

CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS SOCIAIS E A FORMAÇÃO DE CONSENSOS

Management Councils of Social Policies and Consensus Building

Maria de Fátima Pessoa Lepikson*

Resumo

Este artigo discute a possibilidade da construção de políticas sociais a partir da formação de consensos em um contexto onde estão postas relações complexas que comportam desafios e interesses diversos e, por vezes, antagônicos. O texto se apoia em concepções de teóricos-chave da categoria "sociedade civil", com destaque para Gramsci e Habermas. Articulando as concepções desses teóricos, apoiada em autores que aproximam tais concepções da realidade brasileira, como Montañó e Duriguetto, destaca que no Brasil os interesses das camadas pauperizadas nos conselhos gestores de políticas sociais são sobrepujados por interesses particulares de pequenas frações da sociedade. Para discutir as possibilidades de esses conselhos contribuírem para a alteração dos fundamentos da desigualdade social, o artigo foca justamente na dinâmica recente de seu objeto de atuação: as políticas públicas no período que segue à promulgação da Constituição Federal. Com o desenvolvimento da discussão, percebe-se que os conselhos brasileiros se aproximaram da teorização habermasiana na medida que atuam para a formação de consensos interclasses. Por fim, o artigo enfatiza que qualquer possibilidade de consenso só poderá vir a ocorrer na medida em que a justiça e a igualdade social se tornem, de fato, parâmetros intransigentes na definição de políticas públicas.

Palavras-chave: Conselhos. Consenso. Classes.

INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas, que avançou em compasso com o avanço do projeto neoliberal, é ponto de intenso e caloroso debate. De um lado, é alvo de críticas que a tratam como instrumento de desresponsabilização do Estado ante questões necessárias e, de outro, é exaltada pelos que defendem a construção de consenso interclasses e a busca da solidariedade promovida por iniciativas voluntárias e autônomas.

Essa diferença de concepções resulta da crença em distintos projetos societários. De um lado, pensa-se a superação das desigualdades sociais a partir de mudanças estruturais nas relações sociais e, de outro, vislumbra-se a formação de consenso interclasses por meio de

* Doutora em Educação pelo PPGE/UFBA; Membro do Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania; Professora da Escola de Serviço Social da Universidade Católica do Salvador. E-mail: maria.lepikson@ucsal.br.

processos comunicativos voltados para a interação sem que sejam necessariamente alteradas as relações estabelecidas.

Sobre a divergência dos pontos de vista, releva destacar que as relações sociais estabelecidas determinam diferentes situações de sobrevivência, papéis, lugares no mundo (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010), enfim, contribuem para a formação de interesses e visões de mundo diferentes e, por vezes, inconciliáveis.

Este artigo pontuará, em um primeiro momento, a questão da participação social e, em seguida, as políticas sociais no Brasil, que se configuram como objeto central das instâncias de participação social, os Conselhos Gestores de Políticas Sociais.

Em seguida, serão destacadas concepções de teóricos que atribuem significativa importância à participação da sociedade civil no processo de construção de projetos societários, mais especificamente, Gramsci e Habermas. A escolha desses autores se justifica por serem eles bases teóricas fundamentais das reflexões contemporâneas a respeito das relações estabelecidas entre Estado (em seu sentido estrito) e Sociedade Civil. A partir dessas reflexões, alguns teóricos têm fundamentado suas análises sobre a sociedade civil e sua participação em instâncias de deliberação de políticas, como é o caso de Montañó e Duriguetto.

Por fim, converge-se para a discussão sobre os limites de uma substantiva conciliação de interesses para a definição de políticas sociais e, nesse sentido, a possibilidade de atuação dos conselhos no verdadeiro enfrentamento das reais demandas das camadas pauperizadas da população¹. Pretende-se, mais do que conclusões, apontar elementos e questões que deverão embasar posicionamentos teórico-práticos frente aos novos desafios colocados aos conselhos gestores, desafios que se fazem prementes diante da fragilização dos direitos sociais imposta pelo projeto neoliberal.

¹ Vale esclarecer que a Política Pública, cujo objetivo precípua é responder às demandas relacionadas à questão social, é reconhecida, conforme apontou Granman, (em Seminário realizado em 15 de maio de 2012 em Salvador/Ba) como uma Política Pública de caráter Social. Pois bem, sem desconsiderar as demais políticas, especialmente a Política Econômica, até porque isto seria impossível, é sobre esse perfil de Política, a Social, que este artigo discutirá.

OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo brasileiro de redemocratização político-eleitoral que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, oficializou novas bases para a relação entre sociedade e Estado. Já no seu parágrafo único do artigo primeiro, ficaram definidas as bases democráticas de caráter representativo: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Apesar de não atacar os mecanismos geradores de desigualdades, a Constituição avançou, no seu artigo sexto, ao determinar os direitos sociais: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Deve-se ter claro que a conquista desses direitos sociais, ou melhor, de sua inclusão na Carta Magna, é fruto não de uma situação de convergência de interesses interclasses, mas sim da correlação de forças interclasses do momento.

