrático”, mas ao estudá-los e/ou ocupá-los é preciso ter a noção de que este controle social não se limita à existência deles. Assim, apreendemos que os conselhos foram pensados e institucionalizados a partir deste conceito de controle social “democrático”. Entretanto, como veremos adiante, isto não significa que os conselhos estão imunes à influência de outros tipos de controle social. Na verdade, atualmente observa-se, na dinâmica dos conselhos, a presença con-

flitiva do controle social do capital e do controle social democrático.

Desta maneira, ressaltamos que não podemos cair na ilusão ou no equívoco de afirmar que a CFB de 1988 e os seus respectivos avanços democráticos trouxeram ou construíram o controle social do trabalho, ou um controle socialista, a partir das necessidades humanas inscritas num projeto coletivo de sociedade em substituição à ordem do capital, como conceitua Mészáros (2002).

Como vimos, o controle social do trabalho desenvolve-se somente a partir do avanço no processo de politização das relações sociais no enfrentamento da questão social, mediante a construção de estratégias emancipatórias e de controle social por parte das classes subalternas e da intervenção consciente dessas mesmas classes no movimento histórico. Deste modo, no Brasil dos anos 1980 as classes subalternas, com suas lutas, não foram capazes de instaurar as bases de uma nova ordem intelectual e moral no Brasil. As classes subalternas não foram capazes de constituírem-se como sujeitos da organização de uma nova e superior sociabilidade (ABREU, 2002). Elas não conseguiram dar sustentabilidade às bases do controle social do trabalho.

Diante de uma transição fraca e negociada não construímos uma nova sociedade ancorada em relações de igualdade e de uma sociabilidade mediada pela emancipação. De fato, não foi isto que aconteceu nos anos 1980, no Brasil. O que ocorreu no Brasil e no mundo foi, mais uma vez, a vitória do capital que alcançou o objetivo de neutralizar as lutas de caráter emancipatório das classes subalternas.

O “Sistema do Capital”, em crise desde a década de 1970, encontrou o caminho da reestruturação de seus elementos constitutivos como meio para sair da mesma. A reestruturação deste Sistema colocou novamente a acumulação do capital em condições de expansão em detrimento dos interesses coletivos da população. Assim, o controle social do capital encontrou maneiras de sobressair-se mais uma vez.

O controle social do capital engendrou as bases de uma sociabilidade legitimada pela exigência de um sistema de mascarar as desigualdades e as diferenças sociais. A principal face deste con-

² Mais sobre a esfera pública. Cf. RAICHELIS, R. **Esfera Pública e os conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

trole social, nos dias de hoje, é verificável via “[...] restauração das condições materiais e políticas do domínio do capital financeiro [...] e do controle sobre o trabalho” (ABREU, 2002, p. 167). Este controle social do capital sobre o trabalho trouxe graves conseqüências para o trabalho, como o desmantelamento dos direitos trabalhistas e das conquistas sociais, a flexibilização do trabalho que resulta em contratos temporários, subcontratos, a desproletarização e a subproletarização, o aumento da concentração de renda, o agravamento da questão social, a desmobilização de suas organizações, lutas e reivindicações coletivas.

Desta maneira, observa-se que no Brasil, apesar dos avanços constitucionais de 1988, as energias criativas dos diversos grupos sociais continuaram reprimidas e a participação da sociedade civil nos momentos decisórios ficou confinada a “decidir a cor dos postes locais”, o calçamento das ruas ou ao remanejamento de metas e recursos de uma política social para outra. O controle social “democrático” limita-se ao campo da elaboração, implementação e fiscalização das ações do Estado no âmbito das políticas sociais e públicas. As lutas das classes subalternas e dos setores progressistas democráticos resultaram apenas na possibilidade da sociedade civil organizada participar da formulação e fiscalização das políticas sociais nos três níveis federados.

Com isto afirmamos, igualmente a Silva (2004), que o modelo de gestão e controle social das políticas sociais, instaurado com a CFB de 1988, com base na participação popular, representou a possibilidade de avanços significativos na democratização das decisões e ações locais. Porém, este modelo de gestão, controle social e participação popular são ainda retóricos, uma vez que a maioria dos cidadãos fica de fora do momento de tomada de decisão que ocorre por meio de espaços institucionalizados. São ainda retóricos, pois as mais importantes decisões são tomadas nas câmaras, assembleias legislativas, senados, congressos, ministérios, por meio de medidas provisórias, sem consulta à população.

