

# RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL:

Reflexões sobre perspectivas democráticas.

ANDRESSA KOLODY<sup>1</sup>  
CARLA BUHRER SALLES ROSA<sup>2</sup>  
DANUTA S. C. LUIZ<sup>3</sup>

---

**Resumo:** Este artigo objetiva, a partir da síntese das categorias Estado e sociedade civil nos autores clássicos e contemporâneos situar os conselhos gestores de políticas públicas, bem como refletir sobre as questões que envolvem a participação democrática da sociedade civil no Brasil no contexto desses espaços. Para isso ao longo do texto os conselhos são compreendidos enquanto espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado, tendo como uma de suas finalidades o controle social das políticas públicas. De igual sorte consideramos que a participação da sociedade civil se configura enquanto prática necessária na consolidação de aspectos que compõem a democracia em diferentes níveis de gestão social e ainda possibilita fortalecer e aprofundar a democracia, com vistas a uma cidadania integral com acesso aos direitos civis, políticos e sociais.

**Palavras chave:** Estado.Sociedade Civil.Democracia.Conselhos.

**Abstract:** This article aims, from the summary categories of state and civil society in classical and contemporary authors situate the advice policy makers as well as reflect on the issues surrounding the democratic participation of civil society in Brazil in the context of these spaces. To do so throughout the text the councils are seen as spaces for dialogue between civil society and the state, having as one of its purposes the social control of public policies. Also feel lucky that the participation of civil society is shaped as a necessary practice in the consolidation of aspects that make up democracy at different levels of management and also allows social strengthening and deepening democracy, with a view to full citizenship with access to civil, political and social.

**Keywords:** State.Civil Society.Democracy.Councils.

---

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar algumas questões que envolvem a participação democrática da sociedade civil no Brasil, através dos conselhos gestores de políticas públicas. Este caminho, ao mesmo tempo em que democratiza o Estado e expande condições para o exercício de cidadania, supõe conflitos e contradições entre os

sujeitos. Ou seja, esse processo se configura de forma dual, carregada de contradições.

Desse modo, neste texto, será realizado uma retrospectiva da construção destes espaços no aparelho estatal, em especial a partir da Constituição Federal de 1988. Num primeiro momento, através de revisão bibliográfica, este trabalho apresenta uma síntese das concepções de Estado e sociedade civil nos contratualistas, Marx e Engels, Hegel e Max Weber. No que segue, debruçamo-nos, sobretudo nas

contribuições de Gramsci, o qual coloca o Estado muito próximo da concepção de sociedade civil. A contextualização em torno desse autor justifica-se uma vez que ao longo do século XX, estes conceitos estiveram fortemente associados às suas elaborações principalmente através dos Cadernos do Cárcere, e muito embora as formulações em torno da sociedade civil na contemporaneidade perpassem a idéia de instância separada do Estado, no nosso entendimento este aparato teórico que compreende a sociedade civil como parte do Estado, se constitui enquanto núcleo duro para analisar nuances e tendências do controle social no âmbito dos conselhos gestores, entendendo que esse é um caminho que se efetiva na processualidade da participação política. Complementamos o estudo com as contribuições de Marco Aurélio Nogueira, estudioso contemporâneo das relações Estado e sociedade civil.

Num segundo momento, apontamos o caminho da participação da sociedade civil nos espaços públicos e sua interlocução com o Estado enquanto elemento essencial às práticas de controle social no âmbito dos conselhos gestores.

Ao final, abordaremos alguns aspectos essenciais da democracia, através das contribuições de Held sobre o pensamento de Karl Marx, Schumpeter e Max Weber. Destacamos a democracia participativa, uma vez que está imbricada ao exercício de controle social, o qual só encontra possibilidades de construção num processo de gestão democrática dialogada na esfera do Estado e da sociedade civil.

### **Estado e Sociedade Civil**

Analisar o papel do Estado implica em compreender a dinâmica das relações sociais, uma vez que o Estado em contextos sociais, econômicos e políticos distintos pode ora assumir características restritas, ora ampliadas. Entende-se por restrito aquele Estado que estaria voltado para o interesse de uma única classe. Por ampliado podemos entender o Estado que se abre a interesses de diferentes segmentos da sociedade civil.

Para Siqueira (2005), nas sociedades ocidentais, a partir do século XVI, as discussões filosóficas e políticas sobre o papel do Estado e da sociedade civil contribuíram no estabelecimento de novas configurações nas relações entre Estado e sociedade, configurando assim um Estado Moderno. Nesta perspectiva, se pressupunha a garantia da representação popular, bem como a publicização das decisões no âmbito do Estado, estabelecendo um novo conceito de lei através de uma Constituição escrita. É com o desenho moderno de Estado que se estabelece a distinção entre Estado e Sociedade Civil, “[...] muito embora Estado seja a expressão da sociedade civil” (SIQUEIRA, 2005, p.15).

A concepção de Estado e sociedade civil se configuraram a partir do conhecimento construído no bojo do iluminismo, na medida em que a razão foi possibilitando questionar os dogmas fundados na imobilidade social e no poder enquanto algo que decorria da divindade. Estes inauguraram um campo de reflexão que possibilitou transformações drásticas nas relações sociais no mundo moderno. Deste modo estas noções passaram a ser tema clássico nas discussões filosóficas e políticas no ocidente.

As discussões sobre a sociedade civil foram travadas desde sua gênese junto ao conceito de Estado.