Nesse sentido, como aponta Coutinho (2008), conquistas populares podem se desenvolver mesmo dentro da ordem capitalista, o que significa dizer que avanços sociais são conquistados mesmo sem que seja abalada fundamentalmente a ordem capitalista.

Decerto, muitas das liberdades democráticas em sua forma moderna (o reconhecimento dos direitos civis, o princípio da soberania popular, etc.) tiveram nas revoluções burguesas – ou, mais concretamente, nos amplos movimentos populares do Terceiro Estado contra o despotismo absolutista – as condições históricas de sua gênese; e outras tantas (como o direito de associação, o sufrágio universal e igual, etc.), embora conquistadas pelas lutas populares em oposição à burguesia, puderam se desenvolver e consolidar no quadro da ordem capitalista (COUTINHO, 2008, p. 21).

Os direitos sociais devem, conforme determina a própria Constituição, ser materializados por meio das políticas sociais, que, por sua vez, devem ser viabilizadas pelo Estado em parceria com a sociedade. Ao instituir a participação da sociedade na formulação das políticas sociais e, para tanto, institucionalizar os conselhos, a Constituição preenche lacuna deixada pela ditadura militar.

Segundo Calderón, nesse sentido, a Constituição Federal traz consigo uma nova utopia democrático-participacionista (1995) na qual a sociedade civil, representada pelos

conselhos enquanto instâncias democráticas e descentralizadas de representação de interesses coletivos, seria parte necessária do poder político de deliberação e de controle social.

Aos conselhos foi atribuída a função de, de forma colegiada (com representações da sociedade civil e do Estado), deliberar sobre diretrizes de políticas públicas nos três níveis federativos (municipal, estadual e Federal), além de exercer controle sobre as ações do Estado, inclusive sobre o orçamento público. Em suma, com o reconhecimento dos conselhos gestores como espaços de deliberação, oficializava-se e regulamentava-se a participação da sociedade civil na gestão dos interesses públicos.

Com suas prerrogativas, esses organismos, ao fortalecerem a representação popular, poderiam significar uma importante ferramenta na luta contra a própria ordem social que o estabeleceu ou, em outro sentido, poderiam trabalhar para a construção de consenso entre diferentes forças e classes sociais. Poderiam, ainda, constituir-se em instâncias que corresponderiam ao que Duriguetto (2005, 2007) intitula de “esfera pública de cidadania”, que, sem ter como propósito último a alteração da ordem estabelecida, garantiria a existência de espaços necessários à defesa e/ou avanço de direitos.

AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A resposta estatal às necessidades da sociedade ocorre via regulamentação de direitos por meio da Política Social, cuja formatação depende, obviamente, de circunstâncias históricas específicas e, nesse bojo, da correlação de forças no interior da própria sociedade civil.

A Política Social, portanto, não se reduz, como é do senso comum, às ações concretas desenvolvidas pelo Estado para atender ou amenizar demandas das camadas pauperizadas. Ao contrário, como sugerido, materializa a correlação de forças e interesses de instâncias distintas em determinado momento histórico. Segundo Faleiros

A população-alvo das políticas sociais não são indivíduos isolados, mas a força do trabalho atual ou potencial, segundo a correlação de forças sociais e o desenvolvimento do Estado democrático de direito. Os trabalhadores do setor monopolista estão em melhores condições de beneficiar-se da política de habitação, de educação, de lazer, de saúde. Os trabalhadores do setor concorrencial, por sua vez, dificilmente teriam acesso a casas, lazer, já que consomem a quase totalidade de seus salários em alimentação e vestuário (FALEIROS, 2006. p. 73).

Entende-se, pois, que a sociedade civil é compreendida como um complexo conjunto de organismos que, consciente ou inconscientemente, defendem interesses das respectivas classes (GRAMSCI, 1978). Esses organismos não se configuram como um todo homogêneo, não atuam usando as mesmas estratégias e nem ao menos têm base nas mesmas posições políticas. Mesmo as visões de mundo desses organismos se diferenciam a partir de conjunturas políticas, realidades geográficas, culturais e socioeconômicas particulares.

Ademais, discutir Política Social em um país marcado por um período autoritário e excludente, como é o caso brasileiro, torna impreterível pensar a participação político deliberativa da sociedade civil sem perder de foco o histórico de repressões. Deve-se manter em mente que a nação brasileira é, desde suas raízes, perpassada por relações autoritárias e centralizadoras, fruto, também, de uma relação que pautou (e que ainda pauta) políticas verticais “de cima para baixo” e que, portanto, sempre determinada por aqueles que se mantinham apartados da realidade da população em situação de vulnerabilidade social e econômica. Não por acaso, as políticas sociais foram engendradas em bases assistencialistas e paternalistas, só tendo sido alterada a partir de legislações complementares à Constituição Federal, como é o da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – (Lei 8.742 aprovadas em 07/12/1993)².

