CONTROLE SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Fabiana Luiza Negri[1]

Laíne Motter Oliveira[2]

Resumo: Levando em conta a atual conjuntura e ascensão ultraliberal de desmontes do aparelho público, caracterizada pela expansão da privatização e da desigualdade social, compreender os espaços de controle social torna-se crucial para instituir espaços de resistência. A finalidade deste trabalho é identificar a participação efetiva – ou a falta dessa – da sociedade civil nos espaços destinados à discussão, deliberação e fiscalização das políticas públicas, como os Conselhos de Políticas Públicas. A partir de uma pesquisa documental, com abordagem qualitativa, problematiza-se a fragilidade do controle social nesses locais. Do mesmo modo, busca-se localizar quem são as entidades que ocupam esses espaços e no que se refere às pautas destinadas à representação da sociedade civil. Dessa forma, parte-se da análise de 36 municípios – de seus Conselhos Municipais de Assistência Social – no estado de Santa Catarina para compreender a relação histórica da sociedade civil e do Estado.

Palavras-chave: Controle social; Sociedade civil; Estado; Participação.

Abstract: Taking into account the current situation and the ultraliberal rise of dismantling of the public apparatus, characterized by the expansion of privatization and social inequality, understanding the spaces of social control becomes crucial to instituting spaces of resistance. The purpose of this work is to identify the effective participation – or lack thereof – of civil society in spaces intended for discussion, deliberation and inspection of public policies, such as the Public Policy Councils. Based on documentary research, with a qualitative approach, the fragility of social control in these places is problematized. Likewise, it seeks to locate the entities that occupy these spaces and with regard to the agendas for the representation of civil society. Thus, an analysis of 36 municipalities – from their Municipal Councils for Social Assistance – in the state of Santa Catarina is used to understand the historical relationship between civil society and the State.

Keywords: Social control; Civil society; State; Participation.

[1] Professora Dra. do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: fabiana.negri@ufsc.br

[2] Discente do curso de graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: motterlaine@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O trabalho ora apresentado tem por objetivo tecer reflexões sobre a sociedade civil e o Estado, destacando a relação construída no âmbito dos conselhos municipais de assistência social para a efetividade do controle social.

Com o atual contexto de desmonte público e de contrarreformas, tem-se posta a necessidade de refletir e analisar os espaços de controle social e a efetiva participação da sociedade civil. Para tal, é necessário que se busque as condições materiais e históricas as quais evidenciem a relação sociedade civil-Estado. Inicialmente, é importante localizar o país no contexto do capitalismo mundial: o Brasil ocupa posições subalternas historicamente – principalmente ao pensar no período pós Segunda Guerra Mundial e pós Guerra Fria –, condicionado economicamente, politicamente e socialmente ao capitalismo internacional; tal posição também inclui os processos e os movimentos da burguesia nacional, tendo em vista que essa sempre esteve submetida à burguesia estrangeira, evidenciando a relação hierárquica e dependente entre os países centrais e os países periféricos. Ou seja, historicamente a burguesia brasileira é dependente e subalterna enquanto burguesia de um país subdesenvolvido do ponto de vista do capital (FONTES, 2010). Nesse sentido, mesmo que a burguesia nacional esteja hierarquicamente em desvantagem, ela não deixa de cumprir seu papel, reproduzindo as condições desiguais e subumanas submetidas à classe trabalhadora, buscando conservar sua legitimidade, da mesma forma em que busca administrar as expressões da questão social atendendo as necessidades da ordem burguesa por meio da adesão que recebe das categorias e dos setores (NETTO, 2011).

