

Neoliberalismo, Controle Social E Conselhos No Brasil

Resultado de investigación finalizada

Estudios políticos, socio- jurídicos e institucionales

Sabrina da Silva Vianna

Resumo:

Após a ditadura militar no Brasil, os movimentos sociais conseguiram grande expressão através da promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta Constituição de cunho democrático serviu como marco regulatório da participação da sociedade nos assuntos do governo, instituindo novos cenários para a efetivação dos direitos dos cidadãos. Assim, na formulação de políticas públicas é possível encontrar várias formas de controle social, porém o escopo do presente artigo é analisar especificamente a atuação dos Conselhos no Brasil, trazendo uma reflexão sobre a dinâmica da participação social.

Palavras-chaves: Conselhos, Controle social, Neoliberalismo.

1.Introdução

A partir da Constituição Federal de 1988 houve uma formalização legislativa dos Conselhos, moldados numa gestão democrática, participativa e descentralizada, reconhecendo, inclusive, a participação da comunidade como forma de garantia da eficácia desse novo modelo, com uma proposta de uma política de maior participação popular, aproximando o Estado e a sociedade civil.

Assim, de modo a facilitar a compreensão das peculiaridades dos Conselhos no Brasil, diante de um contexto de inserção num capitalismo retardatário, faz-se necessário definir os seus contornos, a partir de sua contextualização na realidade brasileira, delineando as relações entre capital e trabalho dentro de uma perspectiva histórica que enfatiza o momento de inserção do Brasil na nova ordem econômica do Neoliberalismo.

Como o atual modelo em construção se baseia principalmente na participação da sociedade civil, é importante analisar o processo de participação popular dentro dos conselhos, já que a sua atividade é de grande relevância, por controlar a atuação estatal na gestão de políticas públicas.

No entanto, apesar de todos os avanços trazidos pela Constituição Federal e demais normas, esse modelo de controle social mostra-se conflitante com o poder dominante tradicional que não aceita ter o seu poder fracionado, dificultando a atuação dos conselhos. O que se vê é uma dualidade de forças, em que de um lado está a democracia representativa e de outro está a democracia participativa.

É com base nessa perspectiva que o artigo demonstrará como se dá a atuação da sociedade civil ao lado do Estado através de argumentos de diversos autores e ainda, levantará alguns problemas que os conselhos estão enfrentando para ter maior efetividade.

2.Perspectiva histórica

Os anos que se seguiram no período de reconstrução após a Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 70, chamado de fordista-keynesiano, representou a expansão do capitalismo com altas taxas de crescimento econômico, emprego, avanços tecnológicos e internacionalização da produção (Mota, 2009, p. 54).

Todos esses fatores foram responsáveis pela constituição do *Welfare State* em que houve a integração da demanda operária por melhores condições de vida. Pensou-se naquela época que poderia compatibilizar capitalismo com bem-estar e democracia. Contudo, a situação se reverteu e iniciou-se um período de crise de dívida externa entre os países periféricos, em que o capitalismo revelou uma crise de acumulação, fazendo com que os países mais desenvolvidos redefiniram a sua estratégia.

Com isso, o Neoliberalismo restaurou o capital, redefinindo as bases de mercado de trabalho com vistas à obtenção de lucros. Isso ocorreu com o respaldo no Consenso de Washington operacionalizado pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e pela Organização Mundial do Comércio.

No Brasil, as transformações do Estado foram percebidas com a Constituição Federal de 1988 após a crise do Bem-Estar Social e a implementação de políticas de descentralização e de cooperação com as ONGs – organizações não governamentais (J. Santos, 2011, p. 423).

Por volta desse período, início da década de 90, ocorreu a integração do Brasil à ordem econômica mundial, sob o imperativo do Neoliberalismo. Vale ressaltar que o Brasil não teve a experiência anterior do *Welfare State*, pois seu processo de modernização foi conservador com a consolidação da industrialização sem a redistribuição dos resultados com a classe trabalhadora.

Com relação aos direitos sociais, só começaram a ser difundidos com a Constituição de 1988 e logo após, com a influência do Neoliberalismo, as conquistas foram aos poucos sendo esvaziadas. O que ocorreu de fato foi uma contra-reforma do Estado brasileiro com a criação de obstáculos e redirecionamento das conquistas da Constituição (Behring & Boschetti, 2006, pp. 147-148).