Ambos nascem por contraste com um estado primitivo de sociedade em que o homem vivia sem outras leis senão as naturais. Nasce, portanto com instituição de um poder comum que só é capaz de garantir aos indivíduos associados alguns bens fundamentais, como a paz, a liberdade, a propriedade e a segurança.<sup>4</sup>

Na doutrina jusnaturalista a sociedade civil contrapõe-se a “sociedade natural”, sendo sinônimo de “sociedade política” e, portanto, de “Estado”. (BOBBIO, 1994, p.1206).

Contudo segundo Bobbio (1994), para Hobbes e Locke enquanto civil significa ao mesmo tempo político e civilizado, em

Rousseau a noção de sociedade civil vai ter sentido único de sociedade civilizada, que só se torna sociedade política após o contrato social. Já em Hegel os indivíduos organizam-se em sujeitos coletivos e através desse campo de mediações legitimam o interesse público. Desta forma, no contexto do Estado Moderno somente quando a sociedade civil reconhece como legítimo o poder do Estado, a ordem social conhece alguma estabilidade. Espera-se da sociedade civil a crítica capaz de orientar o Estado e impedir que este infrangisse seus limites.

A partir da sistematização proposta por Hegel compreende-se a sociedade civil como esfera dos interesses particulares, da liberdade, onde se legitima o pacto que fundará o Estado. Em síntese, a sociedade civil já não coincide com o Estado, mas constitui um dos seus momentos preliminares.

Por intermédio de Duriguetto, traçamos alguns aspectos do pensamento de Hegel sobre a esfera estatal, a qual “seria o reino em que se expressaria a vontade universal, que seria construída a partir das vontades particulares da sociedade civil” (DURIGUETTO, 2007, p.45). No sistema hegeliano, as relações entre Estado e sociedade civil não resultam na formulação de um efetivo interesse comum, são os interesses corporativos que são objetivamente defendidos como máxima universalização.

Marx propõe uma inversão da proposta hegeliana:

O Estado então é mitificamente transformado no sujeito real que ordena, funda e materializa a universalização dos interesses privatistas e particularistas da sociedade civil [...] segundo Marx é a esfera da sociedade civil que fundamenta a natureza estatal, e não o contrário como supunha Hegel.<sup>5</sup>

Segundo Held, Marx concebia a posição do Estado como uma força conservadora, “longe, portanto, de ser à base da articulação do interesse público, o Estado, argumentava Marx, transforma

objetivos universais em outra forma de interesses privados” (HELD, 1987, p.107). Dessa forma, percebe-se que para este pensador o Estado preserva os interesses gerais da burguesia em nome do interesse público estando, então, este último em segundo plano.

No pensamento de Marx a sociedade civil vai apresentar outra abordagem, civil passa a ser entendido como sinônimo de burguês. Contudo nas palavras de Bobbio “tanto a sociedade natural dos jusnaturalistas, quanto a Sociedade Civil de Marx indicam a esfera das relações econômicas intersubjetivas de indivíduo a indivíduo, ambos independentes, abstratamente iguais, contraposta à esfera das relações políticas, que são as relações de domínio” (BOBBIO, 1994, p.1209).

Já Max Weber enfatizou dois elementos distintos: a territorialidade e a violência:

[...] a violência não é o único instrumento de que se vale o Estado – não se tenha a respeito qualquer dúvida –, mas é o seu instrumento específico. Na atualidade, a relação entre o Estado e a violência é particularmente íntima. [...] nos dias de hoje devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território, reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física.<sup>6</sup>

Para Weber, a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado, visto como um instrumento de coerção a partir da violência, conceito este que acreditamos ter sido superado na atualidade e em nosso país.

Gramsci, enquanto pensador inserido na tradição marxista, discutiu as configurações do Estado enquanto um “[...] referencial forjado para a ação” (SIMIONATTO, 2004, p.255), através de uma proposta capaz de pensar as transformações da contemporaneidade,

tanto no campo econômico, quanto político, cultural e social.

De acordo com as discussões de Simionatto (2004), a respeito da obra de Gramsci, ao discutir o tema do Estado o autor reconheceu o terreno italiano fazendo uma reflexão voltada para a compreensão do Estado capitalista em suas especificidades históricas.

Segundo Simionatto (2004), a partir de sua realidade pessoal e concreta, Gramsci acrescentou elementos à teoria marxista, promovendo um desenvolvimento de conceitos originais discutidos por Marx, Engels e Lenin. Assim, sistematizou uma ciência da ação política, acrescentando novos elementos à concepção clássica do Estado marxista, bem como uma teoria marxista da política que contempla a ampliação do Estado.

Carnoy (2005) entende que Gramsci supera o entendimento da política enquanto atividade autônoma, dentro de um contexto do desenvolvimento histórico das forças materiais. Para ele, é através da política que a consciência individual coloca-se em contato com o mundo social e material, considerando esta como atividade humana central.

A teoria clássica marxista, na interpretação de Coutinho (2007), compreende a existência do Estado a partir da divisão da sociedade em classes. A classe burguesa é detentora dos meios de produção, sendo composta pela minoria das pessoas. Já a classe trabalhadora compõe a grande massa da população e possui apenas a força de trabalho.

Logo a divisão da sociedade em classes é um processo decorrente das relações sociais de produção estabelecidas no sistema capitalista. Assim, no contexto do mundo capitalista, a máquina estatal assume a função de conservar e reproduzir tal divisão, fazendo com que os interesses da classe burguesa sejam impostos como universais, através do conjunto de aparelhos repressivos do Estado. Ao dominar os meios de produção, a classe burguesa exerce também controle sob o poder econômico, político e ideológico.

