

O Estado, os Conselhos de Direitos do Estado do Paraná e a sociedade civil

The State, Paraná State Rights Councils and the civil society

Marcos Yuiti Kametani¹

Resumo

O presente artigo refere-se à análise da existência ou não de classes dominantes nos Conselhos de Direitos do Estado do Paraná: da Pessoa com Deficiência (COEDE/PR); da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR); da Mulher (CEDM/PR) e do Idoso (CEDI/PR). A metodologia de pesquisa caracteriza-se como do tipo descritiva por meio da pesquisa de levantamento. No caso específico do estudo realizou-se o levantamento da composição dos referidos Conselhos em seus sites para o ano de 2018, os resultados mostraram que para o período de análise havia uma concentração de Associações nas composições dos Conselhos, com 46,94% das vagas, com exceção do CEDM/PR, a qual composição se dava em sua grande parte por Federações. Concluiu-se diante dos dados levantados neste estudo que a classe dominante nos Conselhos de Direitos se dava por Associações, entretanto as mesmas são caracterizadas por serem organizações resultantes da reunião legal entre duas ou mais pessoas para a realização de um objetivo comum. Sendo assim, ainda existem questões a serem respondidas no que se refere às relações entre instituições participativas e desigualdades políticas.

Palavras-chave: Estado. Conselhos de Direitos. Sociedade Civil.

Abstract

This article refers to the analysis of the existence or not of dominant classes in the Paraná State Rights Councils: of the Person with Disabilities (COEDE/PR); Children and Adolescents (CEDCA/PR); Women (CEDM/PR) and the Elderly (CEDI/PR). The research methodology is characterized as descriptive through survey research. In the specific case of the study, the composition of the said Councils was surveyed on their websites for the year 2018. The results showed that for the period under analysis there was a concentration of Associations in the composition of the Councils, with 46.94% of the vacancies, with the exception of CEDM/PR, which was mostly composed of Federations. It was concluded from the data collected in this study that the ruling class in the Rights Councils was given by Associations, however they are characterized by being organizations resulting from the legal meeting between two or more people to achieve a common objective. Therefore, there are still questions to be answered regarding the relations between participatory institutions and political inequalities.

Keywords: State. Right Councils. Civil Society.

Data de submissão: 09 de novembro de 2019

Data de aprovação: 24 de junho de 2020

¹ Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná (4P/UFPR). E-mail: marcoskametani@outlook.com

A participação da sociedade civil no controle das políticas públicas para a construção da democracia é de suma importância, pois por meio do controle social há um compartilhamento do poder de decisão entre Estado e sociedade civil acerca das políticas públicas.

Essa participação da sociedade civil no controle das ações do Estado está garantida em legislações específicas, as quais preveem instâncias de consulta e deliberações cidadãs, especialmente por meio de Conselhos, nos quais a sociedade civil não apenas tem direito à voz, mas também delibera e decide sobre as políticas públicas em conjunto com o governo.

Nesse contexto, realiza-se uma análise através da teoria do Estado, buscando compreender como se dá a relação entre o Estado, o poder e as classes sociais. Permeando na importância da relação e interação entre o Estado, os Conselhos de Direitos (especificamente neste estudo os do Estado do Paraná) e a Sociedade Civil, na tomada de decisões para a formulação de políticas públicas.

Esta análise transpassa no levantamento do perfil das entidades que compõem os Conselhos, com o objetivo de verificar se há classes dominantes que instituiriam relações de aliança de forma a criar grupos de pressão que agem na formulação de políticas públicas em prol de seus interesses nos respectivos Conselhos de Direitos do Estado do Paraná: Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COEDE/PR); Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR); Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDM/PR) e Conselho Estadual dos Direitos do Idoso (CEDI/PR).

1 Revisão de Literatura

A Teoria do Estado nos coloca diante de uma questão: qual a relação entre o Estado, o poder e as classes sociais?