Reformou-se o Estado com ênfase nas privatizações, pois se alegava a ineficiência do Estado, entrega do capital público para o estrangeiro, reforma da Previdência Social, Programa de Publicização com a regulamentação de entidades do terceiro setor para execução de políticas públicas, transferindo a responsabilidade do Estado para a Sociedade.

Houve uma redução dos gastos sociais para pagar dívidas públicas e se alcançar o superávit primário. O Neoliberalismo acabou sendo traduzido numa preocupação de ordem econômica maior do que a ordem social, em medidas de ajustes econômicos, retração das políticas públicas de proteção social, crescimento de desemprego e pobreza.

Nesse sentido, toda essa desigualdade e contradição decorrente da hegemonia do mercado atingiu um alto nível de naturalização social, em que a difusão social da produção contribuiu para desocultar novas formas de opressão, fazendo surgir Novos Movimentos Sociais com lutas voltadas a difundir uma democracia mais participativa. E com base nessas lutas, a Constituição Federal de 1988 inseriu também novos elementos de participação social (B. Santos, 2001, p. 261).

3.Aspectos do controle social

O controle social é exercido basicamente sob duas formas: uma é aquela exercida pelo Estado sobre a sociedade e a outra, é aquela exercida pela sociedade sobre Estado. No primeiro caso, cabe ao Estado tarefas de controle social, na perspectiva de monitoramento, de desenhar estratégias que compõem o processo de gestão e objetivam supervisionar o modo como os serviços são implementados, avaliando sua qualidade e efetividade. Já no segundo caso, “é um conjunto de ações de natureza sociopolíticas e técnico-operativas, desenvolvidas pela sociedade civil, com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais” (Herkenhoff & Rabelo, 2011, p. 83).

Do ponto de vista do controle exercido pelo Estado na sociedade, é possível verificar, duas modalidades principais. A primeira modalidade é de controle externo, em que os mecanismos de repressão são destinados para a manutenção da ordem, como as legislações restritivas, o poder de polícia, o controle dos tribunais, de forma verticalizada, centralizada e quase sempre autoritária. A segunda modalidade é de controle interno, horizontalmente construído, que ocorre como um produto de uma socialização que naturaliza as desigualdades sociais e individuais, justificando privilégios e consentindo com discriminações (Campos, 2006, p. 103).

O controle social da sociedade sobre o Estado também pode ser visto sob dois prismas diferentes. Um de natureza técnica, voltado para a fiscalização da Administração Pública encontrado nas funções exercidas pelo Ministério Público, Tribunais de Contas e demais órgãos estatais e outro, de natureza política encontrado, por exemplo, nas funções exercidas pelos conselhos de políticas sociais (Campos, 2006, p. 104).

É com esse último enfoque que será analisado o controle social no presente estudo, levando em consideração a capacidade que a sociedade civil tem de efetivamente interferir nas políticas públicas, atuando em conjunto com o Estado na elaboração de programas e na fiscalização da execução dessas políticas através dos conselhos.

4. Democracia e conselhos no Brasil

Por volta dos anos 1980, antes mesmo do marco regulatório da participação social no Brasil que se deu em 1988, já se realizavam experiências de controle social na gestão de políticas públicas por meio de conselhos e fóruns populares, principalmente na área de saúde. Esses conselhos populares foram verdadeiras propostas dos setores de oposição ao regime militar, surgindo com diversos papéis. Ora, poderiam ser organismos de movimento popular atuando junto ao executivo; ora, poderiam ser organismos superiores de luta e de organização popular (Gohn, 2007, p. 75).

No decorrer desse processo político, mais precisamente após a Constituição Federal de 1988, os atores da sociedade civil foram investidos de atribuições e competências legais, adquirindo prerrogativas para intervir no poder estatal através dos conselhos e outras organizações. Com isso, os conselhos passaram a fazer parte do processo de construção da democracia com o objetivo principal de dar visibilidade às demandas das parcelas excluídas da sociedade e conferir poder decisório, influenciando na agenda de governo (Campos, 2006).

Mesmo com os avanços da Constituição Federal de 1988, fez-se necessário a edição de leis infraconstitucionais para melhor regulamentar a incorporação dos Conselhos. Dentre essas leis, pode-se mencionar a Lei Orgânica da Saúde proposta em 1990, que inicialmente teve o veto integral de todos os institutos da participação popular e a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993.

Os conselhos, na maneira como eles introduziram a questão da partilha do poder em uma instituição híbrida, são também o resultado de diferentes negociações após o processo constituinte. Um dos seus elementos mais importantes é a associação entre a falta da participação e sanção, expressa na suspensão da transferência de recursos públicos federais para os municípios que não praticarem a participação popular na saúde (Avritzer, 2008, p. 53).