Seguindo essa lógica, é preciso compreender o papel do Estado enquanto um espaço de disputa da hegemonia. Para Gramsci (2005), “[...] o conceito de Estado é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tempo de produção e a economia de um dado momento).”. O conceito de Estado ampliado de Gramsci (2011) permite entender a relação unidade-distinção entre Estado e sociedade civil, enquanto uma relação metodológica e não orgânica, mantendo ao Estado o seu caráter classista e repressivo. Ademais, o conceito de sociedade civil, para Gramsci (2010), perpassa o “[...] plano que corresponde à função de hegemonia que o grupo exerce em toda a

sociedade e àquela de domínio direto ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico.”. A sociedade civil exerce a função de formar consensos em torno dos interesses classistas, enquanto espaço da luta de classes, da disputa pela hegemonia e pela conquista do poder político (FERRAZ; RABELO; HERKENHOFF, 2010). Da mesma forma, é necessário superar o entendimento do Estado na sua forma *satanizada*, na qual lhe é atribuído todos os vícios da política e da disputa pelo poder, como também superar a compreensão da sociedade civil enquanto uma ideia virtuosa de blocos monopolísticos e hegemônicos (RAICHELIS, 2008).

Com isso em vista, ressalta-se que, no cenário brasileiro, desde a década de 1990 a agenda neoliberal vem avançando, limitando as funções estatais com o intuito de privatizar, o que inclui as políticas sociais[3] conquistadas pela classe trabalhadora, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988. Boschetti (2010) afirma que a privatização das políticas públicas, como educação, saúde e previdência social, busca a mercantilização desses serviços que são públicos e garantidos pela Constituição Cidadã à população em geral. Diante de todas essas condições, a participação crítica da sociedade civil, fortalecendo a luta e a garantia dos direitos são extremamente essenciais. A Constituição Federal de 1988 propõe uma forma de controle e fiscalização das ações estatais pelos usuários ou não das políticas sociais, tanto no âmbito da elaboração de propostas para implementação, quanto no âmbito da operacionalização, o que caracteriza os Conselhos de Políticas Sociais. O controle social, por esse viés, deve ser apreendido em sua relação dialética com o Estado, abrangendo a sociedade civil formada por interesses opostos, devendo ser defendidos os interesses da classe subalterna (BRAVO; CORREIA, 2012). Por essa perspectiva, quando não se constata participação efetiva da sociedade civil nos espaços de participação democrática garantidos pelo Estado, evidencia-se a fragilidade na relação do Estado com a sociedade civil. Destaca-se que, de acordo com Rocha (2008), atualmente quase todas as políticas públicas brasileiras contam com espaço para gestão democrática com a participação social institucionalizada; a saúde foi a primeira área a criar e institucionalizar instrumentos que garantiram a participação popular, como os conselhos e as conferências.

[3] Entende-se as políticas sociais a partir de sua contraditoriedade. Ao atenderem os interesses do capital, servem aos interesses da classe trabalhadora. Ou seja, da mesma forma que garantem uma rede de proteção social, também operam na manutenção da força de trabalho, reproduzindo as necessidades da classe dominante.

Esse trabalho fundamenta-se na perspectiva teórica da teoria social crítica, buscando desvelar a essência dos fenômenos, partindo da realidade concreta. Aqui se identifica a fragilidade da relação do Estado e sociedade-civil a partir da análise dos dados colhidos nas leis de criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) de municípios de Santa Catarina. O estudo e a investigação partem de uma pesquisa documental na perspectiva qualitativa, crítica e com vistas à apreensão da totalidade. Aqui, apresenta-se o resultado parcial de um projeto de pesquisa que visa analisar e refletir a atuação de assistentes sociais que assessoram os CMAS de 36 municípios selecionados do Estado de Santa Catarina, a referida pesquisa tem como título "Os Conselhos Municipais de Assistência Social: a atuação do/a assistente social e o processo de participação democrática". A pesquisa documental é o ponto de partida da pesquisa acima referida a qual se realizou através da coleta das informações das Leis de Criação dos CMAS e Portarias/Decretos de Nomeação dos conselheiros, para isso, fez-se uma busca nos *sites* dos municípios e também foi realizado contato através de *e-mail* e telefone disponibilizados nas páginas *online* de cada cidade. Com isso, identificou-se a composição e organização dos conselhos a partir da qual se pretende compreender a relação sociedade civil-Estado, do mesmo modo que se busca refletir qual o perfil da sociedade civil representada dentro dos conselhos.