Poulantzas (2000) traz que há um Estado e um poder formados, no qual as classes dominantes (termo utilizado para designar a classe social que controla o processo econômico e político), para se adentrarem, estabelecem relações de aliança, de forma a criarem grupos de pressão para agirem sobre o Estado na formulação ou moldando as políticas públicas aos seus interesses. Para o mesmo autor, essas questões mistificam o poder político, onde o Estado é um conjunto complexo de instituições, organizações e interações que envolvem o exercício de lideranças políticas na implementação de decisões que em princípio possuem caráter meramente políticos.

Para Jessop (2016), as instituições, organizações e interações possuem diferentes ações e se mobilizam com recursos estatais em busca de seus objetivos.

O Estado é um conjunto complexo de instituições, organizações e interações que envolvem o exercício de lideranças políticas na implementação de decisões.

Os Conselhos se constituem em uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil.

“É cada dia mais evidente que estamos enredados nas práticas de um Estado que nos mínimos detalhes manifesta sua relação com interesses particulares” (POULANTZAS, 2000, p. 14). Corroborando com Poulantzas, Carvalho (1998) menciona que a existência de Conselhos no Brasil é antiga. Contudo, contava-se apenas com a participação de setores tecnocráticos e de personalidades notáveis, ou seja, ligados aos interesses corporativos ou privados das elites.

Os Conselhos se constituem em uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil. Entretanto, somente com a Constituição Federal de 1988 e com o fortalecimento de movimento sociais é que houve a criação de Conselhos como espaços de democracia participativa. Os Conselhos das áreas sociais se evidenciaram como instrumentos habilitadores no processo de descentralização das políticas sociais no âmbito local, abrindo possibilidades de participação política e superando as modalidades tradicionais vigentes até então (PRESOTO; WESTPHAL, 2005). Embora nem todos os Conselhos tenham sofrido automaticamente essa mudança de democracia participativa, tendo como consequência a dificuldade da sociedade civil em ocupar um papel propositivo nesses Conselhos, ou seja, permanecendo a velha prática burocrática e corporativa que remove a natureza democrática dos Conselhos – o que contraria a tese central da Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial proposta por Bresser Pereira (1995), na qual a reforma apresentava-se como uma resposta à grande crise do Estado de bem-estar social, gerando uma profunda reflexão sobre a necessidade de uma redefinição das funções do Estado e de sua burocracia.

O discurso era a criação de um Estado atuante e eficiente, com redefinição de competências e criação de novas estratégias administrativas e instituições, visando o abandono das interferências de natureza patrimonialista, corporativista e paternalista.

Embora tenha se anunciado como corretivo das reformas neoliberais, a Reforma, na verdade, insere-se na lógica neoliberal de desoneração do aparelho do Estado, não correspondendo a uma concepção de inclusão social nos benefícios do desenvolvimento socioeconômico (FARIA; FARIA, 2017).

Um dos problemas da Reforma Gerencial do Estado é que ela se volta para estruturas internas do Estado, perdendo o seu propósito de existência, que é o de servir a sociedade.

Por outro lado, Tatagiba (2005) traz que a maioria dos estudos apontam para a baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos Conselhos. Complementa a autora que os motivos apontados estão relacionados à dinâmica de funcionamento dos Conselhos.

Os Conselhos organizados de modo setorizado, atendendo as necessidades de cada área ficam frágeis, pois não constituem um todo capaz de ações coletivas. “Não basta que instituições participativas estejam à disposição para que a ampliação da participação ocorra” (FUCKS; PERISSINOTO, 2006, p. 79).

Sendo assim, há a figura do Estado, o qual tem um papel de organização, principalmente no

que se refere às classes dominantes, pois cabe ao Estado representar e organizar as classes dominantes, ao menos no que refere aos interesses políticos. Enquanto prevalecem divergências de interesses, existe a necessidade de um agente intermediador, caracterizado na figura do Estado.

A atuação estatal busca garantir o equilíbrio do interesse social, o que gera uma política hegemônica. Mas esta política pode sofrer adaptações pontuais de grupos de pressão menos expressivos, como movimentos sociais de minorias. Entretanto o Estado é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe (POULANTZAS, 2000).