Harnecker e Uribe (1979), ao discorrer sobre Marx e Engels afirmaram que o conjunto desses elementos econômicos, jurídicos, ideológicos e políticos constituem a sociedade em dois níveis: nível econômico e o nível jurídico político ideológico. Na Ideologia Alemã (1845-1846), Marx e Engels defenderam que cada nível tem um grau de importância, de forma que o nível econômico é determinante de todo funcionamento da sociedade.

Marx e Engels chamaram o momento econômico, da produção material, de estrutura. Nesta interpretação, a sociedade civil corresponde ao momento estrutural e foi considerada o cenário da história. Já o momento das instituições jurídicas, políticas, sociais e culturais correspondem ao Estado, que os autores caracterizam como superestrutura. A partir de Marx podemos compreender, então, que as relações materiais de produção condicionam o papel que o Estado exerce sobre a vida dos indivíduos. Nestes termos, quem domina a esfera material de produção, domina também as instâncias de poder político.

A noção de Estado, sistematizada por Gramsci, supera alguns elementos da noção original da obra marxiana, já que assume a possibilidade de ampliação dos interesses presentes na esfera do Estado.

É importante lembrar que a noção de Estado discutida por Marx e Engels, em 1848, no texto do Manifesto do Partido Comunista, reflete o período histórico em que o Estado exercia uma função intensa de repressão, configurando a ausência de canais de expressão dos interesses da população. Por isso, O Estado foi chamado pelos autores de “comitê da burguesia”.

De acordo com Simionatto (2004), Gramsci (1891– 1937), vivenciando um momento histórico distinto de Marx, assistiu a construção de espaços para a participação da classe trabalhadora, como os sindicatos e partidos políticos, por exemplo. Assim, sistematizou o conceito de Estado Ampliado, que se apresenta como

instrumento essencial para expansão do poder das demandas da classe dominada.

Coutinho (1996) indica que a ampliação do conceito de Estado nos marxistas mais recentes resulta do desenvolvimento objetivo do modo de produção e da formação econômico-social capitalistas. Desta maneira, ao introduzir novas determinações na esfera do ser social e da política, “a dinâmica do desenvolvimento histórico-ontológico tornou necessária a superação dialética de uma concepção ‘restrita’ do Estado, na medida em que o próprio Estado se ampliou objetivamente [...]” (COUTINHO, 1996, p.17).

Em suma, a teoria apresentada por Gramsci compreende a noção de Estado não só como sociedade política, configurada pela força repressiva, mas como junção da sociedade política e da sociedade civil. Sendo assim, a ampliação do Estado proposta por Gramsci, de acordo com Coutinho (2007) e Simionatto (2004), é produto da contemporaneidade, onde o movimento das massas pode se configurar como ator social capaz de questionar a ordem estabelecida.

Coutinho (2007) considera que Gramsci, ao reafirmar a sociedade civil como motor da história, analisa que as condições econômicas e materiais por si só não movem a história, de forma que o Estado passa a ser constituído pela articulação entre estrutura e superestrutura.

Gramsci foi um dos autores que melhor enfatizou a necessidade de compreender que estrutura e superestrutura equivalem-se em importância:

[...] Pois, embora a hegemonia seja ético-política, ela também deve ser econômica, deve necessariamente ser baseada na função decisiva da atividade econômica.<sup>7</sup>

Ao pressupor a articulação do momento estrutural com o superestrutural, segundo Coutinho (2007), Gramsci propõe a superação do momento de interesses particulares e corporativos à condição de consciência universal, viabilizando a emancipação política dos trabalhadores.

Emancipação que se conjectura na construção de um novo bloco histórico<sup>8</sup>, uma vez que é na historicidade do ser social, na capacidade de construir consenso e uma visão de mundo que se legitima uma proposta transformadora da sociedade.

Podemos entender que a participação política é um momento fundamental na construção do interesse público que norteará as ações do Estado. Nas sociedades contemporâneas, as legislações, seguindo esse pressuposto, passaram a garantir, no plano formal, a participação dos segmentos populares na gestão de assuntos públicos, como, por exemplo, nas políticas sociais.

Contudo, Gramsci, ao preocupar-se com a ampliação do Estado defendeu que não bastava ocupar o poder, mas que era preciso construir uma nova ordem, uma nova hegemonia, um referencial novo. Assim, de acordo com Coutinho (2007) e Simionatto (2004), Gramsci propõe que o momento de coerção seja superado pelo momento de consenso.

A partir das discussões de Coutinho (2007) e de Simionatto (2004), podemos entender que Gramsci concebeu a sociedade civil o papel de luta, de construção de consenso, a capacidade de desenvolver consciência de classe e viabilizar a ampliação do Estado, através da articulação do bloco histórico.

De acordo com a leitura de Coutinho (2007) podemos entender que as sociedades que apresentam menor desenvolvimento frente ao processo democrático político e carecem de organização popular pressupõem o fortalecimento do Estado enquanto momento ético-político, voltado para o interesse coletivo. Uma vez estabelecida uma relação justa entre Estado e sociedade, os indivíduos podem obter condições de enfrentamento, ruptura e construção de uma nova ordem, que viabilize a abertura do Estado às demandas da sociedade organizada.