O presente trabalho em sua primeira parte apresenta a discussão sobre o controle social no país observando seus avanços e desafios na efetivação do controle da sociedade civil sobre o Estado, em seguida traça reflexões acerca da relação Estado e sociedade civil apontando sua fragilidade e por fim as notas conclusivas.

2. O ESPAÇO DE CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

A Constituição Cidadã, promulgada em 1988 no Brasil, trouxe uma expressiva evolução no que se refere à participação democrática da sociedade civil em assuntos públicos, possibilitando a interlocução dessa com o Estado. Vale relembrar, aqui, que os avanços promulgados na Constituição Federal de 1988 foram uma resposta às demandas reivindicadas pela classe trabalhadora organizada da época, a qual agitava o cenário político desde a década de 1970, como também

uma forma do Estado controlar a classe trabalhadora e, com isso, controlar a força de trabalho para a manutenção do capital. A população brasileira é caracterizada por sua participação social no cenário político do país historicamente, considerando os diversos episódios em que exemplificam a capacidade de organização e de luta do povo brasileiro (ROCHA, 2008). A maior forma de participação da sociedade brasileira na política era através das lutas populares, contando com greves, passeatas e ocupações, não sendo muito próxima da *política formal* – como os canais oficiais de fato e os mecanismos eleitorais –, a qual é interpretada pela sua incapacidade de absorver efetivamente as demandas sociais (RAICHELIS, 2008).

Historicamente, Raichelis (2008) relembra que o debate sobre a democracia participativa emerge em meio à luta contra a Ditadura Militar, em que já eram claros os limites da representação da democracia liberal para uma democratização efetiva, tanto do Estado quanto da sociedade civil. As pautas dos movimentos sociais eram sobre a participação efetiva deles no aparelho estatal de forma horizontal, contando com a presença ativa dos sujeitos e também partilhando o poder, podendo interferir nas decisões, nos conteúdos e na direção política. A ideia do que é público superou a ideia de ser algo privado ao Estado ou sinônimo de estatal, sendo entendido como o oposto disso. Com a Constituição de 1988, uma visão mais ampla do controle público foi incorporada pela sociedade, principalmente nos marcos legais das políticas públicas.

O controle social, nesse contexto, é inscrito nessa Constituição, enfatizando a participação democrática dos setores organizados da sociedade civil, principalmente dos segmentos populares, na tentativa de criar novas relações entre os movimentos sociais e a esfera da política institucional (RAICHELIS, 2008). Por outro lado, de acordo com Machado (2015), o que a Constituição Federal vigente aborda são os princípios dessa participação social, contudo, são as leis específicas de cada política pública que desenvolveram como essa participação ocorreria nos espaços dos colegiados, dos conselhos e das conferências. Os Conselhos de Políticas Públicas foram instituídos a partir da década de 1990, na mesma época em que o contexto político brasileiro era marcado pelo avanço da agenda neoliberal, pela fragilização dos movimentos sociais e enfraquecimento da organização da sociedade, demarcando, assim, alguns aspectos limitantes quanto à construção desses espaços democráticos. É de suma importância destacar que os conselhos de políticas públicas são espaços de elaboração, deliberação, avaliação e fiscalização

das políticas nas três esferas de governo (MACHADO, 2015) e, nesse viés, constituem-se enquanto espaços de disputa política e de contradição, característicos da relação do Estado e da sociedade civil.