Assim, entendemos que o controle social emergente do processo de luta pela redemocratização da sociedade brasileira significa, tão somente, o desenvolver de uma alternativa possível

diante das contradições do controle social do capital. O que se visualizou nos anos 1970/1980 foi a agudização das forças políticas antagônicas, que abriram as possibilidades e o reconhecimento da necessidade de um novo tipo de controle social face ao enfrentamento contínuo do sistema de controle social do capital.

Com esta afirmação não queremos desacreditar nas possibilidades frente ao controle social “democrático”, mas somente alertar que continuamos subordinados à hegemonia do controle do capital, agora do grande capital financeiro e de seu controle social. A presença do “Estado ampliado e de uma sociedade ocidentalizada”³ não significa que o Estado capitalista brasileiro foi destruído, nem que o controle social do trabalho foi construído e muito menos que o controle social “democrático” é hegemônico.

Neste momento, é preciso ressaltar que reconhecemos e acreditamos no potencial do controle social “democrático” conquistado constitucionalmente, pois ele é fruto de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização da nossa sociedade, mostrando que a capacidade de resistência democrática ainda está viva. Mas, é preciso esclarecer que ele se faz subordinado a uma lógica de controle social mais amplo, perverso e poderoso. Ele continua subordinado ao controle social do capital, que usa de todos os artifícios para emperrar os processos decisórios em que a sociedade civil tem voz e voto para decidir, entre eles, os conselhos.

Os conselhos são espaços institucionais inéditos. Eles são conquistas dos movimentos sociais na década de 1980. Eles são importantes novidades nas políticas sociais, principalmente Pós-Constituinte de 1988, por se constituírem como um dos instrumentos com papel de mediação na relação entre Estado e sociedade civil e como mecanismos de expressão, representação e participação da população no controle social “democrático”. Os conselhos foram criados num contexto marcado por intensas contradições entre o capital, o trabalho e o Estado. Também surgem num contexto marcado pela transição democrática de tipo “fraca e nego-

³ Cf: COUTINHO, C. N. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

ciada”, de reedição do conservadorismo político e de “contra-reforma do Estado” (CALVI, 2007).

Nesta assertiva, observa-se que os conselhos são perpassados pelos diferentes sentidos do controle social que acompanham as diferentes projeções para o campo ético-político brasileiro nos anos 1980/1990. Ao mesmo tempo em que eles se constituem na possibilidade da sociedade civil participar do controle social democrático, eles são atravessados pela implementação das estratégias de consenso e tomados como mecanismos privilegiados de legitimação da hegemonia da classe dominante. De outro modo, os conselhos, ao mesmo tempo em que se constituem como espaços de participação democrática e de controle social “democrático”, também podem se constituir em

[...] mecanismos de controle do Estado sobre as referidas classes [trabalhadoras e subalternas], à medida que formam consensos em torno das mudanças nas políticas públicas de acordo com as solicitações para a expansão do capital, diante do enfrentamento da atual crise, no sentido de realizar cortes nos gastos sociais e privatizar e focalizar as políticas sociais (CORREIA, 2002, p. 122).

Assim, verifica-se que os conselhos estão atravessados pelos diferentes controles sociais existentes no cenário brasileiro, que se mostram em permanente contradição e conflito. Deste modo, entende-se, com a ajuda de Gramsci, que o que determina a hegemonia de um ou de outro tipo de controle social é a existência de um grupo social que, na adoção de uma das perspectivas, se constitui como dirigente e/ou dominante, isto é, possui a hegemonia e/ou a dominação na sociedade.

Nestes moldes, quando avaliamos a experiência acumulada de mais de dez anos dos conselhos, encontramos inúmeros obstáculos para a realização do controle social democrático. De um lado, os conselhos deparam-se com a baixa cultura de participação da sociedade civil e com os traços conservadores da política nacional como o autoritarismo e o clientelismo. Os poderes executivos, nos três níveis federados, ainda apresentam forte resistência em dividir espaços nos processos decisórios das políticas sociais com os conselhos. Assim, lançam inúmeras estratégias contrárias à autonomia dos mesmos. De outro, os conselhos

se deparam com as estratégias de despolitização da sociedade civil e dos espaços públicos e da desestruturação das políticas sociais lançadas pelo projeto neoliberal nos dias atuais.