No característico movimento de avanços e retrocessos da história, os regimes ditatoriais foram sendo minados pelas lutas em busca da democracia. A redemocratização político-eleitoral, no Brasil, como é sabido, só ocorreu porque, mais do que com a mera aceitação, contou com os interesses (mesmo que não expressos) de determinados grupos econômicos e políticos. Ou seja, para além do “clamor popular”, interesses de poderosas frações econômicas da sociedade foram atendidos pelo processo de redemocratização brasileiro.

É inegável, contudo, que as novas bases das relações entre Estado e Sociedade Civil, sobretudo no que tange ao avanço da participação da última nas instâncias deliberativas, são resultados da pressão social exercida pelos movimentos sociais de construção da cidadania. Dessa pressão surgiram os mecanismos de controle social, dessa vez, ao contrário da relação anterior, da sociedade civil em relação ao Estado. A previsão dessas instâncias de participação

² “A partir da Loas, a proteção social se coloca como um mecanismo contra as formas de exclusão social que decorrem de certas vicissitudes da vida [] A assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaços de ampliação de seu protagonismo”. (CRUZ; GUARESCHI, 2009, p. 28)

da sociedade civil foi, então, oficialmente inserida na Constituição na forma de conselhos de diferentes setores da política social.

Mais tarde os conselhos (ex: de saúde, educação, criança e adolescente) foram regulamentados por leis complementares em todos os níveis da federação (municipal, estadual e federal). Os Conselhos foram configurados como organismos paritários (Estado, sociedade civil e, em alguns deles, usuários) corresponsáveis pela deliberação de políticas e pelo controle social voltado para a defesa e para a garantia dos “interesses públicos”, ou mais exatamente, para a efetivação dos direitos sociais a serem materializados pelas políticas sociais.

Contudo, enquanto o Brasil consolidava, em sua nova Constituição, avanços em relação aos direitos sociais e institucionalizava a participação social nas instâncias deliberativas, em países centrais e seus vizinhos latino americanos, o projeto neoliberal avançava de forma “deletéria” sobre conquistas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Nesse contexto, o Estado passava a ter outro papel: de agente direto do desenvolvimento passava a atuar como preparador de espaço para que o mercado pudesse se desenvolver “livremente”, o que, em tese, permitiria um crescimento econômico que se refletiria em desenvolvimento para todo o conjunto da sociedade. O Estado abandonava, então, sua função de promotor do “bem-estar social” para concentrar esforços na preparação adequada do seu território para a circulação do capital.

Além do recuo do Estado de atividades potencialmente lucrativas para que fossem ocupadas pelo capital, como, por exemplo, a prestação de serviços de saúde e educação, o projeto neoliberal trouxe em seu bojo flexibilização das leis trabalhistas. Evidentemente, isso teve reflexo imediato sobre a parcela da população que mais dependia dos serviços públicos essenciais e que tiveram suas relações de trabalho precarizadas (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Em suma, o que se tem a partir do processo de “neoliberalização” do país é a fragilização dos direitos sociais.

Diante da redução e da precarização das políticas sociais coube à sociedade civil, ou melhor, aos organismos sociais ditos de função pública, de caráter não governamental, apresentar propostas para amenizar os reflexos do recuo do estado. Daí alguns sugerirem que o avanço da sociedade civil no vácuo deixado pelo Estado legitima e ratifica a desresponsabilização do Estado ante os direitos sociais.

A expansão da sociedade civil a partir dos organismos de intervenção direta nas múltiplas manifestações oriundas da questão social passou a ser alvo de problematizações e interpretações de diferentes correntes teóricas. O fato é que a participação da sociedade civil nos espaços de deliberação política e de controle social contribuiu para que a própria sociedade civil fosse ressignificada de acordo com diferentes visões políticas e ideológicas naquele momento específico onde se apregoava a minimização do Estado

Dentre essas formas de controle social, inserem-se os conselhos gestores de políticas públicas. Segundo Tatagiba (2010, p. 35),

Os Conselhos gestores aparecem com espaços nos quais se gesta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto para o Estado, indicando a gestação de uma tendência contrária à privatização dos espaços e dos assuntos públicos, marca da constituição do Estado e da sociedade no Brasil. Os Conselhos, nesse sentido, encarnam as ambiguidades, os desafios e as promessas de uma forma partilhada de produção de políticas públicas, erigida sob uma cultura política na qual predominam referências autoritárias, as quais elas obviamente não estão imunes.

Considerando que o papel legal dos Conselhos Gestores de Políticas é de controle e de deliberação de políticas sociais, nesse contexto de desresponsabilização do Estado ante os direitos sociais, releva destacar seu poder legítimo de articular, influenciar, deliberar e de controlar o Estado no exercício de suas funções e uso dos recursos públicos. Ou seja, já instituídos e regulamentados, caberia aos Conselhos interferir nesse processo de recuo do Estado.