Com o neoliberalismo avançando nos anos 1990, há um avanço da subjetividade pública, com a exacerbação do individualismo, da cultura privatista, da aparente desnecessidade do público, dificultando ainda mais a construção de uma esfera pública e democrática no Brasil. Além disso, também há uma despolitização da questão social[4] e uma reorientação das políticas públicas sob uma ótica gerencial, com parcerias público-privada com base em gestão empresarial. Ao mesmo tempo, cresce o associativismo civil – entidades sociais, ONGs, organizações empresariais, associações comunitárias – que disputa o fundo público para a execução de projetos, serviços e programas nas políticas sociais (RAICHELIS, 2008).

Ainda, para Bravo (2008), os conselhos são baseados na concepção da participação social, fundamentada na universalização dos direitos e ampliação da cidadania, pautada pela compreensão do papel do Estado. Dessa forma, os conselhos propõem a ideia do controle exercido pela sociedade através da presença e da ação organizada pelos vários segmentos, além de serem percebidos enquanto local de desempenhar diretamente um papel político; contudo é importante esclarecer que se trata também de um espaço contraditório, portanto de disputas, sendo possível construir processos de democracia popular. Tem-se, portanto, a essencialidade de refletir o espaço dos conselhos de políticas públicas no território nacional, contando com toda a historicidade de sua construção, de uma forma crítica e em sua totalidade, percebendo que possuem dificuldades de efetivação – principalmente ao considerar a atual conjuntura –, buscando compreender que dificuldades são essas e de onde elas vêm, da mesma forma que perceber que o controle social também é uma ferramenta essencial para possibilitar a participação popular, a qual prescinde de espaços para expressar suas demandas.

3. A RELAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E DO ESTADO

A instituição dos Conselhos de Políticas Públicas a partir da Constituição Federal de 1988 reforça a necessidade da relação entre a sociedade civil e o Estado.

[4] Resultado da contradição capital x trabalho, emergindo com a origem e a expansão do pauperismo da classe trabalhadora, expressando-se com as desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais.

Raichelis (2008) afirma que a Constituição propõe uma nova relação entre os movimentos sociais e a esfera política institucional. Além do mais, a autora também destaca a importância de compreender que a sociedade civil e o Estado não são instituições polares e dicotômicas, assim sendo, é necessário reconhecer tanto um quanto a outra a partir de suas pluralidades sociais e políticas para a defesa e disputa de projetos políticos.

Para tanto, cabe aqui trazer os dados coletados em pesquisa documental, abordando 36 municípios do Estado de Santa Catarina e seus respectivos Conselhos Municipais de Assistência Social enquanto espaços de controle social. Nesse sentido, é necessário expor que, dos 36 municípios pesquisados, 11 deles não dispuseram das informações acerca dos CMAS de suas localidades em sites e de fácil acesso. Mesmo sendo minoria, a falta de informações e de dados condiz com uma das problemáticas que Bravo (2008) aponta: a falta de conhecimento da sociedade civil sobre os conselhos e a baixa contribuição dos conselhos para a democratização da esfera pública. Quanto à paridade – igualdade no número de representações governamentais e não governamentais nos CMAS –, 03 municípios, dos 25 que apresentaram informações, não eram paritários, indo na contramão do que é proposto na Constituição Federal, apresentando uma representação desigual, portanto criando a possibilidade de injustiças nos debates e encaminhamentos realizados pelos conselhos.

A garantia da paridade por si só, no entanto, não significa que as representações não governamentais defendam organicamente os interesses da classe trabalhadora. Isso quer dizer que, nos CMAS em que foram encontradas informações, havia um número grande de entidades religiosas e de associações ocupando os lugares das representações não governamentais. Dos 25 municípios, 20 deles possuem associações integrando a representação não governamental dos CMAS e a principal delas é a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), presente em 15 CMAS. Da mesma forma, entidades religiosas constroem os Conselhos de 13 municípios. Diante dessas condições, percebe-se a fragilidade da representação no segmento da sociedade civil nesses CMAS, além de refletir a atuação no varejo das políticas sociais, enfatizando principalmente os convênios em detrimento da direção social das políticas (MOREIRA, 2008). Tanto as associações quanto as entidades religiosas ocupam um espaço expressivo nos conselhos, observando, com isso, a direção em que caminham as esferas que contam com a participação democrática

