

Aspectos comunicacionais e informacionais nas novas relações entre sociedade civil e Poder Público: o caso dos Conselhos Deliberativos de Políticas Públicas

José Cláudio Barros

Doutorando em Ciência da Informação, MCT/IBICT
Fundação ABRINQ

Com a Constituição Federal de 1988, novos mecanismos de gestão das políticas sociais são instituídos, ampliando e legitimando a participação popular no processo de decisão de política pública. São os conselhos deliberativos e paritários, que surgem no campo político e promovem uma nova relação entre Estado e Sociedade Civil. São analisados os aspectos comunicacionais e informacionais do processo de consolidação destes novos mecanismos de gestão e como eles interferem na busca do entendimento e na tomada de decisão.

Palavras-chave: Informação; Sociedade civil; Estado; Conselhos – Políticas sociais

Recebido em: 03.06.2003 Aceito em: 28.07.2003

Um novo campo de poder

A partir dos anos 90, um campo de poder se instaura no ambiente social, estabelecendo novas relações comunicacionais e informacionais entre sociedade civil e Poder Público. São os conselhos paritários e deliberativos de políticas públicas, cuja formação é motivada pela Constituição Federal de 1988 e cuja fundamentação está no princípio da democracia participativa, isto é, na participação popular no processo decisório de políticas públicas. Este princípio, construído a partir da luta dos movimentos sociais que, durante a década de 80, passaram por um processo de reestruturação e de redefinição de suas missões, se estabelece com as novas relações entre público e privado, construídas no bojo do Estado-Social. Relações estas cujas fronteiras, antes claras e bem definidas, agora são opacas e que acabam refletindo na construção de um novo ordenamento jurídico, político e social cristalizado na figura dos conselhos¹.

No Brasil, os conselhos paritários e deliberativos, estabelecidos através de Leis Federais, regulamentadoras de artigos da Constituição Federal de 1988, se consolidaram, especialmente, em três áreas de domínios de política: infância e adolescência, saúde e assistência social. Apesar da criação, em alguns municípios e estados, de conselhos importantes em outras áreas como orçamento, meio ambiente, situação da mulher e educação, apenas aquelas três possuem um ordenamento jurídico que determina sua criação em todas as esferas de poder – municipal, estadual e nacional – e que lhes atribui o caráter deliberativo sobre a política pública. Os conselhos são compostos por representantes da sociedade civil organizada e do Poder Público² e a eles compete fiscalizar a política pública da área em andamento e deliberar sobre o seu processo de formulação.

Esse caráter deliberativo dos conselhos lhes confere um papel estratégico na lógica do *policy-making* e, conseqüentemente, aos grupos organizados da sociedade civil que redirecionam sua prática de intervenção baseada apenas na pressão para uma intervenção baseada também na concertação, isto é, uma articulação/negociação voltada para o consenso/entendimento. Mas falar de entendimento para grupos historicamente antagônicos – Estado x Movimentos sociais – apenas se torna possível dentro de um novo contexto em que o discurso do Estado, marcado pelo avanço neoliberal e influenciado pelo fim do Estado de Bem Estar na Europa, insiste na presença da sociedade civil como parceira *solidária* para a implementação de políticas públicas.

Dentro desta perspectiva de relações de poder e de correlação de forças, as práticas informacionais e comunicacionais utilizadas tanto pelos movimentos organizados da sociedade civil quanto pelo poder público legitimam e consolidam os conselhos como um novo campo político. Estas práticas, dentro do processo de decisão de política, estão voltadas ora para a busca do entendimento – tal qual Habermas estabelece como o consenso fruto de um processo de compreensão e reconhecimento – ora para a busca de uma influência indutora de comportamento.

¹Para Habermas, é a partir dos novos papéis assumidos pela sociedade civil burguesa e pelo Estado na sociedade industrial organizada como Estado-social que esta opacidade entre público e privado irá se constituir. Ele irá falar de uma *interpenetração progressiva da esfera pública com o setor privado*, que terá como conseqüência a ruptura do sistema clássico de Direito Privado, dando origem ao direito social (Habermas, 1984, p. 177).