A divergência de compreensões sobre o papel da sociedade civil nesses conselhos é significativa entre autores que são referência na análise contemporânea da sociedade civil. Embora em períodos históricos diferentes, Gramsci (final do século XX) e Habermas (teórico contemporâneo) colaboram para que se possa compreender essa participação em sentido emancipador das classes subalternas ou conciliador de interesses interclasses a partir dos diferentes projetos de sociedade.

SOCIEDADE CIVIL E O (IM)POSSÍVEL CONSENSO INTERCLASSES

Gramsci defende a ideia da sociedade civil como esfera integrante do Estado, Estado este constituído pela unidade entre a sociedade política (coerção) e sociedade civil (consenso).

Segundo o autor, os processos de complexificação das relações de poder e da organização de interesses fazem emergir uma “nova dimensão da vida social”, a esfera da sociedade civil. O entendimento de Gramsci sobre a sociedade civil é pautado na relação entre teoria, história, política e, especialmente, a partir de uma leitura de totalidade. Sob esse enfoque, a sociedade civil é concebida com base na história e em concepções formadas ao longo de um processo de elaboração de ideias sobre o Estado (GRAMSCI, 1978).

É importante ressaltar que Gramsci realizou suas reflexões a partir do Estado burguês (GRUPPI, 1980) e, por isso, ressalta a hegemonia de uma classe social sobre a outra. Sobre a questão da hegemonia e de ideologia, Gramsci fundamenta suas reflexões no pensamento marxista, mais especificamente em Lênin (BUONICORE, 2011)

Antônio Tavares de Jesus, ao discutir o pensamento gramsciano em relação à questão da hegemonia, esclarece:

Hegemonia, portanto, desde suas origens até os nossos dias, implica poder-direção ou dominação-consenso. Assim é que aparecem, permanecem e se estratificam esses dois elementos encontrados desde o início, diversificados em vários sinônimos. Dominar é igualmente governar, ser chefe, mandar. Por outro lado, dirigir equivale a guiar, conduzir, ser líder. É, porém, na união destes elementos que se deverá buscar um conceito pleno para a hegemonia (JESUS, 1989. p. 32).

De forma complementar, Gruppi acrescenta:

Naturalmente, ampliamos o conceito de hegemonia. Para nós a hegemonia é a capacidade dirigente da classe operária, é a capacidade de realizar todas aquelas alianças que são indispensáveis a fim de que a classe operária tenha acesso ao poder numa sociedade de capitalismo monopolista de Estado (GRUPPI, 1980, p. 89).

Gramsci entende que a cultura e a ideologia são frutos das ideias da classe dominante e que as relações de produção determinam não só as instituições políticas e estatais, mas também a própria maneira de pensar, ou seja, a formação da consciência.

Na relação entre interesses antagônicos, algo inerente às relações de reprodução capitalista, as classes subalternas se situam, como o próprio adjetivo sugere, de forma subordinada à classe dominante. Essa subordinação ocorre porque as classes subalternas, formada pela a grande massa dos trabalhadores, não têm sua própria concepção de mundo, mas absorvem concepções da classe a que estão subjugadas (GRUPPI, 1980, p. 89).

Gramsci discute o princípio da construção da hegemonia, direção moral e política de uma classe sobre a outra. A esse respeito Gruppi (1980), teórico estudioso de Gramsci, afirma

que o proletariado, ao tomar consciência de sua posição no modo de produção capitalista, passa a se contrapor a esse sistema e busca conquistar a hegemonia da classe dominante. Para Gramsci, a conquista da hegemonia pelo proletariado pressupõe a ação revolucionária. Nesse sentido, na medida em que a classe dirigente não consegue manter o poder e a coesão social pela hegemonia, tem vez a revolução proletária, a revolução das classes subalternas.

Gramsci, em razão de sua doença, não pode avançar em relação às discussões sobre a estratégia revolucionária, mas Gruppi coloca:

Nós fomos adiante nessa elaboração buscando descobrir o que vem a ser uma estratégia revolucionária nos países capitalistas desenvolvidos. [...] Começamos a fazê-lo durante a guerra de libertação, falando em democracia progressista, em democracia de tipo novo [...] (GRUPPI, 1980, p. 82).

Sob essa ótica, o sistema de alianças se dá na perspectiva de combate ao capitalismo e é permeado por relações pluralistas e por contrastes, confrontos e lutas. Em relação ao pluralismo, pode-se defini-lo como pluralismo social e político. Gruppi afirma que

[...] para nós o pluralismo é uma ampliação de alianças sociais e políticas tamanha que possa isolar o grande capital monopolista – sua lógica é a lógica que hoje, nesta sociedade predomina o capitalismo de Estado – até derrotá-lo. Só assim realiza-se o verdadeiro pluralismo, porque nós afirmamos que enquanto existir o grande capital nunca existirá na sociedade um pluralismo real, será sempre uma ficção na medida em que existe o monopólio dos meios de informação, da economia, dentre outros monopólios (GRUPPI, 1980, p. 89).

De acordo com Gruppi, um pluralismo real só existirá quando o capitalismo for derrotado e se encaminharem formas de autogoverno da sociedade com participação plural composta de instituições estatais e sociais, inclusive, no interior da própria classe operária, que não é homogênea.