Houve uma verdadeira disseminação das instituições participativas pelo país, evidenciando que apesar de todas as resistências, o projeto participativo se impôs como princípio no Brasil. Nenhum governo pode hoje ignorar os conselhos nos processos da política, pois mesmo que os conselhos não tenham poder efetivo para decidir sobre a política pública, os conselhos têm poder de veto sobre as decisões do governo, podendo paralisar obras, vetar convênios e suspender o repasse de recursos (Almeida & Tatagiba, 2012, p. 72).

Nesse sentido, esclarece Cortes e Gugliano (2010) que:

Os conselhos fazem parte da estrutura administrativa das áreas de política pública a que estão vinculados. Esse nível alto de institucionalização se expressa nas variações de conteúdo das agendas e nos diferentes tipos de decisão que os conselhos podem tomar em cada área de política pública. Por exemplo, enquanto na área de trabalho e emprego, eles decidem sobre os tipos de cursos de qualificação profissional que serão financiados com recursos públicos, na área de assistência social eles definem quais os provedores privados de serviços assistências estão aptos, de

acordo com os critérios legais, a receber, ou continuar recebendo, recursos públicos. As agendas dos conselhos, as questões sobre as quais eles têm poder para decidir, e o seu papel institucional são modelados por regras pré-estabelecidas e pelas necessidades criadas pelas características institucionais de cada área (pp.62-63).

Exemplificando, no âmbito da Assistência Social, os conselhos foram criados com diversas atribuições, dentre elas, a deliberação e fiscalização da execução da política e de seu financiamento, tendo o poder de normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social, definindo os padrões de qualidade de atendimento e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros. Nesta perspectiva, a união da sociedade civil com a representação governamental é um elemento fundamental para estabelecer consensos, o que aponta para a necessidade de definir estratégias políticas a serem adotadas nesse processo de correlação de forças.

O que se observa, segundo Diniz, Gomide, Paz, Silva e Wanderley (2012, p. 14), é o fomento da participação social na realidade brasileira valorizado na Constituição Federal e na legislação como um todo que trouxe estratégias políticas adotadas para definir prioridades, fiscalizar as ações, monitorar a aplicação de recursos e avaliar as condições de implementação das políticas sociais, visando uma maior articulação entre o Estado e a sociedade.

Para Gohn (2007), os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas e são importantes, pois são fruto das demandas populares e das pressões da sociedade civil pela redemocratização do país e são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada. Além disso, destaca a diferença entre conselhos gestores e fóruns civis não-governamentais, informando que estes últimos são compostos exclusivamente por representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força de mobilização e não possuem na maioria dos casos, assento institucionalizado junto ao poder público. Já os conselhos gestores dependem de leis para serem estabelecidos, têm caráter deliberativo, com gestão descentralizada e participativa com uma composição paritária.

Contudo, do ponto de vista histórico a nova noção de controle e participação social insculpida nos diplomas legislativos ainda é muito recente. Os conselhos introduziram novos elementos de disputa política e os governantes ainda não estão familiarizados com essa realidade. Para a autora Ferraz (2006, p. 62) vários estudos ressaltam os conflitos existentes entre a legitimidade dos que foram escolhidos em pleitos eleitorais regulares, no âmbito da competição partidária e eleitoral, e a legitimidade dos representantes das diferentes entidades da sociedade civil que compõe o segmento dos usuários nos mais diferentes conselhos.

Esses estudos demonstram que há um intenso conflito entre os modelos de participação e representação. O Poder Executivo que lida diretamente com os conselhos não querem partilhar o poder por não acreditarem que eles possuem legitimidade suficiente para interferir no governo, pois a legitimação para representar os interesses da coletividade apenas decorreria de um processo eleitoral regular e a prestação de contas de daria apenas aos eleitores e não aos representantes da sociedade civil.

Nesse sentido, pontua Raichelis (1998, p. 186) que esta perspectiva impossibilita enxergar que há uma necessária complementaridade entre democracia representativa e democracia participativa, respaldada no próprio texto constitucional que amplia os espaços político-institucionais, aperfeiçoando e consolidando os mecanismos formais da própria democracia representativa.

Assim, deve haver uma renovação na teoria democrática com a formulação de critérios democráticos que não sejam limitados no ato de votar. Isso implicaria numa articulação da democracia representativa com a democracia participativa.