“O Estado, sua política, suas formas, suas estruturas, traduzem, portanto, os interesses da classe dominante não de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento” (FABRE; SÈVE; HINCKLER, 1977).

Poulantzas (2000) afirma que a relação entre o Estado e as classes sociais, tanto na concepção do Estado como Coisa e do Estado como Sujeito (como entidade intrínseca), a relação Estado-classes social e, em particular, Estado-classes e frações dominantes, é compreendida como relação de exterioridade. Explica o autor que as classes dominantes se submetem ao Estado (Coisa) por um jogo de “influências” e de grupos de pressão, então o Estado (Sujeito) se submete às classes dominantes.

Nessa relação de exterioridade, Estado e classes dominantes são considerados sempre como entidades intrínsecas “confrontadas” entre si, uma “face” à outra, e assim uma possuiria tanto poder que a outra nada deteria, conforme uma tradicional concepção de poder como quantidade dada numa sociedade: a concepção do poder soma-zero. Ora a classe dominante absorve o Estado esvaziando-o de seu próprio poder (o Estado-Coisa), ora o Estado resiste à classe dominante e lhe retira seu poder em seu próprio benefício (o Estado-Sujeito e árbitro entre as classes sociais, concepção cara à social democracia) (POULANTZAS, 2000, p. 150).

É preciso expandir democraticamente os Conselhos para setores sociais.

De acordo com Poulantzas (2000), a política do Estado em favor da classe dominante se estabelece pelo controle exercido sobre o Estado-instrumento (tese do Estado-Coisa), onde uma única fração da classe dominante passa ela mesma por comportar uma unidade política em qualquer sentido previa à ação estatal. Desta forma o Estado não possui autonomia em relação à classe dominante.

Por outro lado, no Estado-Sujeito, o Estado é dotado de poder próprio e de uma autonomia absoluta em relação às classes sociais. Contudo tanto o Estado-Coisa, como o Estado-Sujeito não levam em consideração um importante problema, o das contradições internas do Estado. “O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado” (POULANTZAS, 2000, p. 152).

Desta forma, as instituições participativas devem ampliar o acesso de atores excluídos do sistema formal, superando as desigualdades sociais e políticas, onde os Conselhos tenham uma composição plural, sendo mais inclusivos e criando novas oportunidades de acesso a espaços decisórios.

É preciso expandir democraticamente os Conselhos para setores sociais não tradicionalmente presentes nos círculos de decisão das políticas públicas e para os segmentos que não

são politicamente alinhados com o governo em exercício. Mas se não houver vontade por parte do Estado de reconhecer e valorizar os Conselhos, é incerto que estes se tornem espaços democráticos.

Para Fucks e Perissinoto (2006, p. 69), “a ampliação dessa participação só produziria o efeito que dela se espera caso os novos participantes sejam capazes de exercer o poder em seu interior, seja interferindo no processo decisório, seja moldando a agenda pública”.

Embora o fato de serem reconhecidos e existir legislação que dão poderes aos Conselhos, não é suficiente para que eles se tornem atuantes. É preciso que os Conselhos tenham legitimidade na definição de sua composição e na capacidade de interlocução entre seus integrantes.

Os Conselhos são espaços de conflitos, pois os diversos setores da sociedade civil possuem interesses diferentes. Entretanto, mais do que espaços de disputa, os Conselhos devem ser espaços de proposição de políticas públicas que levem à construção de uma sociedade mais justa, de forma a superar a corrupção e o favorecimento das elites.

Uma das principais conclusões apresentadas no estudo realizado por Gohn (2004), é que a participação da sociedade civil na esfera pública por meio dos Conselhos não é para substituir o Estado, mas para lutar para que o Estado cumpra o seu dever de propiciar educação, saúde e demais serviços sociais com qualidade para todos.

Complementa a autora que a importância da sociedade civil se faz necessária não somente para ocupar os espaços antes dominados por representantes com interesses econômicos, mas também para democratizar a gestão da coisa pública, ou seja, de forma a se inverter as prioridades das administrações públicas em não apenas priorizar o atendimento de questões emergenciais.