Gruppi defende a ideia de que o que se espera não é hegemonia e pluralismo, mas hegemonia no pluralismo e que, se “O pluralismo vive na classe operária, ele pode realizar-se na sociedade” (GRUPPI, 1980, p. 90). Como coloca o autor, entre a hegemonia e o pluralismo existe uma correlação dialética, quanto mais existir “hegemonia mais existe pluralismo, não como confusão de forças diferentes, mas sim como forma de luta que é hoje a mais ampliada, a mais aguda, a mais caracterizada do ponto de vista de classe” (GRUPPI, 1980, p. 90).

Retomando as ideias de Gramsci, vale salientar a importância por ele atribuída à questão da intransigência (como atributo do caráter) e da tolerância (como método das discussões entre os homens no estabelecimento de consensos). Em relação à intransigência,

Gramsci afirma que ela se refere exclusivamente à relação entre objetivos pretendidos e meios adequados. A intransigência se constitui como a “única prova” de que uma determinada coletividade tem um objetivo, uma única vontade e maturidade de pensamento.

Pois a intransigência exige que cada parte em separado seja coerente com o todo, que cada momento da vida social seja harmonicamente preestabelecido, que tudo tenha sido pensado. Isto é, existem princípios gerais, claros e distintos e que tudo que seja feito dependa necessariamente deles (GRAMSCI, 1976, p. 171).

A intransigência tem a tolerância como seu contrário. A esse respeito, Gramsci discute a importância da deliberação coletiva. Nesse sentido, deve-se preservar o acordo e seus membros devem discutir entre si para que possa, assim, acontecer o “encontro das almas e das vontades”. Para que isso aconteça, para que a discussão seja plena e sincera, é, pois, fundamental a máxima tolerância. Todos devem estar convencidos de que aquela é a verdade e que, portanto, é preciso realizá-la. No momento da ação, todos devem ser concordes e solidários porque, no fluir da discussão, se foi formando um acordo tácito e todos se tornam responsáveis pelo sucesso.

Por fim, pode-se afirmar que em Gramsci a ideia do consenso intraclasse é pautada na intransigência em relação aos princípios e na tolerância no que tange à diversidade, ou, como expressa Gruppi, ao pluralismo na hegemonia (GRAMSCI, 1976, p. 171). Para tal, se faz necessária a ruptura da hegemonia do bloco adversário. A hegemonia pretendida pelos autores se pauta em uma hegemonia fundamentada na luta, uma luta que, no Ocidente, em decorrência da organização da sociedade civil, dar-se-á através de uma guerra de posições em busca de um resultado concreto: a conquista da hegemonia, da emancipação das classes subalternas.

Mas Gramsci não é o único teórico que tem respaldado as discussões sobre a sociedade civil na contemporaneidade e a construção de consensos. Adeptos de ideias reformistas, da solidariedade, da interação e da formação de consensos a partir de interesses específicos, têm embasado reflexões críticas de autores como Montañó e Duriguetto, especialmente diante dos contextos social, econômico, político e ideológico que perpassa o “mundo da vida”. Dentre esses autores Habermas é uma das referências atuais.

Diferente de Gramsci, Habermas discute a autonomia da sociedade civil em relação ao sistema econômico e da administração pública. No seu entendimento, a sociedade civil é

composta por diferentes movimentos sociais, por associações e organizações voluntárias e autônomas que têm o papel de captar

[...] os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensá-los e transmiti-los, a seguir, para a esfera política. (Habermas 1977:99) Dessa compreensão da dinâmica social é que pode resultar [...] um deslocamento de pesos nas relações entre dinheiro, poder administrativo e solidariedade, a partir das quais as sociedades modernas satisfazem suas necessidades de integração e regulação (HABERMAS, 1977, p. 22 apud, DURIGUETTO, 2007, p. 112).

Habermas discute a dimensão política da vida social com base na crítica sobre experiências das sociedades capitalistas avançadas. Apesar de reconhecer os ganhos daí advindos, destaca a “face negativa” da intervenção do Estado através de procedimentos jurídico-administrativos que provocaram a “burocratização, vigilância e controle da vida diária”. Diante da autonomização da economia, da política e da conseqüente colonização da “dinâmica associativa e comunicativa do mundo da vida”, esse autor apresenta a alternativa de “substituir a ‘utopia do trabalho’ pela racionalidade comunicativa, único meio que visualiza como capaz de afirmar os valores de solidariedade contra o poder e o dinheiro” (DURIGUETTO, 2007, p. 113).