Entre os fatores da baixa cultura de participação e do conservadorismo político que interferem negativamente na efetivação do controle social “democrático” pelos conselhos, podemos citar: a centralização do poder nas mãos do executivo que ainda tem dificuldades de reconhecer os conselhos e aceitar a participação da sociedade civil nos momentos decisórios; o não fornecimento pelo poder público de infra-estrutura para o funcionamento dos conselhos; a apreensão, por parte do poder público, dos conselhos como um departamento administrativo das pastas gestoras; a dificuldade de acesso às informações necessárias para a realização do controle social “democrático”; os reduzidos prazos para a aprovação de documentos e projetos acerca das políticas sociais; a presença da secretária executiva e dos gestores das pastas com cargos vitalícios na presidência dos conselhos; a insuficiência da paridade quali-quantitativa entre sociedade civil e poder público; a falta de capacitação técnica e política dos conselheiros para lidar com questões emergentes nos conselhos; a ausência de um programa continuado de capacitações para os conselheiros; a desarticulação entre os vários conselhos; a sobreposição de ações dos diferentes conselhos; a sobreposição das ações dos conselhos e dos poderes legislativo, executivo e judiciário. Ainda podemos citar a forma como ocorre a indicação dos conselheiros para participarem dos conselhos configurando uma participação impositiva e obrigatória. As pessoas participam dos conselhos, não porque querem, mas porque são obrigadas (CALVI, 2007). Diante disto, o que se observa é a configuração da “representação personalizada”, onde a representação fica restrita à pessoa indicada (MELIM, 2006), etc.

Frente a estes fatores, entendemos que as estratégias neoliberais são ainda mais perversas no que se refere ao controle social democrático. As diretrizes neoliberais, somadas ao processo de reestruturação do trabalho, estão promovendo, de forma crescente, a despolitização da classe trabalhadora e a fragmentação de suas lutas. De um modo geral, observa-se que os movimentos sociais perdem cotidianamente seu poder comba-

tivo diante do Estado e assumem uma relação de consenso e parceria com o mesmo. Assim, conclui-se que a sociedade civil e os movimentos sociais que somaram forças para garantir a criação dos espaços públicos não são os mesmos componentes que integram os conselhos nos nossos dias. Observamos que as entidades do terceiro setor se inserem de forma predominante nos conselhos. O objetivo primeiro destas organizações nos conselhos pauta-se na busca de convênios financeiros para seu funcionamento (CALVI, 2007).

Desta forma, constata-se muito mais a presença da sociedade civil organizada com interesses particularistas do que uma sociedade civil atravessada pela lógica do interesse comum. De fato, este tem sido um dos fatores enfraquecedores dos conselhos e do seu objetivo de formular políticas sociais de caráter amplo e universal (CALVI, 2007).

Outro fator que tem interferido na realização do controle social “democrático” pelos conselhos, e que também advém das estratégias neoliberais no Estado, refere-se à lógica de estruturação das políticas sociais na sociedade capitalista e do modo de intervenção na questão social. Em suma, as políticas sociais são atravessadas pelo trinômio privatização, focalização e descentralização do modelo de “gestão gerencial” (TATAGIBA, 2003). Assim, cada política social emerge para dar conta de uma das refrações da questão social, desconsiderando as suas causas e sua relação com o modo de produção capitalista. As políticas sociais, assim como os movimentos sociais, são atravessadas pela despolitização, fragmentação e setorização (CALVI, 2007).

Os conselhos, que foram criados como canais de participação da sociedade civil no controle social “democrático” das políticas sociais, estão acompanhando a lógica setorial das políticas sociais. Cada conselho volta-se para ações específicas no âmbito de intervenção de cada política social. Diante da fragmentação crescente das políticas sociais também está crescendo o número de conselhos para responder a cada política fragmentada, sem que isto acarrete avanços nas mesmas. Ao contrário, constata-se uma despolitização e enfraquecimento da participação nos conselhos, principalmente, nas regiões mais interioranas e

nos municípios de pequeno porte demográfico (CALVI, 2007).