Nesse contexto, “por Estado, deve-se entender, além do aparelho de governo, o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou

sociedade civil” (GRAMSCI *apud* LIGUORI, 2000, p.47).

Na análise de Coutinho (1996), a sociedade civil em Gramsci corresponde ao:

[...] conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias; ela compreende assim o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc.<sup>9</sup>

Logo a articulação dos segmentos da sociedade civil evoca possibilidades de inscrever suas demandas no espaço público. Podemos tomar como exemplo a regulamentação das legislações trabalhista, na condição de resultado desse processo onde o Estado incorpora parte das reivindicações da sociedade civil.

Considerando a importância da sociedade civil atribuída na teoria gramsciana, de acordo com Coutinho (2007), Gramsci apresenta a estratégia de articulação entre a estrutura e a superestrutura, de forma que a sociedade civil é a portadora material da figura social da hegemonia.

A hegemonia é isto: determinar os traços específicos de uma condição histórica, de um processo, tornar-se protagonista das reivindicações de outros estratos sociais, da solução das mesmas, de forma a unir em torno de si esses estratos, realizando com eles uma aliança na luta contra o capitalismo.<sup>10</sup>

Simionatto (2004), afirma que teríamos um movimento dialético e democrático, onde a busca pela hegemonia e pelas alianças de classe se caracterizaria como idéias fundamentais, exigindo que a classe trabalhadora constitua unidade, organização e, sobretudo atitude, transição do senso comum a condição de bom senso.

A alternativa indicada por Gramsci contempla a organização da classe trabalhadora na construção dos alicerces de uma nova cultura: as normas e valores de uma nova sociedade.

A hegemonia constituída entraria em conflito com a estabelecida, consolidando uma luta ideológica pela consciência da população, até que a nova superestrutura fosse capaz de superar a antiga. Aí sim, assumir o poder do Estado significaria que a classe trabalhadora teria solidificado de fato os valores e normas sociais, a ponto de formar uma nova sociedade através do aparelho do Estado.

A ampliação do Estado teorizada por Gramsci representa o enfrentamento estratégico da sociedade civil aos grupos já dominantes, para ter sua participação admitida na gestão do Estado.

É evidente que esse processo não ocorre de maneira espontânea, já que a sociedade civil é perpassada por interesses divergentes e conflituosos. Tanto Coutinho (2007) quanto Simionatto (2004) destacaram da obra de Gramsci que a sociedade civil pode ser compreendida como as instituições que representam os interesses dos diferentes grupos da sociedade, bem como aquelas que são responsáveis pela elaboração e difusão de valores e ideologias.

Nas sociedades capitalistas modernas, ainda que os interesses tenham em última instância a conotação de interesses de classe, eles se tornaram mais complexos, envolvendo outras demandas que inexistiam no século XIX. Os segmentos da sociedade passaram a reivindicar direitos em setores como: negros, indígenas, mulheres, ambientalistas, idosos, crianças e adolescentes.

É imprescindível consolidar instâncias capazes de articular essas demandas e inscrevê-las nas agendas públicas do Estado, visando à consolidação dos interesses coletivos em detrimento dos particulares. No Brasil, principalmente a partir da década de 1990, a descentralização político-administrativa na gestão das políticas públicas adotou canais institucionalizados de participação popular.

Esses instrumentos como fóruns, conferências e conselhos de política e de direitos, carregam o potencial (ainda que por vezes não se efetive) de inscrever na agenda estatal as demandas advindas dos diferentes setores que compõem a sociedade civil.

### **Caminhos para a Participação: princípio que fundamenta o controle social**

Como é sabido a Constituição Federal de 1988 ampliou os direitos de cidadania e introduziu novos modelos de gestão e organização nas áreas sociais através da garantia da participação da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações públicas em diferentes níveis, logo a participação é concebida como interferência política das entidades da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas na área social.

De acordo com a manifestação de Duriguetto a este respeito, temos que:

[...] passa-se a ter, como foco de convergência, a defesa de que uma nova estratégia para a democratização estaria na criação e ocupação, pela sociedade civil, de novos espaços públicos de debate, negociação e deliberação. Nesses espaços, não monopolizados ou controlados pelo Estado, se buscaria reformular a noção de interesse público, bem como o papel e as responsabilidades estatais.<sup>11</sup>

O Brasil na condição de Estado Democrático de Direito reconhecido pela posituação na constituinte, passa a contemplar a partilha de poder entre a sociedade política e sociedade civil. Destarte, foram criadas instâncias de participação social no sentido de garantir interação entre as demandas desse segmento e as políticas de intervenção de cada área, objetivando atender a população via políticas públicas e ainda garantir no cotidiano das relações entre Estado e Sociedade Civil a efetividade

do controle social “onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (CARVALHO, 1995, p.8).

A referida compreensão de controle social emerge no contexto de luta dos movimentos sociais pela redemocratização da sociedade e do Estado brasileiro a partir da década de 1980 e toma forma e conteúdo no aparato jurídico moderno. Contudo historicamente, esta categoria esteve marcada pelo entendimento de controle da sociedade através do aparato estatal e do empresariado por meio do uso da força física, política ou militar ou ainda de políticas compensatórias, associadas a uma cultura paternalista.

Tal entendimento remonta às primeiras interpretações da categoria, originário de uma visão altamente conservadora no âmbito da Sociologia. No entanto, o sentido de controle social inscrito na Constituição implica na garantia do princípio da participação na gestão pública.