Partindo do princípio de que a categoria trabalho e a divisão da sociedade em classes sociais, diante do capitalismo avançado, não se figuram como elementos centrais³, o autor destaca a esfera comunicacional como elemento fundante da formação do ser social e desenvolve essa ideia com base em sistemas pautados na racionalidade instrumental e na racionalidade comunicativa. A primeira diz respeito ao agir voltado para fins determinados (resultados) e desenvolve-se nas esferas da economia e da administração pública. Esse sistema desdobra-se em subsistemas autônomos responsáveis pela reprodução social: o subsistema econômico e o subsistema político. É nesse sistema que o trabalho, o dinheiro e o poder se destacam como elementos de controle (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

Ainda em relação ao agir voltado para determinados fins ou, no dizer de Habermas, para o sucesso, o autor destaca que eles buscam alcançar seus objetivos influenciando externamente através de armas, seduções e ameaças. Na racionalidade comunicativa, diferente da racionalidade instrumental, o produto do agir comunicativo é o consenso resultante da interação e da negociação entre os atores.

³ Segundo Habermas, diante do capitalismo avançado não é possível se fundamentar na luta de classes, isso não quer dizer que os antagonismos de classes tenham desaparecido (HABERMAS, 1977. p. 386).

A racionalidade comunicativa permite que os indivíduos, a partir da internalização das regras e das normas sociais, expressem seus sentimentos e vivências. É neste campo de interação social, o qual Habermas denomina de mundo da vida, que os indivíduos interagem, defendem seus interesses e reagem contra a burocratização e a mercantilização. A partir daí, buscam formas de solidariedade e de coesão social. (HABERMAS, 1989).

Os fluxos comunicativos decorrem do conjunto de associações voluntárias, espontâneas e não vinculadas ao mercado, ao Estado e à sociedade civil. Segundo Habermas (HABERMAS, 1989), é nesse conjunto de movimentos, associações e organizações de caráter voluntário e espontâneo que são geradas e propagadas as convicções, onde surgem e são levantados temas relevantes para o conjunto da sociedade. Nesses espaços, são interpretados valores e produzidos fundamentos que podem ser aceitos ou rejeitados (desqualificados).

Vale aqui considerar a posição de Habermas a respeito da intervenção do Estado no capitalismo, que contribui diretamente para entender a estratégia compensatória, por ele oferecida⁴ à população demandante de políticas sociais.

O capitalismo regulado pela intervenção do Estado e que nasceu para fazer face aos perigos representados para o sistema por um declarado antagonismo entre as classes bloqueia-lhes o conflito. O sistema do capitalismo avançado define-se por uma política que assegura para si a lealdade de massas por via de gratificações compensadoras, isto é, uma política que evita conflitos” (HABERMAS, 1977, p. 385).

Enquanto o produto da racionalidade instrumental, pautado na busca pelo sucesso, é o dinheiro e o poder, o produto do agir comunicativo busca o entendimento mútuo, o acordo ou a negociação sobre situações e consequências esperadas que resultam do diálogo entre os atores.

A respeito da distinção desses dois sistemas da racionalidade instrumental e da racionalidade comunicativa, Habermas destaca que o fortalecimento do fenômeno da burocracia estatal reduziria a autonomia dos indivíduos sem, no entanto, obstaculizar “as formas da política moderna”, à medida que encontram “estruturas associativas e comunicativas da esfera pública, o espaço para sua expansão e desenvolvimento de forma

⁴ De acordo com Cohen e Arato (2000, p. 493), o mundo da vida em Habermas apresenta “[...] três componentes estruturais – cultura, sociedade e personalidade. Na medida em que os atores se entendem mutuamente e estão de acordo sobre sua situação, compartilham uma tradição cultural e, ao coordenarem sua ação por meio de normas reconhecidas intersubjetivamente, atuam como membros de um grupo social solidário (DURIGUETTO, 2007, p. 110).

autônoma, visando, cada vez mais, à reprodução da solidariedade social” (DURIGUETTO, 2007, p. 109-110).

Segundo Habermas, a teoria do agir comunicativo teria mais condições, estaria mais preparada para propor uma utopia emancipadora sem que para isso, sejam travadas lutas. Nesta ótica seria possível, sem que se entre em confronto com as estruturas, criar um processo de interação construído em base do diálogo e na solidariedade a partir de interesses comuns interclasses (HABERMAS, 1989).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Têm-se como fundamento da discussão sobre a participação da sociedade civil nas instâncias deliberativas duas concepções que não divergem “nos detalhes”, a construção de consensos, mas que, em sua essência, em termos de visão de mundo, objetivos e resultados, divergem em questões basilares.

Gramsci alicerça seu pensamento sobre sociedade civil na ideia de Estado ampliado, do qual fariam parte a sociedade política e a sociedade civil. A ideia de Gramsci está baseada na centralidade do trabalho, à medida que defende a emancipação da “classe subalterna” (trabalhadora) da hegemonia da classe dominante. Nessa perspectiva, a busca de um consenso se daria intraclasses, visto que a relação interclasses seria impossível, uma vez que os interesses das classes fundamentais, por serem contraditórios e antagônicos, são inconciliáveis.

Habermas, por sua vez, desenvolve a teoria do agir comunicativo, pautado na ideia de construção de processos interativos formadores de consensos. Para ele, o trabalho não seria a categoria central, mas a linguagem que comunica e expressa interesses conciliáveis se constitui como tal categoria.