Embora a presença das classes populares no Estado não necessariamente signifique que elas tenham poder ou que possam a longo prazo deter, a não ser que ocorra uma transformação radical desse Estado. Poulantzas (2000) afirma que sem uma alteração no centro de um Estado capitalista é impossível que exista um poder das massas populares.

Diante deste arcabouço teórico, pretende-se averiguar por meio do levantamento do perfil das entidades que compõem os Conselhos de Direitos do Estado do Paraná, a existência de classes dominantes que estabeleceriam relações de aliança de maneira a formar grupos de pressão que agem sobre as estratégias do Estado.

2 Metodologia

É preciso considerar que toda opção metodológica e a escolha das técnicas de pesquisa em detrimento de outras, tem suas vantagens e limitações, fato inescapável no conhecimento científico. Desta forma, a metodologia utilizada para o desenvolvimento deste artigo foi a pesquisa descritiva por meio da pesquisa de levantamento.

Segundo Gil (2009), as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.

E a pesquisa de levantamento busca a informação diretamente no grupo de interesse a respeito dos dados que se deseja obter (SANTOS, 1999).

Para a análise do perfil das entidades da sociedade civil que compõem os Conselhos de Direitos do Estado do Paraná, coletou-se as

informações das composições dos Conselhos de Direitos: da Pessoa com Deficiência (COEDE/PR); da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR); da Mulher (CEDM/PR) e do Idoso (CEDI/PR) por meio dos portais eletrônicos (sites) dos referidos Conselhos no ano de 2018.

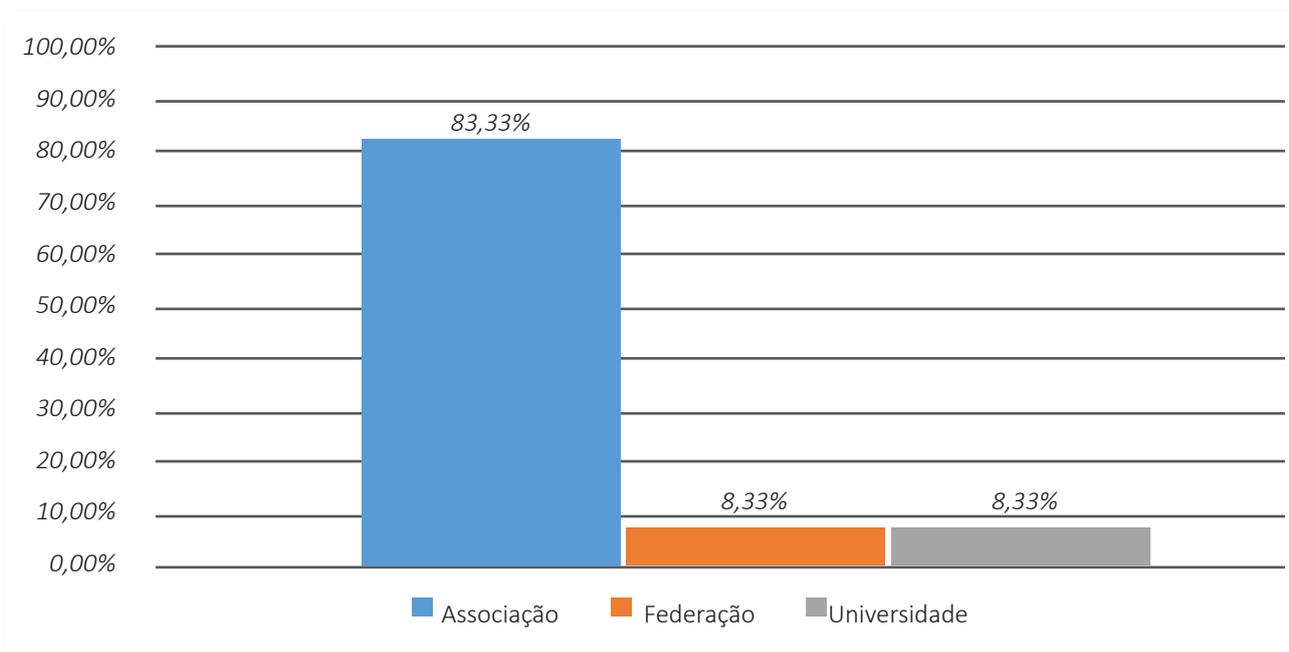
Coletadas as informações de composições de cada Conselho de Direitos do Estado do Paraná, os dados foram organizados em uma planilha eletrônica, utilizada para gerar os gráficos apresentados a seguir, para a realização das análises e posterior conclusão da existência ou não de classes dominantes nos Conselhos de Direitos do Estado do Paraná.