Segundo Bravo (2002), esta última concepção de controle social tem como marco o processo de redemocratização da sociedade brasileira com o aprofundamento do debate referente à democracia.

Redefiniram-se também a relação entre as esferas administrativas municipal, estadual e federal, estabelecendo diretrizes para a efetivação do comando único nas diferentes esferas do governo, à luz da participação da sociedade em Fóruns, Conferências, Conselhos<sup>12</sup> e Comissões. Desta maneira, desde então o controle social passa a ser compreendido, ainda que do ponto de vista formal, como “controle do Estado por meio de toda a sociedade” (SOUZA, 2006, p.167).

Siqueira (2005) destaca que o papel dos conselhos contempla a definição das diretrizes de ação e proposição de políticas junto às esferas governamentais; a aprovação de orçamentos públicos; a definição de prioridades de investimento, bem como, a fiscalização da aplicação dos recursos e da execução das ações e serviços, tornando o processo de implementação das políticas sociais público.

Para Souza (2004), o reconhecimento do caráter controlador e fiscalizador da sociedade na gestão das políticas públicas, possibilitou uma outra perspectiva sobre as possibilidades em torno do controle social e trouxe a tona o debate sobre os processos de participação.

Segundo Nogueira (2004), a ideia de participação passa a ser entendida como aspecto relevante na gestão pública, devido também a capacidade de possibilitar o desenvolvimento e sustentabilidade das políticas públicas, diferentemente da convicção anterior que compreendia os processos participativos como entraves a implementação das políticas.

A sociedade passa a ser desafiada a participar da gestão pública através dos canais institucionalizados de participação popular tendo que assimilar a prática do controle social como evidencia Souza (2004).

Nos mais variados setores de política, os conselhos gestores passaram a garantir no plano formal, através da paridade e do poder deliberativo, que poder público e os segmentos organizados da sociedade civil dialogassem no processo de definição das prioridades e de investimento. Assim, os conselhos tornaram-se, nas três esferas de governo, espaços importantes no processo de gestão das políticas e de deliberação dos Fundos Orçamentários.

Estes conselhos estão atrelados a um aspecto técnico-burocrático da gestão pública e na medida em que promovem o encontro dos segmentos organizados da sociedade civil com representantes do poder público, possuem um caráter político bastante significativo.

Contudo a previsão destes espaços embora evidencie uma ruptura com um Estado autoritário, não garante por si só a democratização das relações sociais. Segundo os estudos na área, os espaços de associativismo, convivem com uma cultura política marcada pelo corporativismo e particularismo de interesses. Desta forma, a construção de uma cultura política que defenda interesses coletivos é essencial à legitimidade do Estado democrático.

Os conselhos gestores de políticas públicas estão inseridos no aparelho estatal, sendo um espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade civil. Os conselhos são espaços contraditórios, de lutas e disputas de interesses, sendo que o interesse público deverá ter primazia, conforme a agenda democrática. A sociedade civil inserida neste contexto, está permeada por contradições de interesses, e deverá pautar sua atuação na democracia participativa rumo às reformas qualitativas e substantivas do Estado. Como sugere Nogueira, um Estado sem sociedade civil é um Estado:

[...] concentrado em seus poderes executivos, vazio de política, racionalmente gerencial, quando muito concebido como defensor de uma democracia minimalista e de uma sociedade civil capacitada para firmar parcerias ou atuar em processos de descentralização participativa meramente protocolares.<sup>13</sup>

A prática democrática no interior dos conselhos gestores, apesar de contraditória e conflituosa, vem contrapor as idéias de Weber e Schumpeter que tendem a um conceito bastante restrito de democracia, acreditando que os únicos participantes do processo democrático são os membros das elites políticas.

Os conselhos definem-se como órgãos participativos que estão abertos à expressão e defesa de interesses particulares, porém não se deve perder de vista, nesta arena de negociações, o interesse público, que é superior aos privados na busca da participação democrática.

Entendemos que este assunto é complexo e dotado de amplitude, a ideia foi pontuar alguns aspectos para futuros aprofundamentos, nos quais o tema poderá ser amplamente discutido contribuindo de forma mais significativa para este debate.

Bem sabemos que todo esse processo representou um avanço para a democracia brasileira. “Este avanço se revelaria na nova institucionalidade pública” (GOHN, 2001:85 *apud* PERISSINOTTO, 2004, p.48). De certo modo os conselhos

quebram o monopólio da burocracia estatal sobre o processo decisório das políticas públicas.

Estas novas formas de controle social levam à gestão participativa, através de um cidadão ativo, qualificado para interferir na gestão, privilegiando aquilo que é público, o bem comum e o interesse de todos. Segundo Nogueira estas novas formas de gestão participativa “promovem um novo vínculo entre representante e representado, tanto no sentido de que alarga e reformula a representação quanto no sentido de que dá novo valor e novo espaço à democracia participativa” (NOGUEIRA, 2004, p.146).

Os espaços públicos são espaços de debate, de conflito de idéias, que têm a argumentação, a negociação, as alianças e produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais, nos quais se reconhece a pluralidade e a legitimidade dos interlocutores, condição esta não só do espaço público, mas de toda convivência democrática (DAGNINO, 2002, p.285).

As políticas públicas muito embora promovidas pelo Estado, contemplam os embates em suas deliberações dos encontros entre sociedade política e sociedade civil.