Neste sentido, observa-se que a multiplicação dos conselhos não ocorre por força da institucionalização do princípio participativo democrático e pelo desejo da sociedade civil de participar da política nacional como aconteceu nos princípios dos anos 1980/1990. Hoje, a realidade mostra que a multiplicação/proliferação destes espaços ocorre para atender, prioritária e predominantemente, aos requisitos básicos para recebimentos de financiamento das políticas sociais. É neste sentido que afirmamos que a “lógica da imposição”, para a criação dos conselhos, supera e coloca-se acima da “lógica da conquista”, em que os conselhos são pensados, planejados, organizados e desejados, principalmente, pela sociedade civil pautada no interesse coletivo. A “lógica da imposição” se traduz na exigência de implementação dos conselhos para que os recursos financeiros das políticas sociais, dos programas e projetos, possam ser repassados com a “garantia” de fiscalização e prestação de contas (CALVI, 2007).

Frente às exigências de criação dos conselhos como requisitos para repasse dos recursos, observa-se que não são levadas em consideração as especificidades, particularidades e capacidades de cada município em implementar estes espaços. Deste modo, o resultado da proliferação e multiplicação dos conselhos não se apresenta como conquista, mas sim como resposta às imposições para recebimento de recursos financeiros para a execução das políticas sociais. Em suma, concluímos que os conselhos estão atravessados pela contradição entre a “lógica da conquista” e a “lógica da imposição” (CALVI, 2007), que os leva à contradição entre o “adensamento e o esvaziamento da participação” (SILVA, 2005).

3 Conclusão

Diante do cenário atual, os conselhos apresentam-se com baixo potencial propositivo no campo das políticas sociais. Salvo casos bem sucedidos, os conselhos não se apresentam como instâncias capazes de democratizar o Estado, realizar efetivamente a socialização do poder e constituir a

esfera pública. Só, minimamente, estão conseguindo contribuir na formulação das políticas sociais e na realização o controle social “democrático”.

Deste modo, frente ao cenário caracterizado pela baixa capacidade propositiva, pela fragmentação e focalização e do predomínio da lógica da imposição no âmbito da criação dos conselhos, apreende-se a necessidade de se pensar estratégias políticas no sentido de (des)fragmentar as políticas sociais e os conselhos. Assim, Raichelis (2006) afirma que os conselhos precisam criar mecanismos de articulação com o objetivo de unirem forças e acabar com a sobreposição de ações entre eles. A articulação entre os conselhos, conselheiros, entidades, comunidade como um todo é fundamental, pois publiciza as decisões destes condutos e mobiliza a própria sociedade para participar. Esta é uma estratégia que deve compreender o cotidiano dos conselhos.

Porém, esta articulação entre os conselhos deve compreender uma estratégia mais ampla de defesa à (des)fragmentação dos conselhos, de forma que as políticas sociais não percam as suas particularidades, questões e reivindicações específicas, mas, estejam inseridas numa unidade maior. Assim, as políticas sociais que, em seu planejamento, se encontram insuficientes por estarem isoladas de outras políticas, seriam agrupadas em uma mesma unidade. Ou seja, suas questões comuns e específicas seriam cuidadas dentro do mesmo conselho.

A estratégia da (des)fragmentação dos conselhos significa abrir a possibilidade de apreensão da “lógica da conquista” e das particularidades dos municípios, principalmente, aqueles do interior que não possuem infra-estrutura adequada para implementar todos os conselhos que são exigidos, muitas vezes pelo Ministério Público.

Esta estratégia é qualitativamente mais suficiente, com resultados mais positivos, principalmente, para os pequenos municípios, nos quais os conselheiros e organizações da sociedade civil são sempre os mesmos e compõem os vários conselhos. Esta estratégia é ainda mais suficiente, pois a articulação e (des)fragmentação dos conselhos podem se constituir em verdadeiros instrumentos na resistência à fragmentação e focalização das políticas sociais, bem como na retomada da

“lógica da conquista” em seu processo de implementação.

Com estas afirmações, não se quer apresentar uma posição favorável ao fechamento de espaços de participação da população. Ao contrário, pretende-se chamar a atenção para o fato de que a multiplicidade de conselhos e a expansão quantitativa de espaços públicos não significam direta, mecânica e automaticamente a expansão de direitos e políticas sociais. Não se pode confundir quantidade com qualidade, como se ao implementar fóruns, conferências, “comissões de controle social” [democrático], conselhos estamos sendo transparentes e democráticos, assim como dividindo e distribuindo poder público.