3 O Perfil das Entidades que Compõem os Conselhos de Direitos do Estado do Paraná

Em levantamento realizado nos sites dos Conselhos Estaduais dos Direitos: da Pessoa com Deficiência; da Criança e do Adolescente; da Mulher; e do Idoso; do Estado do Paraná, obteve-se os seguintes dados acerca dos perfis das entidades que compõem os referidos Conselhos no ano de 2018:

Com relação ao Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência o qual possuía 12 vagas para entidades da sociedade civil, observou-se que no ano de 2018 sua composição se dava por grande maioria por Associações (dez vagas), representando 83,33% das vagas do Conselho, sendo as vagas restantes ocupadas por uma Federação (representando 8,33% das vagas do Conselho) e uma Universidade (representando também 8,33% das vagas existente no Conselho), conforme pode-se ser observado no GRÁF. 1.

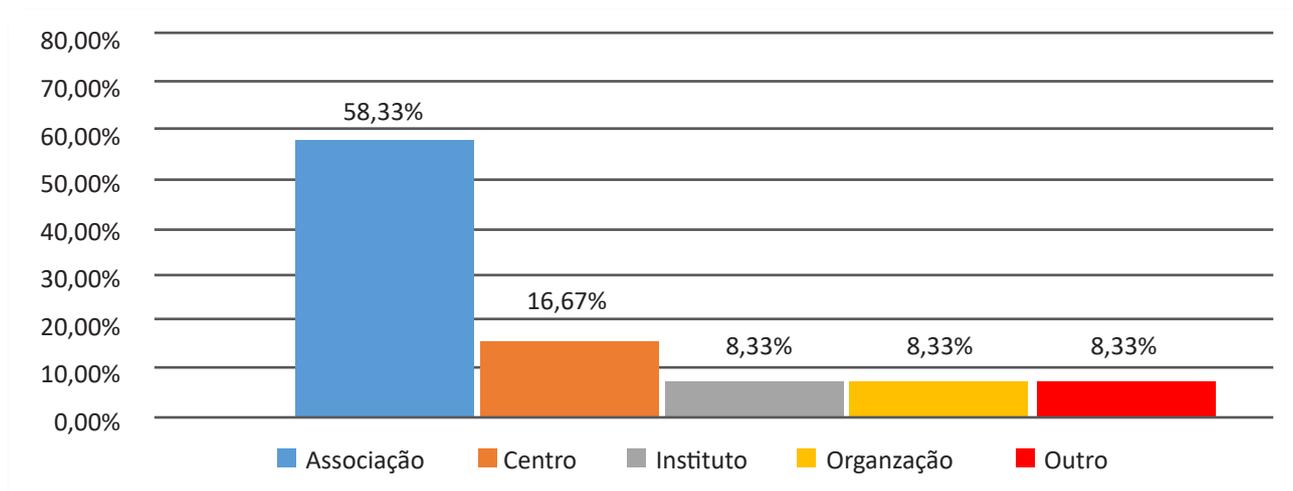
GRÁFICO 1 – Perfil das entidades que compõem o conselho estadual dos direitos da pessoa com deficiência



FONTE: O Autor (2018)

No Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (GRÁF. 2), o qual também possuía 12 vagas para entidades da Sociedade Civil, observou-se que, no ano de 2018, o referido Conselho também possuía em sua grande maioria Associações (7 vagas) em sua composição, representando 58,33% das vagas do Conselho. Sendo as vagas restantes ocupadas por dois Centros (16,67%), um Instituto (8,33%), uma Organização (8,33%) e um outro tipo de classificação de entidade (8,33%).