Com a previsão de canais de participação, a autoridade pública cumpre o seu papel e assume as suas responsabilidades de governar em igualdade de condições (no plano formal), cabe destacar que a simples previsão não garante a legitimidade desse espaço, até porque tudo isso não acontece de maneira pontual, pragmática, é na correlação de forças no cotidiano que essas possibilidades da sociedade civil vão tomando corpo dentro do Estado.

A garantia desse espaço de poder implica participação política, contudo nenhuma sociedade civil é imediatamente política, uma vez que ela é perpassada por interesses egoístico-passionais e pela defesa parcial destes interesses, sua dimensão política é processo, precisa ser construída. Assim, esses espaços, exigem o constante aprendizado da construção de hegemonia, requer o reconhecimento da pluralidade na busca de pautas coletivas e formação do consenso.

Verifica-se então, que a gestão participativa precisa estar revestida de força e de iniciativa suficientes para dirigir, coordenar e impulsionar o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas visando a garantia da qualidade dos serviços públicos. Assim, esta forma de gestão necessita acima de tudo, “ser capaz de pensar o Estado e de valorizar o espaço público democrático” (NOGUEIRA, 2004, p.148).

A possibilidade de participação dos movimentos que representam os interesses dos setores populares é vista como o caminho para a consolidação da democracia e a construção de mecanismos de controle social sobre o Estado, cria um modelo político de democracia participativa.

Considerando as prerrogativas da Constituição Federal de 1988 e as legislações ordinárias posteriores, os conselhos gestores de política são espaços de democracia participativa, através do qual a sociedade civil carrega potencialmente o direito de participar efetivamente na elaboração e controle das políticas de atendimento. Neste sentido, seu pleno funcionamento garantiria a ampliação e a vocalização das demandas populares, tornando-as públicas. Entretanto, as pesquisas vêm mostrando que os desafios na democratização da gestão social não são poucos.

Para uma melhor compreensão desta forma de gestão participativa faz-se necessário algumas considerações sobre a democracia no processo de tomada de decisões.

### **A Participação Política como Democracia**

Para interpretar a teoria e a prática da democracia, seria necessário situá-la no período que cobre desde a Grécia antiga, com seus ideais políticos de igualdade entre os cidadãos, liberdade, respeito pela lei ou pela justiça, até os dias atuais, em que estes princípios tomam outros significados, sob as condições da globalização da economia.

Conforme anota Held “[...] a democracia parece emprestar uma aura de

legitimidade à vida política moderna [...] porém a democracia é uma forma notavelmente difícil de governo, tanto para ser criada quanto para ser mantida” (HELD, 1987, p.1). Percebe-se que não são poucos os conflitos que envolvem a questão da democracia, principalmente no que diz respeito a aplicabilidade e efetivação desta forma de governo.

Marx acreditava que o governo democrático era, essencialmente, inviável em uma sociedade capitalista: a regulamentação democrática da vida não poderia ser atingida sob as restrições impostas pelas relações capitalistas de produção. Ele considerava necessário transformar a própria base da sociedade para criar a possibilidade de uma “política democrática.<sup>14</sup>

O mesmo autor se referindo a Weber e Schumpeter, coloca que os mesmos partilharam uma concepção de vida política na qual haveria pouco espaço para a participação democrática e desenvolvimento coletivo e onde qualquer espaço existente estava sujeito a ameaça de constante erosão por parte de poderosas forças sociais. As obras de ambos tenderam a um conceito bastante restrito de democracia, vendo-a como um meio de escolher pessoas encarregadas da tomada de decisões e de colocar alguns limites a seus excessos. “Weber defendeu diretamente a tradição liberal democrática clássica, a qual procurou de forma consistente, defender e limitar os direitos políticos dos cidadãos” (HELD, 1987, p.145).

Para Schumpeter, democracia seria uma estrutura institucional para chegar a decisões políticas investindo certos indivíduos com o poder de decidir sobre todas as questões como consequência de sua dedicação bem sucedida a obtenção do voto popular. “O método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma

luta competitiva pelos votos da população” (SCHUMPETER, 1984, p.336).

Se para Marx o governo democrático era inviável numa sociedade capitalista, para Weber a democracia representava um antídoto contra o avanço totalitário da burocracia e ainda para Schumpeter significava uma proteção contra a tirania.

Considerando o debate contemporâneo sobre democracia participativa, lembramos, a partir de Oliveira (2003), que a democracia participativa para Poulantzas “envolve a articulação entre a transformação do Estado e o desenvolvimento da democracia direta na base, o que supõe o suporte decisivo e contínuo de um movimento sustentado em amplas alianças populares (OLIVEIRA, 2003, p.38).

A democracia participativa é legítima em si mesmo, nas palavras de Nogueira:

[...] pode-se perceber que a participação é tanto mais efetiva quanto mais se articula com a representação, tanto no sentido de utilizá-la como espaço privilegiado da negociação política ampliada, seja no sentido de pressioná-la para que se abra cada vez mais à diversidade social e à própria democracia.<sup>15</sup>

Nesta mesma direção, Pateman:

[...] destaca as virtudes da participação democrática, graças a sua capacidade de aumentar o senso de eficácia política, reduzir o distanciamento dos centros de poder, preocupar-se com problemas coletivos e formar cidadãos ativos, com maior interesse pelos assuntos governamentais.<sup>16</sup>

Não seriam estes uns dos principais objetivos dos conselhos, visto como espaço de efetivação da democracia participativa? A prática desta forma de participação, torna o indivíduo mais determinado e passa a dispor de maiores oportunidades para se educar como cidadão público. Segundo Pateman:

a democracia participativa engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política [...], nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para a formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de ter um interesse mais agudo nos assuntos governamentais.<sup>17</sup>

Apreendemos que os modelos de democracia podem ser divididos em dois tipos, como concebe Held (1987): democracia direta ou participativa (um sistema de tomada de decisão sobre assuntos públicos no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos) ou a democracia liberal ou representativa – um sistema de governo que envolve oficiais eleitos que tomam para si a tarefa de representar os interesses e/ou pontos de vista dos cidadãos dentro do quadro de referência do governo da lei.