Aqui se tem um ponto determinante e que diferencia os dois autores em questão: Gramsci busca um projeto de sociedade cujo fundamento é a emancipação das “classes subalternas”, enquanto, para Habermas, através das ações geradas por iniciativas voluntárias e autônomas da sociedade civil, seriam construídos consensos inter e intraclasses sem que para isso fosse afetada a ordem social estabelecida, ou seja, a existência de classes em posições antagônicas.

Como pode ser percebido, as ideias de Gramsci e Habermas divergem na essência, divergem em relação ao projeto de sociedade, sobre a emancipação das classes subalternas ou a convivência consensual interclasses com um capitalismo menos avassalador e, por que não dizer, parafraseando Milton Santos (2001), quando se refere à globalização, para um capitalismo menos “perverso” para a classe pauperizada.

Em Gramsci, a intransigência é uma questão de princípio e a necessária tolerância só é possível intraclasse. Nessa concepção o projeto de sociedade se volta para a emancipação das classes subalternas que deverá ocorrer de forma processual ou progressiva e efetivará a superação da sociedade dividida em classes antagônicas. Já em Habermas é destacada a possibilidade de interação e da construção de consensos a partir de interesses afins, interesses esses que extrapolam a questão de classe e que não atingem a questão estrutural conformada pelas relações sociais capitalistas.

A partir dessas diferentes concepções, pode-se compreender o resultado efetivo da atuação dos conselhos enquanto instâncias representativas da sociedade civil na formulação de políticas e mesmo o direcionamento resultante dessas políticas. Compreende-se a importância de perspectivas que defendem a possibilidade de consensos, de tolerância, no que tange às questões “transversais”, das relações interpessoais inerentes ao cotidiano, questões que aproximam sujeitos de diferentes classes sociais, como é o caso do combate à exploração sexual de crianças, e de adolescentes, o preconceito racial ou de gênero e a defesa do meio ambiente.

Tal tolerância, não se nega, é de extrema importância. No entanto, não se pode perder a visão da inserção de tais diferenças em um princípio basilar: o princípio da intransigência em relação à justiça social, aí incluída, obviamente, a justiça econômica e política. Essa intransigência deveria pautar as instâncias que representam a sociedade civil nos espaços de deliberação das políticas públicas.

A racionalidade comunicativa diz respeito à questão da criação de espaços de negociação e construção de consensos e, sendo assim, de convivência e tolerância entre interesses diversos, inclusive os interesses de classes. Apesar de Habermas não discutir abertamente essa questão, ela afeta de forma diferenciada as relações cotidianas das pessoas a depender de seu modo de inserção social. Não extrapola, portanto, a construção de respostas a demandas das relações que se travam na infraestrutura, que são de extrema importância para a sociedade contemporânea, mas que não atingem diretamente as raízes da questão social.

Nesse sentido, a questão das políticas sociais, deliberadas e fiscalizadas com controle social exercido pelos conselhos, decorrem, como sugerido no desenvolvimento do trabalho, da correlação de forças inerentes às relações estabelecidas intra e extra conselho e de questões relacionadas ao cotidiano ou de ordem macroestrutural. Ficam patentes, aí, as dificuldades no que diz respeito à formação de um único projeto de sociedade.

A primeira dessas dificuldades está ligada à atribuição desses conselhos como organismos com força política e representatividade suficiente para enfrentar os obstáculos à construção de uma sociedade verdadeiramente justa, a atribuir-lhes papel de representar os interesses das classes cujas próprias visões de mundo sofrem determinações exógenas.

Diante de tal limitação, receia-se que os conselhos de políticas sociais, diante da falta de clareza política e da fragilidade da força de pressão de seus representantes, se reduzam a meros “captadores de ecos”, ou melhor, mediadores de interesses divergentes e assimetricamente representados no meio social. Receia-se que se restrinjam a “comunicar” e a “tornar públicos” os interesses de determinadas categorias, mas que não combatam frontalmente a questão do processo de fragilização das políticas sociais e, mais do que isso, não combatam as raízes da pauperização de grupos populacionais inteiros, não combatam os mecanismos que originam a desigualdade social. Pior, tratados como grande avanço, na condição instrumentos representativos supostamente suficientes de participação social, enquanto não atacarem os mecanismos estruturais que reproduzem as consequências que combatem, podem estar servindo de instrumentos de legitimação dessa própria estrutura.

Considerando que a sociedade contemporânea responde ao paradigma individualista, a possibilidade do controle social exercido por conselhos de base paritária, mesmo sendo uma conquista da democracia brasileira, vê sua força reduzida diante da condição de instância paritária. Como esperar que um conselho paritário, inserido que está em uma sociedade desigual, possa vir a garantir a destinação e a priorização do uso dos recursos públicos para a implementação de políticas sociais que superem meros e estratégicos propósitos compensatórios e que sejam destinadas para a superação do “perverso” processo de pauperização e de negação dos direitos sociais de milhões de brasileiros? Como esperar que, imersos no paradigma individualista, lutem por questão de classe, lutem pela emancipação da classe subalterna?