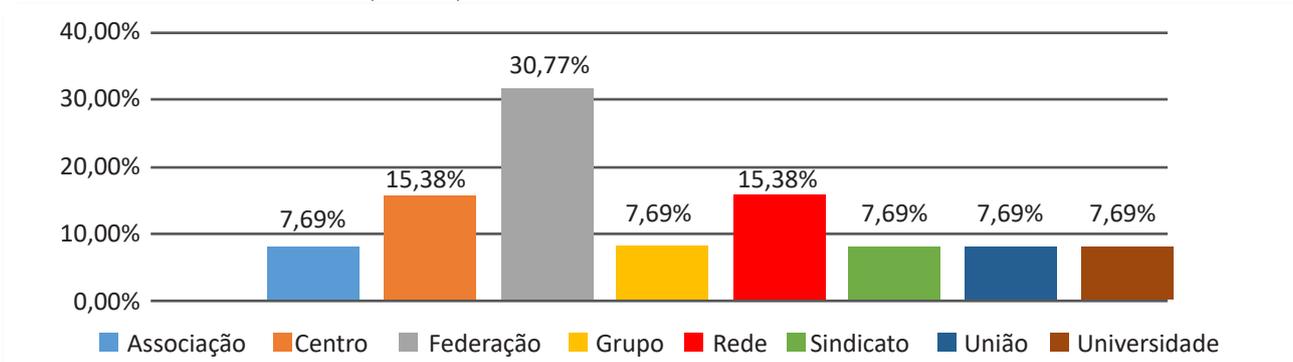
GRÁFICO 2 – Perfil das entidades que compõem o conselho estadual dos direitos da criança e do adolescente



FONTE: O Autor (2018)

Já no Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, havia uma diferença dos demais Conselhos de Direitos analisados, pois sua composição no ano de 2018 era de 13 vagas para entidades da Sociedade Civil, e com a especificidade de ser composta somente por mulheres. Também se observou, em relação aos demais Conselhos analisados, a diferença com relação à característica da entidade predominante em sua composição, visto que a predominância no CEDM/PR se dava por Federações, representando 30,77% das vagas do Conselho, com 4 vagas. Outra observação é que a composição do CEDM/PR era bem diversificada, diferentemente dos outros Conselhos de Direitos, como pode-se ser observado no GRÁF. 3. Em sua composição, o CEDM/PR contava com representações de Centrais (15,38%), Redes (15,38%), Associação (7,69%), Grupo (7,69%), Sindicato (7,69%), União (7,69%) e Universidade (7,69%), demonstrando que, no ano de 2018, não havia uma classe dominante nesse Conselho.

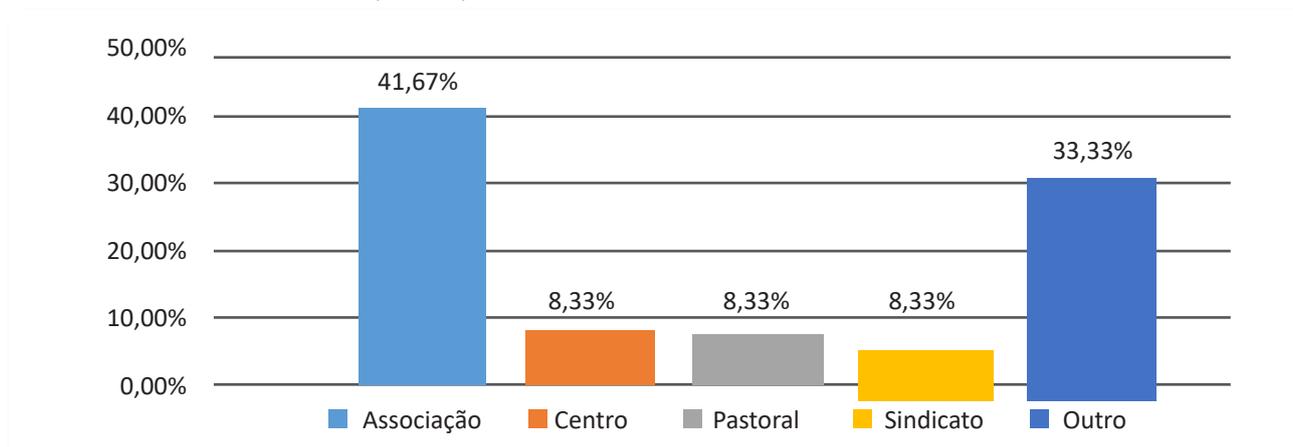
GRÁFICO 3 – Perfil das entidades que compõem o conselho estadual dos direitos da mulher