A partir da constatação dos limites da democracia representativa, historicamente vai se construindo o projeto democrático-participativo, constituído no aprofundamento da democracia a partir da participação política, como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade.

Neste modelo a sociedade civil passa a ser vista como protagonista do processo de consolidação da democracia, e como caminho para se atingir a cidadania, tal como propõe Duriguetto (2007), e supõe a sociedade civil como espaço de ampliação da democracia a partir de seus movimentos sociais.

No projeto democrático participativo encontramos a concepção de sociedade civil como um elemento central, neste caso, seria constituída pelos setores organizados da sociedade “[...] reconhecida na sua heterogeneidade e concebida de maneira ampla e inclusiva, dado o seu papel de assegurar o caráter público do Estado por meio da participação e do controle social” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 51). É dentro da sociedade civil que se daria o debate entre os vários interesses, e

a construção dos consensos que possam configurar o interesse público.

Paoli e Telles (2000) discutem a possibilidade de uma “[...] sociedade civil emergente construída no solo conflituoso da vida social, através de práticas de representação e negociação de atores coletivos reconhecidos na legitimidade de seus interesses e dos direitos reivindicados” (PAOLI e TELLES, 2000, p. 104). Essa é uma possibilidade que existe, pois as lutas sociais nos anos de 1980 construíram um espaço público no qual se difundiu “uma consciência do direito a ter direitos [...] em que a cidadania é buscada como luta e conquista e a reivindicação de direitos interpela a sociedade enquanto exigência de uma negociação possível” (PAOLI e TELLES, 2000, p. 105).

A sociedade civil abre um novo caminho, um caminho para a construção de uma esfera pública pautada na cidadania e nos direitos, conforme Benevides (1994), a ampliação dos direitos políticos através da instituição da participação direta dos cidadãos, democratiza o Estado.

Embasados nos ensinamentos de O’Donnell, os autores Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), propõe que somente uma cidadania integral (isto é, o acesso pleno aos direitos civis, políticos e sociais) pode garantir a existência de uma verdadeira democracia. Surgem então, novas formas de pensar a democracia, através da incorporação da participação da sociedade, com a concepção de um cidadão portador de direitos, propondo mudanças na forma de pensar e exercer a política.

A sociedade civil institucionaliza-se mediante os direitos fundamentais. A partir de Teixeira (2001), concebemos que os direitos são garantidos por leis que estabilizam a sociedade civil, e que sua efetivação “[...] depende da própria sociedade civil, da cultura política e de sua organização, que também deverá zelar pela construção de novos direitos de acordo com novas necessidades e aspirações” (TEIXEIRA, 2001, p. 45).

Duriguetto (2007), enfatiza que “o núcleo do conceito de democracia é o

princípio da cidadania”, e como a noção de cidadania está imbricada com o “direito a ter direitos” e do “direito a ter novos direitos”, a dimensão da cidadania se materializa nas ações presentes na sociedade civil que fazem ecoar as demandas de diferentes grupos, movimentos e organizações, buscando suscitar o debate público sobre a questão dos direitos. No entanto: “É com uma participação política no âmbito institucional e extra-institucional de forma ativa e contínua que se aposta na expansão gradual do direito a ter direitos [...] é esse processo que é descrito como democratização” (DURIGUETTO, 2007, p.213).

Concordamos com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) quando colocam que:

[...] é possível construir um novo projeto democrático baseado nos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças.<sup>18</sup>

O caminho para o modelo democrático participativo é a conquista dos direitos, levando à ampliação da democracia e da cidadania através da participação da sociedade civil em novos espaços denominados por muitos autores como esfera pública e espaço público.

Concebemos que, mecanismos tradicionais de democracia representativa não tem respondido às demandas sociais cada vez mais crescentes, e neste contexto, os conselhos gestores podem apresentar como uma importante alternativa para resposta a essa demanda, ampliando a participação social e consequentemente, a democracia direta ou participativa.

### Considerações finais

Dois modelos de democracia envolvem o debate contemporâneo. Na democracia representativa os autores mantém a defesa da democracia, mas esta se limita ao voto e exclui formas mais ativas de

participação, em um Estado representativo as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos. Em oposição a esse modelo de democracia representativa, muitos autores dispostos a pensar numa nova forma de controle democrático e qual deve ser a esfera de tomada de decisões, contribuíram para a reformulação das concepções sobre democracia e liberdade, surgindo a democracia participativa.

Surgem então, novas formas de pensar a democracia, através da incorporação da participação da sociedade, com a concepção de um cidadão portador de direitos, propondo mudanças na forma de pensar e exercer a política. Duriguetto (2007) enfatiza que “o núcleo do conceito de democracia é o princípio da cidadania” e somente uma cidadania integral (isto é, o acesso pleno aos direitos civis, políticos e sociais) pode garantir a existência de uma verdadeira democracia.