A nova teoria democrática deverá proceder à repolitização global da prática social e o campo político imenso que daí resultará permitirá desocultar formas novas de opressão e de dominação, ao mesmo tempo que criará novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e de

cidadania. Esse novo campo político não é, contudo, um campo amorfo. Politizar significa identificar relações de poder e imaginar formas práticas de as transformar em relações de autoridade partilhada. As diferenças entre as relações de poder são o princípio da diferenciação e estratificação do político. Enquanto tarefa analítica e pressuposto de ação prática, é tão importante a globalização do político como a sua diferenciação (B. Santos, 2000, pp. 270-271).

Por isso, os conselhos têm se instituído num ambiente de disputa, submissão política e contenção da participação e de seu potencial democratizante.

O esvaziamento e a conseqüente anulação da presença dos conselhos no circuito decisório têm sido a mais forte estratégia usada por representantes de blocos no poder e forças de caráter antidemocrático para resistir à partilha efetiva de poder e à promoção de alterações mais profundas na direção dada ao uso de recursos públicos no sentido de efetivar políticas que garantam o acesso da maioria da população a bens e serviços capazes de assegurar a efetividade de seus direitos (Ferraz, 2006, p. 68).

De outro lado, é fundamental que a construção dessas instâncias públicas seja acompanhada de iniciativas que fomentem a apropriação do conselho pela própria sociedade. Nesse sentido, Almeida e Tatagiba (2012, p. 78) relatam que inúmeros estudos de casos revelam que os conselhos podem se transformar em mais um local secreto do Estado ao não permitirem acesso público às suas reuniões ou criarem dificuldades para a consulta de suas atas.

Já Raichelis (1998, p. 191) tomando como base a composição do Conselho Nacional de Assistência Social, relata que na prática, o Executivo, em suas diferentes instâncias, tem utilizado expedientes de interferência direta e neutralização no seu funcionamento. Assim, esses estudos deixam claro que a interferência do governo não se dá apenas na esfera municipal, mas também a nível nacional.

O que se verifica de fato é uma participação não efetiva da sociedade. A Política Nacional da Assistência Social, tomada como exemplo, “não se realiza em conformidade com os princípios e as diretrizes que a orientam. Dito de outra forma, sem a participação militante e politicamente qualificada da sociedade civil, o paradigma expresso na LOAS é desdenhado” (Campos, 2006, p. 118). Assim, nota-se um processo de esvaziamento em que a participação democrática é elitista e restrita, com grande influência de acordos entre Executivo e Legislativo que mudam repentinamente a legislação de constituição do conselho para incluir uma composição favorável ao bloco do poder (Ferraz, 2006, p. 64).

De outro lado, também se observa a influência do poder Executivo na composição dos conselhos que compromete a tomada de decisões. Nesse sentido, Gohn (2007, p. 92) alerta que a paridade na composição dos conselhos, não é uma questão apenas numérica, mas de condições de certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo etc. Então, o que se encontra é uma verdadeira disparidade de condições para a participação em um conselho de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil. Os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática, enquanto o segundo grupo encontra diversas dificuldades, por atuarem em porções fragmentadas sem estrutura para se articular com outras áreas ou com conselhos da administração pública. Por isso, é preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração.

Mesmo descrito na lei que o conselho seria paritário, observa-se pouca representatividade da sociedade civil. Quando no conselho faz parte apenas uma das categorias interessadas, as deliberações geralmente serão objeto de vícios corporativistas. Como o ideal é democrático, torna-se desejável que

diversas entidades interessadas nos assuntos possam apresentar seus pareceres sobre as questões para haver um equilíbrio nos critérios de decisão. Os conselhos têm o mérito de servirem de local de debates das questões de interesse de uma comunidade, podendo prestar-se a instrumentalizar vozes sociais (Aguillar, 1999, p. 219).

Outro desafio dos conselhos é superar o entrave encontrado na sua dinâmica representativa marcada pela discussão técnica na definição das políticas sociais. Conforme, Ferraz (2006) o que ocorre nessas discussões é que “as diretrizes e programas transformam-se em problemas essencialmente técnicos com linguagem rebuscada e muitas vezes incompreensíveis aos leigos” (p.66), produzindo um efeito negativo de incompetência dos representantes da sociedade civil, atribuindo uma valorização dos *técnicos*.