² A representação nos conselhos vai ter sua composição variada de acordo com o que estabelecem as Leis Federais específicas de cada um. No caso dos Conselhos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, esta composição será paritária, isto é, 50% representantes da sociedade civil e 50% do poder público. No caso dos Conselhos da Saúde, a paridade, também garantida em Lei, não se refere à igualdade de assentos entre poder público e sociedade civil, mas 50% para usuários e 50% para gestores, profissionais da área e prestadores de serviço, ficando a critério da Lei municipal estabelecer a diferença de percentual entre estes três últimos.

Repensando o público e o privado a partir dos Conselhos

Knoke, analisando o processo de decisão de políticas no Estado Organizacional da Alemanha, Estados Unidos e Japão, fala de uma opacidade entre as esferas pública e privada.

“Uma formulação desta tendência vê uma crescente similaridade de formas organizacionais contemporâneas no estado e na sociedade devido a uma pervasiva racionalização das relações fins-meios e imperativos de eficiência que penetram todas as esferas da vida social. Uma fronteira precisa entre estado e sociedade civil torna-se indistinta devido aos padrões altamente complexos de penetração mútua” (Knoke, 1996, p. 5-6).

No caso brasileiro, esta opacidade, além de outros exemplos, poderá ser retratada a partir do caso dos Conselhos Deliberativos e Paritários. O surgimento deste ator na arena de discussão política vai ser fruto de um processo histórico em que os movimentos organizados rediscutem sua postura perante o Estado e, conseqüentemente, repensam sua identidade como sociedade civil. Ao mesmo tempo, o Estado revê sua postura de intervenção nas políticas públicas e constrói um novo discurso e novas práticas políticas.

Com o processo de abertura democrática, estabelecido no final da ditadura militar, os movimentos organizados desbaratados durante a repressão começam a se reorganizar, mas com características diferenciadas das que possuíam antes do golpe. Sindicatos e partidos de esquerda não retomam suas ações com a mesma força de antes. Em contrapartida, surgem os Novos Movimentos Sociais (NMS), motivados pelo crescimento do que podemos chamar de consciência de direitos. Mulheres, negros, homossexuais, trabalhadores sem terra, entre outros grupos, se organizam em função das suas especificidades e lutam em prol de direitos sociais que lhes garantam o exercício pleno da cidadania. Os movimentos de bairros, um dos poucos que conseguiu se fortalecer durante a ditadura militar, se consolida como principal movimento que pensa a política da cidade. No seio deste movimento surgem os conselhos comunitários, que irão pensar temas específicos de política e, junto com os NMS, constroem novos conhecimentos, que passam a interferir internamente e qualitativamente na condução das políticas públicas. A prática reivindicatória, na qual as conquistas são conseguidas a partir do confronto com o Poder Público, mediante atos de protesto e de pressão política, passa a ser questionada como principal estratégia na luta pelas transformações sociais. Não basta mais para este movimento dizer que quer escola mas também que tipo de escola ele quer, que tipo de saúde.

Paralelo a esta nova configuração da identidade e da prática dos movimentos, o reordenamento político-institucional no contexto internacional, marcado pela crise do Estado de Bem-Estar Europeu e o surgimento de uma prática estatal neoliberal que prega o Estado mínimo, modifica as estratégias do poder público para resolução de conflitos e de demandas sociais. É estabelecida uma política de apoio ao terceiro setor na qual a sociedade civil se torna *parceira solidária* na implementação de políticas sociais. Programas de financiamento internacional passam a exigir a presença da sociedade civil como co-parceiro no processo de fiscalização e implementação de ações de desenvolvimento local³. Surge assim um novo espaço de interlocução entre sociedade civil e poder público em que a principal estratégia será a concertação,

³ Na Baixada Fluminense, atendendo exigências do BID, o Comitê Político de Saneamento Básico, formado pelas Federações de Associações de Moradores, participa de todo o processo de formulação e implementação da Política de Saneamento Básico da Baía de Guanabara.

isto é, a busca do consenso através da negociação e da articulação. É a consolidação de uma identidade nova para a sociedade civil, segundo a qual ela se reconhece legítima e capacitada para interferir na arena decisória, formulando e decidindo sobre as políticas públicas, em que público e privado se misturam.