Neste momento a sociedade civil passa a ser vista como protagonista do processo de consolidação da democracia, abrindo um novo caminho. Um caminho para a construção de uma esfera pública pautada na cidadania e nos direitos, como coloca Paoli e Telles (2000).

No projeto democrático participativo encontramos a concepção de sociedade civil como um elemento central, neste caso, conforme coloca Duriguetto (2007) a partir de Gramsci, sociedade civil é a esfera em que as classes organizam e defendem seus interesses e disputam a hegemonia.

A partir deste entendimento, o aperfeiçoamento da democracia passa a ser pensado a partir do fortalecimento da sociedade civil. Nos espaços de participação não-governamentais é que os interesses coletivos são transformados em direitos, contribuindo assim, para o aprofundamento da democracia.

Como sabemos entre as décadas de 70 e 80 se intensificam reivindicação por bens, serviços e direitos sociopolíticos. Essa luta política empreendida pelo reconhecimento das demandas da população

foi impulsionada pela articulação de diversos segmentos da sociedade civil.

No Brasil, foi após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que as políticas sociais passaram a contar com a participação da sociedade civil no processo de fiscalização e acompanhamento da aplicação e do uso dos recursos públicos.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988 22 ed. Brasília; 2004.

BENEVIDES, M. V. M. **Cidadania e democracia**. In Lua Nova, revista de cultura e política, nº 33,1994.

BRAVO, Maria I. Souza., PEREIRA, Potyara A. Pereira (Orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2ª ed. Campinas, São Paulo: Papirus, 2005.

CARVALHO, Antônio Ivo. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.

COLIN, D.R.A. **Assistência Social: entre o favor e o direito num contexto de participação democrática**. In:\_\_\_\_\_. Democracia e Participação: os Conselhos Gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004.

COUTINHO, Nelson Coutinho. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Espaços públicos e a Construção**

**Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades**. In: DAGNINO, Evelina (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. OLVERA, Alberto J., PANFICHI, Aldo. (orgs). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, Campinas, Unicamp, 2006.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato M; SOUZA, Nelson Rosário de. (Orgs). **Democracia e Participação: os Conselhos Gestores do Paraná**. Curitiba:UFPR, 2004.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HARNECKER, Marta; URIBE, Gabriela. Exploradores e Explorados. **Cadernos de Educação Popular**. São Paulo. Ed. Global, 1979.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

LIGUORI, Guido. O Pensamento de Gramsci na Época da Mundialização. **Educação em Foco**: revista de educação. V. 5, n. 2. Juiz de Fora. Editora UFJF, 2000.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã: teses sobre Feuerbach**. Tradução de Silvio Donizete Chagas. 8 ed. São Paulo: Centauro, 2005.

MATOS, Maurílio castro e LEAL, Maria Cristina. **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Gramsci desembalsamado: em torno dos abusos do conceito de sociedade civil. **Educação em Foco**: revista de educação. V. 5, n. 2. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000.

\_\_\_\_\_. **Sociedade Civil, Entre o Político-Estatal e o Universo Gerencial**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 18, n. 52, 2003.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

PAOLI, Maria Cecília; TELLES, Vera S. **Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo**. In: Cultura e Política nos movimentos sociais latino americanos: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SIQUEIRA, Rosângela Bujokas de. **Conselhos de Política e Participação Democrática: Análise dos Setores Saúde e Assistência Social em Ponta Grossa – PR**. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG, 2005.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. **Participação e Controle Social**. In: SALES, Mione Apolinário;

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das**

**Políticas Públicas no Brasil**. IN: DAGNINO, E. (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2001.

<sup>1</sup> Mestranda em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa e Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual do Centro Oeste.

<sup>2</sup> Mestranda em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa e Assistente Social da Secretaria Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa.

<sup>3</sup> Professora Doutora do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas e do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. 1994, p.1206.

<sup>5</sup> DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 48.

<sup>6</sup> WEBER, Max. Ciência e Política: duas vocações. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2001, p. 60.

<sup>7</sup> CARNOY, Martin. Estado e teoria política. 2.<sup>a</sup> ed. Campinas, São Paulo: Papirus, 2005, 90.

<sup>8</sup> A partir das discussões de Nogueira (2000), o conceito de “bloco histórico” compreende a totalidade concreta formada pela articulação da infra-estrutura material e das superestruturas político-ideológicas.

<sup>9</sup> COUTINHO, Nelson Coutinho. Marxismo e Política: a dualidade de poderes. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1994, 54.

<sup>10</sup> COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. 3.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 78).

<sup>11</sup> DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 168.

---

<sup>12</sup> Os conselhos de política, de acordo com TATAGIBA (2002), estão ligados às políticas públicas mais estruturadas e concretizadas em sistemas nacionais. São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação de segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado. Neste grupo situam-se os Conselhos [...] de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente [...]. Dizem respeito à dimensão da cidadania, da universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. Zelam pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na execução delas (TATAGIBA, 2002, p. 49).

<sup>13</sup> (NOGUEIRA, 1999:87, *apud* OLIVEIRA, 2003:79).

<sup>14</sup> HELD, David. Modelos de Democracia. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paideia, 1987. p. 103.

<sup>15</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004. p. 159.

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003, p. 39.

<sup>17</sup> PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 233.

<sup>18</sup> DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto. J., PANFICHI, Aldo. (orgs). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, Campinas, Unicamp, 2006, p. 14.