Se assim acontecesse, a participação da sociedade civil em organismos de controle social passaria a se configurar como uma estratégia processual para a construção de uma

sociedade justa e igualitária, mas nunca como um acordo com aqueles que desrespeitam e violam os direitos sociais e humanos.

Se adotassem práticas emancipatórias, os conselhos se configurariam como um risco para aqueles que não se sensibilizam e reagem ativamente para superar as situações de constante violação de direitos sociais da população pauperizada. Tal risco ocorreria à medida que se substanciaria uma participação social mais comprometida com os destinos da sociedade e a vida dos cidadãos brasileiros em seu conjunto.

Tem-se, por fim, que as políticas sociais verdadeiramente voltadas para a “justiça e igualdade social” têm um longo caminho a percorrer, um caminho que depende inexoravelmente da participação política da sociedade civil. A forma como essa participação se materializa depende de um igualmente longo e rigoroso processo de formação de um consenso pautado em interesses universais, em oposição aos interesses da classe dominante, o que significa, nos termos de Gramsci, travar a guerra de posição. Para isso, indispensável se torna a construção de intransigente e persistente processo de formação de uma consciência voltada para a justiça e igualdade social ou, dito de outra forma, para a superação dos mecanismos geradores da desigualdade social, não apenas de suas consequências.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006 (Biblioteca Básica de Serviço Social; v.2).

BUONICORE, Augusto C. **Especial 120 anos de Antônio Gramsci – Ideologia e intelectuais** na obra de Gramsci. Disponível em:

<<https://solidariedadesocialista.wordpress.com/tag/ideologia-e-intelectuais-na-obra-de-antonio-gramsci/>>. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Rideel, 2003.

_____. Lei Orgânica de Assistência Social n. 8.742/93. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 15 de mai. 2013.

CALDERÓN, A. Participação Popular: uma abordagem na lógica da função governativa. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 9, nº 4, out-dez 1995.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente: ensaios sobre a democracia e Socialismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CRISTO, S. C. A. Controle Social em Saúde: o caso do Pará. In. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, n. 109, jan./mar. 2012.

CRUZ, L.R.; GUARESCHI, N.M.F. A constituição da assistência social como política pública: interrogações à psicologia. In: CRUZ, L.R.; GUARESCHI, N.M.F (orgs). **Políticas**

públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas. Petrópolis: Vozes, 2009 – (Coleção Psicologia Social).

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil, Esfera Pública, Terceiro Setor: a dança dos conceitos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, n. 81, 2005.

_____. **Sociedade Civil e Democracia:** Um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista:** as funções da previdência e assistência sociais. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GRAMSCI, Antônio. **Obras Escolhidas**. Trad. de Manuel Cruz; Rev. de Nei da Rocha Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

GRUPPI, Luciano. **Tudo Começou com Maquiavel:** as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci. Porto Alegre: L&PM, 1980.

HABERMAS, Jurgen. A Técnica e a Ciência como Ideologia. In: Birnbaum, P; Chazel, F. **Teoria Sociológica**. Trad. Gisela S. Souza e Hélio Souza. São Paulo: Hucitec, Ed. da Universidade de São Paulo, 1977.

_____. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Trad. Guido de Almeida. Rio de Janeiro: Companhia de Letras, 1989.

JESUS, A. T. **Educação e Hegemonia no pensamento de Antônio Gramsci**. Campinas: Cortez; São Paulo. Editora da Universidade de Campinas, 1989.

MONTAÑO, Carlos. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “Terceiro Setor” em questão. In: **Revista Serviço social e Sociedade**. São Paulo, Editora Cortez, n. 59, 1999.

MONTAÑO, Carlos. DURIGUETTO, M. L. **Classe e Movimentos Sociais**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização:** do pensamento único à consciência universal. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

TATAGIBA in Rubin. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

WANDERLEY. L. E.W. **Sociedade Civil e Gramsci:** desafios teóricos e práticos. In. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 109. jan./mar. 2012.

Abstract

This article discusses the possibility of building social policies based on consensus formation in a context where truly complex relationships are placed and point to diverse and sometimes antagonistic challenges and interests. The text is based on concepts of theoretical key authors on "civil society", especially Gramsci and Habermas. Articulating the conceptions of these theorists, with the support from authors who brings such conceptions into Brazilian reality, as Montañó and Duriguetto, the text points out that in Brazil the interests of the impoverished layers of the society are outweighed by private interests in the management of social policy councils. To discuss the possibilities of these councils to contribute for changing the foundations of the social inequality, the article focuses on the actual dynamics of its acting

object: the public policy in the period following the promulgation of the Constitution. It is expected from this discussion to demonstrate that it is evident that Brazilian councils approached the Habermas' theory when they act for forming interclass consensus. Finally, the article emphasizes that any possibility of consensus can only occur to the extent that justice and social equality become, indeed, intransigent parameters in defining public policies.

Keywords: Councils. Consensus. Social Classes.