Levando em consideração o controle social da gestão de recursos, percebe-se que a análise da gestão pressupõe conhecimentos específicos das áreas de contabilidade e administração, o que demanda uma capacitação dos conselheiros. Porém, na maioria dos conselhos não existe um quadro de profissionais habilitados e politicamente independentes do Poder Executivo, a maioria dos gestores não apresenta relatórios contábeis para apreciação do conselho. Ademais, outras atribuições exigem conhecimentos técnicos como na avaliação de qualidade e da efetividade das ações que também demanda equipes técnicas com o domínio de metodologias para a avaliação de resultados das políticas sociais (Campos, 2006).

Esse processo de fortalecimento da burocracia governamental, fundado na tecnificação de questões é uma triste realidade que demonstra uma despolitização das questões eminentemente políticas, como pode ser observado através das palavras do representante do Ipea (Raichelis, 1998)

Porque a grande maioria dos conselheiros que representam a sociedade civil, não tem conhecimento da máquina burocrática, não sabe como funciona o governo, os trâmites que devem ser seguidos porque as leis assim determinam [...] Para a sociedade civil, de modo geral, esses trâmites são muito simples [...] Então, o governo passou a se interessar por participar mais desses conselhos, para que certas deliberações não sejam tomadas por inaplicáveis [...] Ou seja, a maioria dos conselheiros não conhece ou não sabe interpretar a lei e os decretos, porque não têm experiência, não estão habituados no dia-a-dia a trabalhar com isso (p. 192).

5. Conclusão

Diante do exposto é preciso fazer uma reflexão sobre os desafios a serem enfrentados pelos conselhos para que haja uma operacionalização plena, conforme os ideais democráticos. A participação social ainda está muito aquém do desejado, como o cenário é novo, não há tradição participativa e exercício prático. Além disso, há falta de recursos públicos que viabilizem o funcionamento dos conselhos, os representantes possuem pouca representatividade, o governo ainda não os reconhece como legitimados, falta capacitação dos gestores para o entendimento dos assuntos técnicos e a composição não é qualitativa.

Outro desafio é o desconhecimento pelos usuários de suas possibilidades, o que inviabiliza a cobrança na prestação de contas. É preciso fiscalizar e controlar não só os governantes, mas também os próprios conselheiros.

Entretanto, mesmo com os diversos problemas enfrentados no processo de reconhecimento da participação popular, não se pode esquecer que houve de fato uma inovação legislativa e institucional com a Constituição Federal de 1988, que possibilitou a inserção das camadas populares no rol do governo. Isso ajudou a dar maior transparência, sendo uma verdadeira conquista dos movimentos sociais que lutaram contra a ditadura.

Referências

- Aguillar, F. (1999). *Controle Social de Serviços Públicos*. São Paulo: Max Limonade.
- Almeida, C., & Tatagiba, L. (2012). Os conselhos gestores sobre o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, (109), 68-92.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opin. Publica*. 14(1), 43-64.
- Behring, E. R. & Boschetti, I. (2006). *Política Social: fundamentos e história* (pp. 147-191). São Paulo: Cortez.
- Campos, E. B. (2006). Assistência Social: do descontrole ao controle social. *Serviço Social & Sociedade*, (88), 101-121, .
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (2001). [Coleção Saraiva de Legislação]. (21a ed.). São Paulo: Saraiva.
- Cortes, S., & Gugliano, A. (2010). Entre neocorporativistas e deliberativos; uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. *Revista Sociologias*, 24(12), 44-75.
- Diniz, T. M., Gomide, C. M., Paz, R.D., Silva, M. L. & Wanderley, M. B.. (2012). Movimentos sociais e redes: reflexões a partir do pensamento de Ilse Scherer-Warren. *Serviço Social & Sociedade*, (109), 112-125.
- Ferraz, A. T. R. (2006). Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*, (88), 59-74.
- Gohn, M. (2007). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez.
- Herkenhoff, M. B & Rabelo, D. C. (2011). Controle social e direito de acesso à informação: considerações a partir da política de Assistência Social. *Textos & Contextos*, 10(1), 82-93.
- Mota, A. E. (2009). *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais* (pp. 51-67). Brasília: CFESS.
- RAICHELIS, R. (1998). *Esfera Pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. (2a ed.). São Paulo: Cortez.
- Santos, B. S. (2000). Subjectividade, cidadania e emancipação. In: Pela Mão de Alice. *O social e o Político na pós-modernidade* (7a ed., pp.75-280). São Paulo: Cortez.
- Santos, J. T. (2011). Novas questões sociais mundiais, projetos sociais e culturais e a planificação emancipatória. In: Violência e cidadania (Org.). *Práticas sociológicas e compromissos sociais* (pp. 413-437). Porto Alegre: Sulina.