É neste contexto que surge o conceito de terceiro setor.

“Em uma situação na qual nem a direita do mercado livre, nem a esquerda estatista podiam mais oferecer soluções de políticas dignas de crédito para os dilemas das democracias liberais, os especialistas em políticas foram inevitavelmente levados para novas direções. Algumas vezes, essas direções eram, na verdade, velhas, tais como a redescoberta de uma tradição republicana da virtude cívica. Outras vezes, falou-se de uma pauta do pós-welfare state (Estado do bem estar), que seria sensível aos novos movimentos sociais: ecologia, feminismo e outras perspectivas pós-materialistas, ao invés da pauta da classe trabalhadora e da social-democracia. Mas, qualquer que fosse a forma, a necessidade de uma divisão tripartite, ao invés de uma dualidade, se tornou rapidamente óbvia, e a sociedade civil se transformou no termo que completava a trindade entre o mercado e o Estado” (Wolfe, 1992, p. 21).

Paralela a esta construção teórica do terceiro setor, cresce a consciência da co-gestão da coisa pública que redimensiona a prática dos movimentos sociais e reformula suas bandeiras de luta. Os direitos sociais se consolidam a partir das conquistas alcançadas e completam uma tríade com os direitos civis e políticos, chegando ao que Marshall chama de *cidadania completa* (Marshall, 1967, p. 63)⁴. Ao lado da busca por obras de saneamento e construção de mais escolas aparece a luta por uma participação legitimada da comunidade na gestão das políticas públicas. É a busca da legitimação deste novo papel que atinge grande parte dos movimentos sociais que se articulam durante a Assembléia Nacional Constituinte para garantir, através de emendas populares, a institucionalização dos direitos sociais e coletivos e um reordenamento político-administrativo para o país.

Assim, ao invés de a sociedade civil estar interferindo nas políticas públicas apenas através de algum partido político de esquerda cujo candidato estivesse comprometido com suas causas específicas, esta passa a conduzir as políticas mantendo sua identidade, a identidade de um terceiro setor que não é Estado, que não é mercado, mas que se confunde entre público e privado na luta pela melhoria da qualidade de vida. Não será apenas o vereador ou o prefeito eleito que irá garantir a melhoria do atendimento à população, mas também a própria sociedade civil, representada por ela mesma, através dos conselhos deliberativos e paritários controladores e normatizadores das políticas sociais.

As práticas informacionais no estabelecimento de um novo campo político

Pensando o conselho como um espaço de correlação de forças, em que público e privado se misturam e produtos de natureza política são gerados, é possível utilizar para sua análise o conceito de campo político definido por Bourdieu como:

⁴ Para Marshall, o conceito de cidadania será fruto de um processo histórico de junção de direitos. Primeiro o surgimento dos direitos civis no século XVIII, depois os direitos políticos no século XIX e, por final, a consolidação dos direitos sociais no século XX. Esta análise acompanha o pensamento de Marshall, que irá conceber o conceito de cidadania como fruto da junção dos três direitos: civis, políticos e sociais. Já Habermas apresenta o surgimento do direito social como fruto da incapacidade do direito privado e do direito público de dar conta das novas relações promovidas pela sociedade industrial organizada como Estado-Nação (Habermas, 1984, p.177).

“Lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de ‘consumidores’, devem escolher; com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção” (Bourdieu, 1989, p.164).

Dentro do conselho são produzidas parcerias, oposições, diretrizes, regras, análise conjuntural, ações de política, entre outros produtos que terão o seu processo de compreensão e reconhecimento mediado por práticas informacionais e comunicacionais estabelecidas pelo conselho. As práticas informacionais irão se referir ao processo de produção, sistematização, registro e tratamento de informação, enquanto as práticas comunicacionais irão se referir ao universo de efeitos de sentidos gerados no processo de disseminação da informação e de trocas informacionais.

A consolidação do conselho como um campo político, capaz de interferir na esfera pública de poder, depende de sua capacidade de produção de sentidos dentro de uma área de domínio de política. Knoke, definindo o conceito de domínio de política, chama a atenção para o processo de *“input – throughout – output – feedback pelo qual tem lugar a governança de estruturas societárias delimitadas”* (Knoke; Pappi; Broadbent; Tsujinaka, 1996, p. 9). Na área da infância e da adolescência, por exemplo, o conjunto de atores que ali interagem, tais como Promotoria, Juizado, Secretarias de promoção social e Entidades de atendimento, formam uma rede de trocas informacionais na qual a entrada de um novo ator está condicionada a sua capacidade de significar para os demais. Isto é, o Conselho deve representar algo, ele deve dizer algo, ele deve produzir algum sentido. Caso contrário, ele não será reconhecido e os seus produtos não terão validade. Neste processo, a informação não é vista como um dado morto, sem sentidos, mas como o dado em movimento, capaz de alterar significados e causar transformações. A informação produzida pelo conselho deverá significar, gerando um efeito, seja de crítica, seja de verdade, seja de concordância, seja de discordância.

Nas diversas regiões do país, o processo de construção dos conselhos foi marcado pela lentidão. A falta de sentido que a informação sobre os conselhos produzia na população e nas organizações representativas da sociedade civil e a intransigência do poder público local se apresentaram por muito tempo como os principais fatores que retardaram a criação dos conselhos. Os primeiros a surgir foram os da saúde, que conseguiram se estabelecer após a adoção, por parte dos movimentos sociais, de práticas informacionais – e de correlação de forças – cujo sentido conseguiu produzir o efeito da mobilização entre setores da sociedade civil e do poder público, vencendo a resistência de poderes públicos locais e regionais que, marcados ainda por um modo de governar baseado no clientelismo, viam neste novo organismo um risco para a soberania do Estado. Em seguida, mas quase que concomitantemente, vieram os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, que apenas conseguiram se legitimar após constituírem um Fórum Nacional capaz de legitimar e assumir uma prática informacional também voltada para a mobilização de estados e municípios. Já os Conselhos da Assistência Social, cuja Lei foi promulgada por último, tiveram um processo de criação mais ágil, pois uma nova forma de *governance*⁵ estava instalada no seio do poder público. Priorizar a ação política através de parcerias e de instituição de redes de política fazia parte do novo

⁵ A teoria da *Governance* é concebida pela ciência política como um novo modo de gestão das políticas públicas, característico do processo de globalização, aplicado em especial para análise do processo de unificação européia. Mayntz apresenta o conceito para *“indicar um novo estilo de governo, distinto do modelo do controle hierárquico, caracterizado por um maior grau de cooperação e pela interação entre o Estado e Sociedade Civil no interior de redes de decisão mistas entre o público e o privado”* (Mayntz, 2000, p.1).

discurso do Estado e novas práticas informacionais foram estabelecidas visando, como efeito de sentido, à consolidação desta nova forma de governar.

O que se percebe é que onde a sociedade civil estava mais articulada e engajada dentro de uma luta de defesa da cidadania foi possível o estabelecimento dos Conselhos. Neste caso, o campo para plantar as informações de estruturação dos conselhos já estava preparado. Uma consciência de direitos permitia a esta informação ser compreendida e reconhecida. Apesar de o movimento constituinte ter tomado conta da mídia durante todo o processo de construção da nova Carta Magna, os resultados práticos não chegaram a ser de domínio público. Questões relativas aos direitos das mulheres, dos negros, das crianças e adolescentes, aos direitos sociais de uma maneira geral, apenas se tornaram informação corrente, isto é, capazes de produzir sentido, dentro dos grupos específicos que acompanhavam atentos os rumos da Assembléia Nacional Constituinte.

Foi a constituição de redes nacionais que legitimou e articulou a troca de informações sobre o processo de criação dos conselhos nos níveis nacional e regional e que permitiu um aprimoramento da idéia dos conselhos e a sua implementação em estados e municípios.

A prática informacional na construção de um novo *habitus*

A consolidação de um campo político implica o estabelecimento de relações de poder em que serão legitimados e reconhecidos procedimentos e normas que constituirão um novo *habitus*, isto é, um sistema estruturado e estruturante de opiniões e sentidos, construído historicamente e que irá definir os tipos de relações que se estabelecerão dentro deste campo (Bourdieu, 1997, p. 22). Para os atores representativos da sociedade civil, a instituição dos conselhos implicou um reordenamento de sua prática, incluindo novos sentidos e representações no contexto das políticas públicas. Para estes organismos, não basta apenas saber como mobilizar pessoas e organizar ações coletivas de protesto e de reivindicação. É necessário saber o que se quer como política pública e estabelecer novos procedimentos que passarão a caracterizar a prática dos conselhos. Na realidade, é a construção de um novo conhecimento, um tipo específico de capital, cujas informações serão a base para a instrumentalização de conselheiros, informações sobre como organizar uma reunião, como registrar uma deliberação, sobre quais procedimentos adotar quando uma deliberação não for cumprida, como constituir um conselho e convocar representantes para um novo mandato, entre outras.

A sociedade civil se insere, a partir dos conselhos, em um campo que antes pertencia apenas ao Estado. Esta inserção, que reorienta sua própria identidade, a leva, necessariamente, a acessar novas formas de saber e a direcionar e aprofundar sua produção teórica nas novas relações de poder que se criam entre sociedade civil e Estado. Mas, a produção deste novo conhecimento encontrou grandes barreiras para se consolidar. A resistência do Poder Público em partilhar informações privilegiadas impedia que as relações entre público e privado no âmbito do conselho pudessem ser estabelecidas. Exemplo claro está tanto no manejo do orçamento público quanto na constituição dos fundos vinculados aos conselhos. Estes instrumentos de política não poderiam, na visão do poder público, ter seus mecanismos expostos para fora de um campo cujo discurso fornecia àqueles que o dominavam um *status*

de *autoridade* e, como tal, único legítimo no processo de gestão da política pública. Esta recusa em colaborar com este processo é uma reação à perda de poder das administrações públicas com a chegada dos conselhos. Partindo do que Nogueira, Carbogim e Barreira (1992) estabeleceram para o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, podemos apresentar como atribuições dos Conselhos Deliberativos e Paritários, de uma maneira em geral:

- ◉ definir a política pública referente à sua área de domínio de política;
- ◉ participar do planejamento municipal, contribuindo para a definição de metas a serem atingidas dentro de suas áreas específicas;
- ◉ receber e emitir parecer nos projetos a serem executados por entidades governamentais e não-governamentais;
- ◉ controlar o emprego dos recursos dos fundos vinculados aos conselhos;
- ◉ fiscalizar a implementação da política pública específica de seu domínio.

⁶ Cabe aqui uma reflexão importante sobre o papel do Estado moderno. A consolidação dos conselhos paritários representa uma perda parcial do poder do Estado e reafirma uma nova relação entre Estado e Sociedade Civil cujas fronteiras de atuação se encontram cada vez mais opacas. Entretanto, esta perda parcial de poder é relativizada já que, nas análises modernas, o Estado deixa de assumir um papel executor, em especial no campo das políticas sociais, e assume cada vez mais um papel regulador. Colliot-Thélène, analisando o Estado no contexto da Globalização, afirma que a "*democracia é um modo de organização e funcionamento do Estado*" e que "*a cidadania é, do mesmo modo, um tipo de pertencimento comunitário que tem como suporte o Estado*" (Colliot-Thélène, 1999, p.12).

⁷ O atendimento sócio-educativo é referente às medidas estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), em seu artigo 112, para aplicação nos casos de adolescentes autores de ato infracional.

⁸ Em um dos seus *Cadernos de Ação*, publicação voltada para a instrumentalização dos conselheiros, a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência, vinculada ao extinto Ministério da Previdência e Assistência Social, enfatizava a necessidade dos diagnósticos: "*De posse de um quadro aproximativo da realidade, os serviços existentes no município; da qualidade de prestação destes serviços; das demandas e prioridades definidas pelos grupos comunitários; do mapeamento dos vazios de cobertura de serviços básicos, o Conselho dos Direitos vai formular uma política. Formular uma política, em primeira instância significa 'escolher prioridades estratégicas'. [...] Esta definição de prioridades supõe adotar ações mais estratégicas na alteração da qualidade de vida da população infanto-juvenil*" (FCBIA, 1993, p.35).