FONTE: O Autor (2018)

E no Conselho Estadual dos Direitos do Idoso, o qual possuía 12 vagas, o predomínio novamente era pelas Associações, as quais detinham 5 vagas, representando 41,67% das vagas do Conselho, seguido por outras classificações de entidades, tais como lares e recantos para idosos, com representação de 33,33% das vagas do Conselho e por centro (8,33%), pastoral (8,33%) e sindicato (8,33%), como pode-se ser observado no GRÁF. 4.

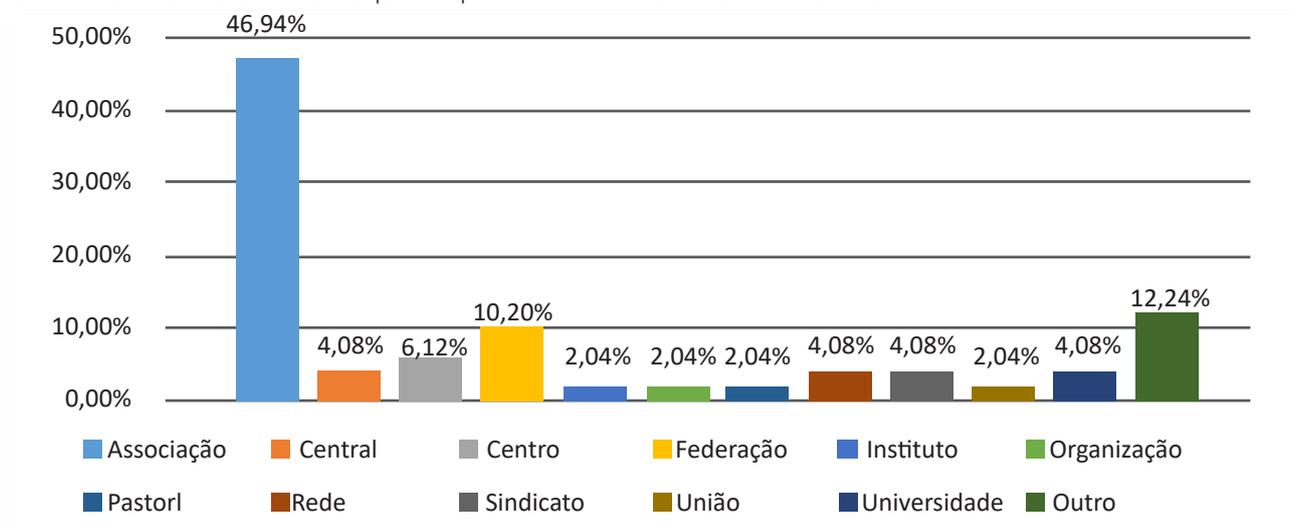
GRÁFICO 4 – Perfil das entidades que compõem o conselho estadual dos direitos do idoso



FONTE: O Autor (2018)

Os Conselhos de Direitos do Estado do Paraná: Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COEDE/PR); Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR); Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDM/PR) e Conselho Estadual dos Direitos do Idoso (CEDI/PR), possuíam 49 vagas para entidades da Sociedade Civil no ano de 2018. E, como pode ser observado no GRÁF. 5, nota-se que as Associações integravam praticamente a metade das vagas dos Conselhos de Direitos do Estado do Paraná com representatividade de 46,94% das vagas, sendo seguida por outras classificações de entidades com 12,24% das vagas, Federações com 10,20% das vagas, Centros com 6,12% das vagas, Centrais, Redes, Sindicatos e Universidades com 4,08% das vagas cada uma e por Instituto, Organização, Pastoral e União com 2,04% das vagas cada uma.