da sociedade civil: há uma inclinação à elitização, à homogeneização dos conselhos à parte da população que possui renda e a qual muitos são membros do funcionalismo público, limitando a representatividade e tornando os conselheiros representações elitizadas das organizações e do serviço público (PARANÁ; FUKS; PERISSINOTTO, 2004 *apud* BRONSTEIN; FONTES; PIMENTA, 2017). Ademais, reflete-se sobre a presença dessas associações e entidades prestadoras de serviços de assistência social, posta historicamente com um significativo peso quanto ao atendimento à população, abrindo espaço para a complementação ou até mesmo para a substituição das ações do Estado (CUNHA, 2010 *apud* SANTOS, 2016).

Complementar ao dado anterior, apenas 03 dos 25 municípios possuem movimentos sociais ou organização de trabalhadores presentes na construção dos CMAS. Evidentemente, a presença da classe trabalhadora organizada é mínima. Bronstein, Fontes e Pimenta (2017) refletem que os conselhos municipais de políticas sociais são vistos enquanto órgãos de administração pública e não enquanto instrumentos da sociedade civil, o que dificulta o relacionamento e a confiança na relação sociedade civil-Estado e acaba limitando a participação social proposta. Há também de se lembrar que, com o desenvolvimento da agenda neoliberal, o senso crítico passa a ser desvalorizado, ascendendo para os discursos solidários e filantrópicos. Há um movimento acentuado por parte do Estado pela privatização de serviços públicos, relegando às entidades da sociedade civil o papel de organização e gestão destes. A participação popular, nesse contexto, é ressignificada e passa a ser entendida enquanto uma participação solidária, sem objetivos coletivos e conscientemente classistas. Além do mais, os movimentos sociais também passam a ser criminalizados e enfraquecidos com o avanço do liberalismo. O baixo número de representações não governamentais construída pela organização da classe trabalhadora reflete o distanciamento da função dos Conselhos de Políticas Sociais, posta ainda no final da década de 1980. Sendo assim, a partir da observação desses dados, a direção apontada demonstra um processo regressivo do que se idealizou para os espaços de controle social, na medida em que não há propostas para a ampliação da participação da sociedade civil nos espaços de controle social e, concomitantemente, a relação do Estado com a sociedade civil se mantém cada vez mais fragilizada.

4. CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 apresentou inúmeros avanços institucionais e democráticos e a pauta do controle social foi incorporada pela Constituinte da época, originando os Conselhos de Políticas Públicas nas três esferas do Estado. Com isso em vista e com o desenvolvimento das políticas neoliberais no Brasil, esses espaços destinados à participação democrática da sociedade civil acabam se tornando mecanismos de legitimação do poder já dominante no Estado, de acordo com (MACHADO, 2015). A partir dos dados demonstrados nesse trabalho, reflete-se o extenso caminho a ser feito para que se efetive uma gestão democrática, direta e realmente participativa dentro desses espaços, considerando especialmente a pouca transparência das informações básicas dos CMAS até sua composição, majoritariamente construída por segmentos religiosos e associações.

Conforme Faria e Ribeiro (2010 *apud* SANTOS, 2016, p. 62-63),

> Uma vez que os desenhos institucionais dos conselhos municipais de políticas públicas não são neutros, suas escolas e variações, tais como quem participa ou como são recrutados, incidem diretamente sobre a atuação do colegiado, produzindo diversas consequências para os resultados da participação social.