Não é a multiplicação dos espaços públicos e dos conselhos referentes a cada política social que significará maior participação da sociedade civil e democratização dos direitos e políticas sociais. Muito pelo contrário, como expressa Raichelis (2006), esta fragmentação e multiplicidade de conselhos está contribuindo, mesmo que involuntariamente, para manter a fragmentação e segmentação das políticas sociais. A criação dos espaços públicos e dos conselhos envolve o sentimento da conquista, do desejo e do planejamento. A criação destes espaços como imposição e como condição única para a realização dos repasses de recursos públicos resulta num efeito contrário à democratização das políticas sociais.

É preciso ressaltar mais uma vez que, com estas afirmações, não se pretende aparecer contrário aos conselhos e ao controle social “democrático”. Diferente disto, insiste-se na sua existência e na adoção de estratégias que possibilitem o seu fortalecimento. Os conselhos são conquistas dos movimentos sociais que se mostraram protagonistas na década de 1980, e por isto mesmo devem ser reforçados e politizados.

Apreende-se, ao final desta discussão, que os conselhos como espaços de realização do controle social “democrático” sofrem forte presença do controle social do capital e seu sociometabolismo. Contudo, insiste-se no fortalecimento do controle social “democrático”, pois cada vez mais se assiste a utilização do fundo público para financiamento do capital em detrimento do financiamento das conquistas, direitos e políticas sociais, constituindo

um Estado máximo para o capital e mínimo para o trabalho.

Por isto, além das estratégias supra-citadas, entendemos que outro caminho importante para o fortalecimento dos conselhos e para a efetivação do controle social “democrático” é assumir o desafio da (re)politização da sociedade civil e dos movimentos sociais que tiveram grande potencial na década de 1980. Mas, é preciso ressaltar que se, por um lado a luta para ampliar a socialização da política e construir um efetivo protagonismo das massas capaz de consolidar a sociedade civil brasileira como protagonista da esfera pública exige um longo caminho a percorrer (COUTINHO, 2003), por outro lado, o caminho é ainda mais longo e difícil quando se trata da constituição de um controle social do trabalho e de uma sociedade socialista.

O enfrentamento destes desafios não é uma tarefa fácil e nem de rápida conquista, visto que a construção democrática é lenta e demanda tempo e estratégias coletivas. A tarefa ainda não é fácil, visto que se colocar na defesa dos conselhos e do controle social “democrático” e da construção de uma nova sociedade pautada nos princípios democráticos significa colocar-se contra o capitalismo e sua nova roupagem: o neoliberalismo. Eis o desafio a assumir

Referências

- ABREU, M. M. **Serviço social e organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.
- ALVAREZ, M. C. **Controle social**: notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo, Mar 2004, vol.18, no.1, p.168-176. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 13 jun. 2006.
- BEHRING, E. R. **Controle social**: histórico e estratégias de aprimoramento. Disponível em: www.cfess.org.br/. Acesso em: 18 jan. 2004. (Texto preparado para a III Conferência Nacional de Assistência Social, 2001)
- _____. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRAVO, M. I. S. SOUZA, R. de O. Conselhos de saúde e serviço social: luta política exercício profissional. **Ser Social**, Brasília, n.10, p.57-92, 2002.
- CALVI, K. U. **Serviço social e conselhos de políticas e de direitos**: contradição entre o projeto ético-político e a condição de assalariamento. 2007, 329f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2007.
- CORREIA, M. V. C. Que Controle Social na Política de Assistência Social? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez. ano XXIII, v.1, n.72, p.119-144, 2002.
- COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FERNANDES, F. **A nova república?** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.
- MELIM, J. I. **A participação popular no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória**: promessa ou realidade?. 2006. 200 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2006.
- MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Editora Unicamp, 2002.
- NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: Idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- RAICHELIS, R. **Esfera pública e os conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.
- _____. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: ano XXVII, n. 85, p.109-116, 2006.
- SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004, p. 168-185.
- SILVA, J. A. F. **Sociedade civil e conselhos de assistência social**: contradição entre o adensamento e o esvaziamento da participação. Dissertação de Mestrado. CCS/FSS/UERJ. Rio de Janeiro, 2005.
- TATAGIBA, L. **Participação, cultura política e modelos de gestão**: a democracia gerencial e suas ambivalências. São Paulo, 2003. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas.