

Estado, Sociedade Civil e o Controle Social: uma análise desta relação sob a perspectiva do conceito gramsciano de estado ampliado

Maria Alice Gabiatti Alessio (UFRGS) - mariaalice.alessio@hotmail.com

Resumo:

A discussão do papel da sociedade civil e do Estado ganha relevância quando se abordam temas como controle social, movimentos sociais e a relação destes com a administração pública. Nas sociedades contemporâneas o controle social pode ser abordado sob duas perspectivas: uma relacionada ao controle que o Estado exerce sobre os cidadãos e a outra relacionada ao controle que os cidadãos exercem sobre o Estado. O presente trabalho traz um breve entendimento sobre o conceito de estado ampliado, controle social, Estado e sociedade civil, analisando, segundo diferentes autores, a relação que pode ser estabelecida entre estes últimos dois conceitos. Na sequência, abordam-se as origens do controle social no Brasil em meio ao conceito gramsciano de estado ampliado e como elas são influentes para a escolha e efetivação de políticas públicas e sociais. Por meio dos achados pretendeu-se discutir a relação da sociedade civil com o Estado e, conseqüentemente, o controle social no Brasil.

Palavras-chave: *Controle social; estado ampliado; sociedade civil versus Estado.*

Área temática: *GT-08 As Relações de Poder no Organizar (Extra)Ordinário da Vida Cotidiana*

Estado, Sociedade Civil e o Controle Social: uma análise desta relação sob a perspectiva do conceito gramsciano de estado ampliado

Resumo

A discussão do papel da sociedade civil e do Estado ganha relevância quando se abordam temas como controle social, movimentos sociais e a relação destes com a administração pública. Nas sociedades contemporâneas o controle social pode ser abordado sob duas perspectivas: uma relacionada ao controle que o Estado exerce sobre os cidadãos e a outra relacionada ao controle que os cidadãos exercem sobre o Estado. O presente trabalho traz um breve entendimento sobre o conceito de estado ampliado, controle social, Estado e sociedade civil, analisando, segundo diferentes autores, a relação que pode ser estabelecida entre estes últimos dois conceitos. Na sequência, abordam-se as origens do controle social no Brasil em meio ao conceito gramsciano de estado ampliado e como elas são influentes para a escolha e efetivação de políticas públicas e sociais. Por meio dos achados pretendeu-se discutir a relação da sociedade civil com o Estado e, conseqüentemente, o controle social no Brasil.

Abstract

The discussion of the role of civil society and the state becomes relevant when addressing topics such as social control, social movements and their relationship with the government. In contemporary societies social control can be approached from two perspectives: one related to the control that the State exercises over citizens and the other related to the control that citizens have on the state. This paper presents a brief understanding of the concept of state expanded social control, state and civil society, analyzing, according to different authors, the relationship can be established between these two concepts. Following the origins of social control are approached in Brazil amid the state of Gramscian concept expanded and how they are influential for the choice and execution of public and social policies. Through the findings it was intended to discuss the relationship between civil society and the State and, consequently, social control in Brazil.

Introdução

A Idade Média foi marcada pelo poder político controlado por senhores feudais, geralmente submetidos ao poder da Igreja. Até então, a lei divina definia as relações entre os homens, concepção rompida pelos filósofos clássicos ao colocarem a história sob o controle dos homens racionais e não mais em Deus. Com a modificação do modo de produção feudal para o capitalista, o surgimento do mercado e, conseqüentemente, a busca pelo lucro, um novo ordenamento político e social se fez necessário para atendê-lo. Muito brevemente, originando o Estado Moderno.

Assim, uma nova concepção de homem passa a existir, rompendo com a visão da Idade Média de que o homem é um animal político que vive em grupo e é naturalmente social. Surge também, a necessidade de se analisar as nossas relações estabelecidas nesta sociedade, ou seja, como o Estado irá relacionar-se com a sociedade e esta poderá interferir no controle deste. Nos itens seguintes, se aprofundará tal temática.

Neste sentido, o presente ensaio teórico propõe-se a ser mais um instrumento que, por meio de revisão bibliográfica possibilite a reflexão sobre qual é o real poder do conceito de “Estado Ampliado”, segundo Gramsci, no qual o Estado soma-se com a sociedade civil para a tomada de decisões que repercutam na vida de toda a sociedade. A revisão bibliográfica teve como principal base de referência o site SciELO empregando os descritores de busca: Estado Ampliado; controle social; controle social no Brasil.

A Relação Estado X Sociedade Civil

Conflitos e guerras sociais se fizeram presentes com a nova concepção de homem que passa a existir. Conseqüentemente, cria-se uma nova configuração organizacional da sociedade, cabendo aos teóricos da época o desafio de explicar por que os indivíduos lutavam uns contra os outros (CHAUÍ, 1995).

Alguns teóricos da época tentaram compreender a sociedade por meio da razão científica oriunda das ciências naturais, os chamados jusnaturalistas. Já autores como Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau problematizam a legitimidade do poder e, por isso, se dispuseram a investigar a origem do Estado. Estes três autores coincidem na interpretação do Estado como a instância que preserva a organização da sociedade a partir de um contrato social; entretanto, divergem na interpretação dos tipos de contrato social (CHAUÍ, 1995).

Hobbes (1979) defende a necessidade de um poder soberano com o propósito de assegurar a vida aos indivíduos uma vez que, segundo ele, “o homem era o lobo do próprio homem”. Ou seja, por seu entendimento era necessário conceder o poder a um só homem, para que este governasse aos demais para o bem comum de todos.

Assim sendo, um Estado forte é tido como a garantia para que os homens não se destruam. A sociedade civil, por sua vez, entrega sua liberdade e torna-se súdita deste Estado soberano em troca da vida em segurança e da garantia da propriedade. Logo, para o filósofo inglês Hobbes, o controle social é unicamente do Estado para com a sociedade (COTRIM, 1987).

Locke (1961) defende o individualismo liberal e o poder limitado do governante indo, portanto, de encontro ao absolutismo de Hobbes. Também se contrapõem a este último ao não considerar que o Estado de natureza seja um estado de guerra no qual os homens não possam conviver em paz. O Estado, pela concepção de Locke, é composto pelo Legislativo e pelo Executivo, que têm o poder auferido pelos indivíduos para a proteção de si mesmos e de suas propriedades. O controle social, aqui, está no sentido do liberalismo, ou seja, há o controle sobre o poder político para que este não intervenha na economia, tolhendo a liberdade econômica (MELLO, 1993).

Rousseau (1762) defende que o soberano deveria conduzir o Estado (de bases democráticas) segundo a vontade geral de seu povo em um regime de igualdade jurídica. O presente autor traz os ideais da democracia participativa, na qual o governo é um comissário do povo que, por sua vez, fiscaliza as ações deste governo com o intuito de evitar a supremacia do interesse privado sobre o interesse público. Assim, o controle social é do povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular (COTRIM, 1987).

A divergência de conceitos dos teóricos acima citados quanto à compreensão do papel do Estado, da sociedade civil e do controle social está sintetizada no Quadro 1.

	Estado de direito com eixo democrático	Sociedade Civil	Controle Social
Hobbes	Absoluto	É súdita do Estado	É exclusivo do Estado absoluto
Locke	Liberal	Aufere o poder ao Estado para a garantia de sua propriedade e segurança	Supervisiona o poder político para a não intervenção na liberdade econômica
Rousseau	Estado de direito com eixo democrático	Limita o poder do Estado para que haja supremacia da vontade geral	É controlado pelo povo sob o Estado

Hegel inova na interpretação dos conceitos de Hobbes, Locke e Rousseau. Para ele, o conceito de sociedade civil deixa de identificar-se com o Estado e passa a ser sinônimo de sociedade pré-política. A sociedade civil seria o primeiro momento da formação do Estado por meio de um sistema tricotômico: a sociedade civil aparece como momento intermediário entre a família e o Estado. Na perspectiva hegeliana a sociedade civil é o “Estado inferior” ou “Estado externo” ou ainda o “Estado do intelecto”. Uma vez que as classes sociais surgem com a dissolução da unidade familiar, os interesses divergentes destas classes sociais levariam a sociedade civil a um estado de anarquia. Tal estado de anarquia seria superado pela figura do Estado garantidor do interesse geral dos homens (TONET, 1990).

A discussão do papel da sociedade civil e do Estado ganha relevância quando se abordam temas como controle social, movimentos sociais e a relação destes com a Administração Pública. Nas sociedades contemporâneas o controle social pode ser abordado sob duas perspectivas: uma relacionada ao controle que o Estado exerce sobre os cidadãos e a outra relacionada ao controle que os cidadãos exercem sobre o Estado.

Controle Social e o Conceito de Estado Ampliado

O italiano Antonio Gramsci é fundamental para o entendimento do papel da sociedade civil e do Estado. Enquanto para Marx o Estado capitalista é fruto da divisão da sociedade em classes e a dominação de classe do Estado é um mecanismo de opressão ao proletariado para garantir a acumulação e reprodução do capital, para Gramsci o Estado é a própria sociedade organizada de forma soberana (SILVA, 1999).

A doutrina oficial do marxismo sobre o tema do Estado foi formulada por Friedrich Engels. Marx, por sua vez, ao final de 1845 ligou a existência do Estado ao domínio de classe e a superação deste Estado marcado pela alienação capitalista com o comunismo. Com o intuito de obter a superação de todos os fenômenos alienantes vinculados à produção de mercadorias, para Marx seria necessário abolir a propriedade privada e a divisão do trabalho (MEDICI, 2007).

O pensamento acima é defendido por Marx em sua obra *Manifesto do Partido Comunista* (1848). Contudo, em a *Crítica ao Programa de Gotha* (1891), o autor defende a transformação do Estado de um órgão sobreposto à sociedade em um órgão totalmente subordinado a ela (R. Medici, 2007). O fragmento abaixo ajuda a explicar o pensamento marxista:

A forma determinada de relações das forças produtivas existentes em todos os estágios históricos que se sucederam até hoje, e que por sua vez as determina, é a sociedade civil [...]. Já se pode ver aqui que essa sociedade civil é o verdadeiro centro, o teatro de toda história; e pode-se ver como é absurda a concepção da história até hoje corrente, que se limita às ações de líderes e de Estados e deixa de lado as relações reais [...]. A sociedade civil compreende todo o conjunto das relações materiais entre os indivíduos, no interior de um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas (in BOBBIO, 1982:31).

Ou seja, para Marx as condições materiais de existência constituem a base do todo social cabendo ao Estado administrar os conflitos oriundos das relações sociais com o propósito de garantir a hegemonia da classe economicamente dominante. Neste cenário, o controle social é exclusivo do Estado para com a sociedade objetivando assegurar a reprodução do capital e a sociedade civil coincide com a sociedade burguesa (BOBBIO, 1982).

Já Gramsci vê a sociedade como uma organização constituída de instituições complexas (públicas e privadas) articuladas entre si, cujo papel histórico varia por meio de lutas e

relações de grupos específicos que se articulam na busca de garantir a hegemonia de seus interesses. Portanto, não interpreta o Estado apenas como um aparelho de repressão mais um aparato jurídico-político cuja variação está de acordo com a organização social, política, econômica e cultural da sociedade (SILVA, 1999).

Em sua concepção “Ampliada do Estado”, Gramsci rompe com a ideia marxista do Estado enquanto representante exclusivo da burguesia. Para ele, quem tem a hegemonia do aparato estatal deve atentar-se para garantir a legitimidade do governo, uma vez que acredita que o poder não se sustenta só na sociedade política, ao passo que se faz necessária também a legitimidade da sociedade civil (SILVA, 1999).

Em Gramsci raramente é possível o domínio bruto de uma classe sobre as demais, a não ser nas ditaduras abertas e terroristas. Sendo assim, uma classe dominante, para ser também dirigente, deve articular em torno de si um bloco de alianças e obter pelo menos o consenso passivo das classes dirigidas. Para tanto, a classe dominante não hesita em sacrificar uma parte dos seus interesses materiais imediatos para a construção de uma hegemonia ético-política.

Ao estudar os mecanismos de construção desta hegemonia, o autor chega ao conceito fundamental de sua teoria política, o conceito de "Estado Ampliado", ou seja, o Estado que não é apenas instrumento de força a serviço da classe dominante (como na visão marxista), mas uma força revestida de consenso. De forma simplista, o Estado ampliado pode ser entendido como a soma da sociedade política com a sociedade civil.

Cabe a Gramsci uma noção distinta de sociedade civil da proposta por Marx (uma estrutura de base material), mas como um momento da superestrutura na qual se dá a formação do poder ideológico que é visto como uma dicotomia do poder político.

Em um contexto de crescente participação das massas na esfera política (conquista do sufrágio universal, criação de grandes partidos de massa, potentes sindicatos profissionais) tem-se o conceito de “Estado Ampliado” gramsciana, no qual o Estado incorpora, além da sociedade política, a sociedade civil. Logo, em um Estado em sentido amplo surgem, basicamente, duas esferas: a sociedade política, "que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executivas e policial militar", e a sociedade civil, que é "o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias" (COUTINHO, 1999).

Pela perspectiva liberal que, aliás, diga-se de passagem, é a que se mostra prevalente nos debates contemporâneos, a sociedade civil assume-se como um espaço homogêneo, sem lutas de classe e com a dicotomia entre Estado e sociedade. Já pela perspectiva de “Estado Ampliado” de Gramsci, há uma relação dialética entre a sociedade civil e o Estado e não a liberdade individual do ponto de vista liberal. Além disso, a sociedade civil, por meio das classes subalternas, assume um papel de luta contra as classes dominantes e seus aparelhos privados de hegemonia (meios de comunicação, associações e outros) para a busca de seus interesses de classe e, portanto, hegemonia da classe subalterna (COUTINHO, 1999).

Neste sentido, o controle social pela perspectiva liberal dá-se da sociedade civil -tida como portadora de interesses universais - para com um Estado neutro. Já pela perspectiva gramsciana, o controle social reside na possibilidade de luta contra hegemônica da sociedade civil nas classes subalterna para com Estado. Assim, não existe contradição entre Estado e sociedade civil, mas uma relação orgânica onde o controle social ora é de uma classe, ora é de outra estando, portanto, na disputa entre as classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Importante atentar para o fato que por esta perspectiva surgem espaços para as classes subalternas imporem seus interesses e, de alguma forma, controlarem as ações do Estado na alocação dos recursos públicos (COUTINHO, 1999).

Carlos Nelson Coutinho (1999), em "Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político", traz a distinção de Gramsci quanto à atuação do Estado nas sociedades ocidentais e

orientais. As chamadas sociedades ocidentais caracterizam-se por uma relação equilibrada entre a sociedade política e a sociedade civil. O centro da luta de classe está na "guerra de posição", ou seja, numa tentativa progressiva da sociedade civil visando à conquista de posições. Neste sentido, Coutinho (1999) interpreta que se encaminha uma transformação da classe dominada em classe dirigente antes da tomada de poder, como estratégia para a transição ao socialismo.

Já as "sociedades orientais" caracterizam-se pela ausência de uma sociedade civil autônoma e por lutas de classes travadas, basicamente, visando à conquista impetuosa do Estado. Sendo assim, a luta é uma estratégia de ataque frontal, voltada diretamente para a conquista do Estado restrito.

Para Gramsci (1988),

"no oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primordial e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e em qualquer abalo do Estado imediatamente descobria-se uma poderosa estrutura da sociedade civil".

Portanto, sendo a sociedade civil não homogênea, cabe ao Estado a função de manter a hegemonia da classe dominante sem desconsiderar os interesses das classes subalternas. Assim, colocando a sociedade civil como o momento do consenso contraposto ao da força, Gramsci prediz o fim do Estado pela reabsorção da sociedade política na sociedade civil (COUTINHO, 1999).

Ou seja, o controle social, por esta perspectiva, não é do Estado e/ou da sociedade civil, mas das classes sociais em busca da hegemonia. Uma vez que a sociedade civil não é um espaço homogêneo, mas um ambiente de lutas de interesses contraditórios, nela há a possibilidade de organização de movimentos sociais.

A partir da concepção de Estado além da sua função coercitiva, mas também com o papel de manter o consenso (quando incorpora as demandas das classes subalternas) é que se torna possível o controle das classes para com o Estado. Como já demonstrado anteriormente, dependendo da perspectiva teórica, o controle social pode ser entendido e abordado de diferentes formas (controle do Estado sobre a sociedade, segundo a perspectiva de Thomas Hobbes; controle da sociedade sobre o Estado, segundo o liberalismo de John Locke).

De forma geral, trata-se de uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, sendo, portanto, um instrumento de expressão da democracia. Tal instrumento deve, também, ter a finalidade de solucionar problemas e deficiências sociais com mais eficiência sendo a vontade social um fator que oriente a criação de metas a serem alcançadas no âmbito das políticas públicas.

Apesar de serem utilizados popularmente como sinônimos e estarem intimamente relacionados, há distinção entre os conceitos de participação social e controle social. Enquanto controle social está relacionado ao monitoramento dos poderes públicos por parte dos indivíduos possuidores do acesso público às informações, a participação social, por sua vez, relaciona-se ao exercício de cidadania por meio da participação política permanente.

Em outras palavras, o controle social é o direito do sujeito (individual ou coletivamente) de submeter o poder político à fiscalização. Já a participação social é a possibilidade de compartilhamento da sociedade civil com o poder político estatal. Sendo assim, por meio da participação social a sociedade civil pode orientar a Administração e intervir na tomada de decisões públicas ao mesmo tempo em que pode exercer o controle social sobre as ações deste Estado (BRASIL, Portal da Transparência, 2016).

No Brasil, o controle social tem seu grande marco estabelecido pela Constituição Federal (CF) de 1988, onde foram criados instrumentos para que a sociedade pudesse participar e controlar as ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público. Para

tal, houve a criação de normas legais e infralegais, objetivando a implementação de mecanismos de democracia participativa (SANTOS, 2000).

Controle Social no Brasil

O debate sobre a participação social ressurgiu no Brasil principalmente a partir da segunda metade da década de 1970, com a relação do Estado com os movimentos sociais transformando-se a partir da década de 1980, quando o Estado passa a reconhecer os movimentos sociais e estes passam a admitir a negociação com o Estado (COSTA, 1989).

Para Carvalho (1995, p. 8), “controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”.

O controle social, segundo Raichelis (1998, p. 12),

“implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados”.

Para Bravo (2002, p. 45) o sentido do controle social “é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais”. Correia (2003) parte do conceito gramsciano de Estado ao entender que o controle social envolve a capacidade que os movimentos sociais organizados na sociedade civil têm de interferência na gestão pública, orientando as ações do Estado na direção dos interesses da maioria da população.

Os autores supracitados, apesar de utilizarem referenciais teóricos diferentes nas suas análises, têm em comum tratar o controle social como resultado do processo de democratização do Estado brasileiro. Importante destacar que, além do controle social, podem ser mencionadas outras duas formas de controle administrativo existentes no Brasil, o controle interno e controle externo.

O controle interno visa articular a ação administrativa com a análise de sua legalidade. Este controle deve possibilitar ao cidadão que acompanhe com transparência “a gestão da coisa pública”. Já o controle externo é composto por órgãos externos cuja função é fiscalizar as ações e o funcionamento da administração pública. O controle social, por sua vez, é a integração da sociedade com a administração pública tendo amparo legal e constitucional. Em outras palavras, é a oportunidade de participação social na gestão pública (SANTOS, 2008).

Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do Portal da Transparência do Governo Federal, é fundamental que cada cidadão assuma a tarefa de participar de gestão pública e de exercer o controle social, uma vez que com a colaboração da sociedade se torna mais fácil controlar os gastos do Governo Federal e, conseqüentemente, garantir a correta aplicação dos recursos públicos. Assim,

“...o cidadão tem o direito não só de escolher, de quatro em quatro anos, seus representantes, mas também de acompanhar de perto, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas” (BRASIL, 2015).

Neste sentido, transcendendo o direito de voto e conferindo à sociedade civil relevantes mecanismos de participação popular, o texto constitucional instituiu, entre outros, o direito à participação direta nos processos político-decisórios e legislativos (arts. 14, III; 29, XII-XIII; e 61, §2º) e participação comunitária na gestão democrática e descentralizada da seguridade social, da saúde, assistência social e ensino público (arts. 194, parágrafo único, VII; 198, III; 204, II; e 206, VI).

A partir da década de 1990 foram editadas diversas normas dispondo, entre outros, sobre: a criação de Organizações Sociais (Lei nº 9.637/1998), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.790/1999), Conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social, de Proteção da Infância e Adolescência e Tutelares (Leis nºs 8.142/1990, 9.394/1996, 8.742/1993 e 8.069/1990) e Conselhos no âmbito de programas e fundos governamentais.

Ainda segundo o Portal da Transparência do Governo Federal, os instrumentos de controle social atualmente instituídos (consultas públicas, orçamento participativo, participação em colegiados administrativos e em conselhos setoriais de gestão, etc.) estão em constante processo de aperfeiçoamento resultante da melhoria no nível de conhecimento, conscientização e mobilização da sociedade (BRASIL, 2015).

Entre as várias conquistas sociais institucionalizadas no Brasil por meio da “constituição cidadã” cita-se o fato de o acesso aos serviços de saúde passar a ser um direito de todos os cidadãos e um dever do Estado. Frente à relevância de tal conquista, na sequência se abordará o tema do controle social na área da saúde no Brasil.

Controle Social Na Área Da Saúde No Brasil

Uma vez que o Estado passa a reconhecer os movimentos sociais há uma transformação na sociedade. Tal transformação é evidenciada em 1986 na VIII Conferência Nacional de Saúde (CNS) quando, pela primeira vez, houve presença efetiva e ampla participação de setores organizados da sociedade civil. Nesta conferência foi legitimado o Movimento de Reforma Sanitária, que propunha um Sistema Único de Saúde (SUS) como alternativa ao sistema vigente. Sistema de saúde este reconhecido, posteriormente, na Constituição Federal de 1988, que o garantiu como um direito de todos e um dever do Estado.

A Lei Orgânica da Saúde (lei nº 8.080/90) foi sancionada em 19 de setembro de 1990, instituindo o Sistema Único de Saúde. Tal lei dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Também dispõe sobre a regulação, em todo o território nacional, das ações e dos serviços de saúde executados por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado.

A sociedade civil organizada passou a participar das formulações dos planos, programas e projetos até a definição da alocação de recursos na saúde e, nesta lei, se configurou com um dos pilares do novo sistema nacional de saúde. Por meio da Lei 8.142/90, as conferências e os conselhos de saúde tornam-se mecanismos de controle social, cabendo às conferências avaliar e propor diretrizes para a política de saúde e aos conselhos exercer controle sobre tais diretrizes.

Segundo o Ministério da Saúde (2016), a participação social é o caminho da democracia, proporcionando transformar a realidade e dar sentido aos outros princípios: igualdade, liberdade, diversidade e solidariedade.

Importante destacar que a lei nº 8.080/90 só foi regulamentada pelo decreto nº 7.508 de 28 de junho de 2011, ou seja, vinte anos após. Segundo seu Art. 1º:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa.

Na área da saúde, as duas formas principais de participação social são as conferências e os conselhos de saúde.

As conferências nacionais de saúde foram instituídas pela Lei 378, de 13 de janeiro de 1937, cumprindo o disposto no parágrafo único do artigo 90. Foram criadas para avaliar a situação de saúde e propor diretrizes para a formulação da política de saúde nos três níveis de gestão (BRASIL, 2013). A Lei nº 8.142/90 as consagrou como instâncias colegiadas de

representantes dos vários segmentos sociais, com periodicidade de realização a cada quatro anos.

Convocadas pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, pelo Conselho de Saúde, as Conferências têm como objetivos principais avaliar a situação de saúde e propor diretrizes para a formulação da política de saúde nos três níveis de gestão. Isso significa dizer que as deliberações das Conferências devem servir para orientar os governos na elaboração dos planos de saúde e na definição de ações que sejam prioritárias nos âmbitos estaduais, municipais e nacional. (BRASIL, Conselho.Saude,s.d).

Neste sentido são, portanto, uma forma de ampliar o controle social sobre o Estado e dependem, em última instância, da participação da sociedade que lute por seus direitos de cidadania.

Já os conselhos se caracterizam como órgãos colegiados, permanentes, paritários e deliberativos que tem a atribuição de formular, supervisionar, avaliar, controlar e propor políticas públicas. É por meio deles que a comunidade, via seus representantes, pode participar da gestão pública. No Brasil, são vários os conselhos de políticas existentes, entre os quais: Conselho da Assistência Social, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho da Saúde, Conselho de Educação, Conselho de Segurança Pública, Conselho do Idoso, e Conselho da Mulher. Todos criados por lei em âmbito Federal, Estadual e Municipal.

Os conselhos de saúde fazem parte da estrutura das secretarias de saúde dos municípios, dos estados e do governo federal. Sua criação é uma exigência legal para o repasse de recursos da esfera federal para as esferas estaduais e municipais. Ele deve funcionar mensalmente, ter ata que registre suas reuniões e infraestrutura que dê suporte ao seu funcionamento (BRASIL, Ministério da Saúde, 2013).

Cabe aos conselhos analisar e aprovar o plano de saúde, aprovar (ou não) o relatório de gestão e informa à sociedade sobre a sua atuação. Como atribuição do conselho Municipal de Saúde, por exemplo, tem-se a responsabilidade de controlar o dinheiro da saúde; acompanhar as verbas que chegam pelo SUS e os repasses de programas federais; participar da elaboração das metas para a saúde; controlar a execução das ações na saúde e a responsabilidade de reunir-se pelo menos uma vez por mês (BRASIL, Portal da transparência, s.d).

No Brasil, no caso dos conselhos de saúde, estes devem ser compostos por 50% de usuários dos serviços de saúde e os outros 50% dividem-se em representantes de entidades governamentais e não-governamentais. Assim, o Conselho Nacional de Saúde é composto por 48 conselheiros titulares, sendo 24 representantes de usuários (50%), 12 de profissionais de saúde, oito do governo e quatro de prestadores de serviço. Já o Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul é composto por 54 conselheiros titulares, sendo 27 representantes de usuários (50%), e 9 representantes de profissionais de saúde, governo e prestadores de serviço, cada.

Neste contexto, cabe aos conselhos a função de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas tornando-se, conseqüentemente, um espaço de lutas entre diferentes interesses de segmentos na sociedade. Por ser um espaço caracterizado por diferentes interesses de classes, o controle social é uma possibilidade presente (BRASIL, 2013).

Tal espaço é visto positivamente por alguns autores, contudo, por outros, ele é criticado ao passo que se torna um mecanismo contraditório, uma vez que tanto pode servir para legitimar o poder dominante pela cooptação dos movimentos sociais quanto deveria ser um espaço de participação e controle social dos segmentos populares.

Consoante com a definição de estado ampliado de Gramsci observa-se que os conselhos, de fato, constituem-se em espaços de correlação de forças, heterogêneos com mediação de conflitos de interesses. Os conselhos seriam, portanto, espaços vivos de

democracia participativa onde a sociedade civil (representada normalmente por intermédio de entidades) poderia interpelar o governante.

Considerações Finais

A partir da concepção de Estado além da sua função coercitiva, mas também com o papel de manter o consenso (quando incorpora as demandas das classes subalternas) é que se torna possível o controle das classes para com o Estado. Como já demonstrado anteriormente, dependendo da perspectiva teórica, o controle social pode ser entendido e abordado de diferentes formas (controle do Estado sobre a sociedade, segundo a perspectiva de Thomas Hobbes; controle da sociedade sobre o Estado, segundo o liberalismo de John Locke).

De forma geral, trata-se de uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, sendo, portanto, um instrumento de expressão da democracia. Tal instrumento deve, também, ter a finalidade de solucionar problemas e deficiências sociais com mais eficiência sendo a vontade social um fator que oriente a criação de metas a serem alcançadas no âmbito das políticas públicas.

No Brasil, o controle social tem seu grande marco estabelecido pela Constituição Federal (CF) de 1988, onde foram criados instrumentos para que a sociedade pudesse participar e controlar as ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público. Para tal, houve a criação de normas legais e infralegais, objetivando a implementação de mecanismos de democracia participativa (SANTOS, 2008).

Referências:

BOBBIO, N. O Conceito de Sociedade Civil. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Conselhos de Saúde: a responsabilidade do controle social democrático do SUS / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde.** – 2. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013. 28 p.

BRASIL. Portal da Transparência. **Controladoria Geral da União.** Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial>> Acesso em: 26 maio 2016.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão Democrática na Saúde: A Experiência dos Conselhos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social vol. III. Brasília: ABEPSS, 2000.

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

CHAUÍ, M. **Convite à Filosofia.** 3. ed. São Paulo: Ática, 1995.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que Controle Social? Os conselhos de saúde como instrumento.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e os conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

COSTA, Nilson do Rosário et al. (Orgs.) Demandas populares e políticas públicas de saúde. Petrópolis: Vozes/ABRASCO, 1989.

COTRIM, G. **Fundamentos da filosofia: para uma geração consciente.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

COUTINHO, C.N.. **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

MELLO, L. I. A. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco Corrêa (Org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Löcke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”. 4 .ed., São Paulo: Ática, 1993. v1.

SANTOS, Jose dos, FILHO, Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 20.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris,2008.

SILVA, T. T. da. A produção social da Identidade e da diferença. In: SILVA, T. T. da (Org.). **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

TONET, I. Sobre o conceito de sociedade civil. **Serviço Social & Sociedade**, n. 32, 1990.