Como já dito, a historicidade brasileira pontua o fazer político enquanto organização orgânica nos movimentos sociais e não pelas *vias oficiais*. Nessa lógica, percebe-se que a relação da sociedade civil e do Estado nunca foi baseada na confiança, mas sim na pressão popular e na efervescência política. Por outro lado, com a ascensão do neoliberalismo e do *sujeito neoliberal*, as políticas públicas acabam perdendo seu caráter crítico de direito na sociedade de classes e perpetuam-se de forma paternalista e fraterna. Diante dessas duas principais condições, a função e o objetivo dos conselhos de políticas públicas, existentes no bojo dessas relações, acabam debilitados e fragilizados e condicionadas à burocratização, à dominância e aos interesses de um Estado burguês.

É de suma importância refletir e repensar os espaços destinados ao controle social, o que influi diretamente na reflexão da relação entre a sociedade civil e o Estado, historicamente. Aqui, mais especificamente, a temática foi tratada partindo dos dados pesquisados e das análises feitas com os Conselhos Municipais de Assistência Social, contudo, sabe-se que a atual conjuntura debilita esses espaços em geral, da mesma forma que criminaliza movimentos sociais, que desestabiliza a compreensão crítica da realidade e que recorre ao individualismo como única

alternativa. Para tanto, mostra-se a emergência de fortalecer a participação da classe trabalhadora organizada, fortificando a mediação com a sociedade civil, com os usuários e não usuários de políticas públicas e, portanto, criando consciência crítica sobre a existência e o uso desses espaços na busca pela garantia dos direitos que foram conquistados pela classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a política social. In. BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.), **Capitalismo em Crise**: política social e direitos. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

BRAVO, Maria Inês. Potencialização das Representações do Conjunto CFESS/CRESS nos Conselhos de Políticas e de Direitos. In: Conselho Federal de Serviço Social. **O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2008. p. 53-67.

BRAVO, Maria I. S; CORREIA, Valéria C. Desafios do Controle Social na Atualidade. **Revista Serviço Social e Sociedade***,* São Paulo: Cortez, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

BRONSTEIN, Michelle Muniz; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PIMENTA, Gabriel Alves. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 8, n. 1, p. 89-102, jan./mar. 2017.

FERRAZ, Ana T; RABELO, Desirée; HERKENHOFF, Maria B. O Debate sobre o Controle Social da Política de Assistência Social entre 1985 e 2008. **Revista Temporalis.** Brasília: ABEPSS, Ano X, p. 133-149, jan./jun. 2010.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o capital-imperialismo:** teoria e política. 3ed. Rio de Janeiro: EPSJV/ Editora UFRJ, 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere.** Tradução: Luiz Sérgio Henrique e Carlos Nelson Coutinho (Orgs.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 82-85, 2005. v. 02.

_____, Antonio. **Cadernos do Cárcere:** Os intelectuais. O Princípio Educativo. Jornalismo. 5ª ed. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. v. 02.

_____, Antonio. **Cadernos do Cárcere:** Maquiavel notas sobre o estado e a política. 4ª ed. Tradução: Luiz S. Henrique, Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho (Org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. v. 03.

MACHADO, Cristiane Ferrari Canez. Os Assistentes Sociais nos Conselhos de Assistência Social como representantes do gestor. 2015. 203 f. **Dissertação**

(Mestrado) - **Programa de Pós-Graduação em Serviço Social**, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

MOREIRA, Marinete Cordeiro. Potencialização das Representações do Conjunto CFESS/CRESS nos Conselhos de Políticas e de Direitos. In: Conselho Federal de Serviço Social. **O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2008. p. 68-88.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** 8ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In. MOTA, Ana E. et al. (Orgs.), **Serviço Social e a Saúde:** formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2008.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social:** avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, ANFIP, Brasília, 2008.

SANTOS, André Yokowo dos. Paridade nos Conselhos Municipais de Assistência Social. 2016. 34 f. **TCC (Graduação)** - **Curso de Especialização em Gestão Públic**a, Enap, Brasília, 2016.