GRÁFICO 5 – Perfil das entidades que compõem os conselhos estaduais de direitos



FONTE: O Autor (2018)

Considerações Finais

Por meio do levantamento realizado do perfil das entidades que compõem os Conselhos de Direitos do Estado do Paraná no ano de 2018, os dados mostraram uma predominância pelas Associações na composição dos Conselhos com 46,94% das vagas existentes para as entidades da sociedade civil, com exceção do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDM/PR), a qual contava com maior representatividade por parte das Federações.

Portanto, por meio dos dados levantados na pesquisa, observou-se que a classe dominante nos Conselhos no ano de 2018 eram as Associações. Entretanto, estas são caracterizadas por serem organizações resultantes da reunião legal entre duas ou mais pessoas, com ou sem personalidade jurídica, sem fins lucrativos, para a realização de um objetivo comum, ou seja, não defendendo o interessante somente de uma minoria da sociedade. Desta forma, a predominância de Associações na composição nos Conselhos de Direitos do Estado do Paraná não deve ser vista de forma negativa.

Portanto, ainda existem questões a serem respondidas no que se refere às relações entre instituições participativas e desigualdades políticas, as quais poderão ser exploradas por futuras linhas de investigação. E, nesse sentido, a academia pode contribuir por meio da formação de pesquisadores que desenvolvam pesquisas capazes de gerar reflexões nos gestores públicos.

É preciso refletir sobre as potencialidades da institucionalização dos Conselhos, ampliando-se seu sentido democrático, com o objetivo de ampliar a eficiência dos Conselhos no controle social das políticas públicas.

Visto que, os Conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Sendo assim, a existência dos Conselhos e seu contínuo aperfeiçoamento são condutores importantes para o aprofundamento da democracia.

A existência dos Conselhos e seu contínuo aperfeiçoamento são condutores importantes para o aprofundamento da democracia.

Referências

- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2018.
- CARVALHO, M. do C. A. A. Conselhos: o que são e para que servem. **Pólis**, São Paulo, 1998.
- CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CEDCA/PR). **Composição**. Disponível em: <<http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=5>>. Acesso: 03 jun. 2018.
- CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA MULHER (CEDM/PR). **Composição**. Disponível em: <<http://www.cedm.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3>>. Acesso: 03 jun. 2018.
- CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA (COEDE/PR). **Composição**. Disponível em: <<http://www.coede.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2>>. Acesso: 03 jun. 2018.
- CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DO IDOSO (CEDI/PR). **Composição**. Disponível em: <<http://www.cedi.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=5>>. Acesso: 03 jun. 2018.
- FABRE, J.; SÈVE, L.; HINCKLER, F. **Les communistes et l'État**. Paris: Editions Sociales, 1977.
- FARIA, J. R. V.; FARIA, J. H. de. A concepção de Estado e Administração Pública no Brasil no Âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, p. 140-147, jul. 2017. Disponível em: <http://periodicos.ufv.br/a_pgs/article/view/5144/pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.
- FUCKS, M.; PERISSINOTO, R. Recursos, Decisão e Poder: Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 67-81, fev. 2006.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- GOHN, M. da G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio/ago. 2004.
- JESSOP, B. **The State: past, present, future**. Cambridge: Polity, 2016.
- POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.
- PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga-SP. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 68-77, jan./abr. 2005.
- SANTOS, A. R. dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando o Debate. **Sociologia Política**, Curitiba, v. 13, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.