Definidas suas atribuições, resta aos conselhos aprimorar e desenvolver o seu *modus operandi*, incorporando procedimentos já desenvolvidos dentro do *habitus* de quem era o único legítimo e responsável pelo cumprimento da gestão pública. Programas de capacitação de conselheiros, desenvolvidos tanto pelos organismos da sociedade civil quanto pelo poder público, revelam, por outro lado, que, apesar de toda a resistência demonstrada inicialmente, o poder público começa a participar do processo de construção deste novo conhecimento.⁶

Uma preocupação que irá caracterizar as práticas informacionais voltadas para a consolidação do conselho como campo político é a da busca e aprimoramento de informações voltadas para o conhecimento da realidade. A partir desta informação é que será gerado o diagnóstico que apontará as principais ações de políticas públicas necessárias de serem implementadas. Como um Conselho Municipal de Assistência Social pode deliberar sobre a construção de abrigos para população de rua se o conselho não sabe se existem pessoas morando na rua ou, se existem, quem são essas pessoas?

Como um Conselho Estadual de Saúde pode deliberar sobre a realização de uma campanha preventiva de saúde se ele não sabe quais são as principais doenças que afetam o Estado? Como o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente pode deliberar sobre uma normatização em nível nacional do atendimento sócio-educativo⁷ se ele não sabe como é implementada em cada Estado a política de atendimento aos adolescentes autores de ato infracional? Conhecer a realidade para o desenvolvimento de um bom diagnóstico, em que possam ser identificados objetivos estratégicos e metas a serem alcançadas para que se atinjam resultados de transformação social, é condição básica para qualquer gestor de política. Esta preocupação vai estar presente em grande parte das publicações que irão tratar do *modus operandi* dos conselhos, inclusive das produzidas pelos próprios órgãos do poder público⁸.

Uma outra preocupação presente nas práticas informacionais dos movimentos e da própria academia, durante o processo de consolidação dos conselhos, relaciona-se à construção identitária dos Novos Movimentos Sociais. Paralelamente à crise do Estado de Bem-Estar na Europa, com o fim da ditadura militar e o processo de abertura democrática, inúmeras demandas sociais, que vinham sendo sufocadas dentro da sociedade, emergiram através de movimentos organizados representativos da sociedade civil. Negros, mulheres,

meninos e meninas de rua, trabalhadores sem terra, desempregados e outros grupos marginalizados pelo contexto social começaram a se organizar e lutar pela instituição dos seus direitos e pelo reconhecimento de sua cidadania, constituindo a base do que alguns autores passaram a chamar de Novos Movimentos Sociais (NMS) (Scherer-Warren, 1993, p. 54).

Estudos e pesquisas, antes produzidos apenas no âmbito das universidades, começam a ser promovidos por estes movimentos interessados, cada vez mais, em desvendar as teias sociais. Diagnósticos e estudos sobre a saúde, a educação e sobre problemas sociais como meninos e meninas trabalhando e morando nas ruas são desenvolvidos por Organizações Não-Governamentais (ONGs), Sindicatos, Federações de Associações de Moradores, entre outros representantes da sociedade civil que passam a se preocupar com a produção e a sistematização de informações de ordem conceitual e teórica. Até então, a preocupação com a questão informacional se limitava a produzir um conhecimento voltado para a instrumentalização e conscientização política dos seus participantes, através de cartilhas, folhetos, revistas e jornais de periodicidade, geralmente, irregular. A defesa dos diagnósticos e dos estudos conceituais passa, então, a fazer parte dos discursos de conselheiros militantes dos movimentos organizados.

As práticas comunicacionais e os efeitos de sentido dentro dos Conselhos

O Conselho pode ser visto como um espaço social em que dois segmentos, poder público e sociedade civil, estabelecem práticas comunicacionais visando à intervenção na condução das políticas públicas. Estas práticas são aquelas que se preocupam com a validade de um determinado discurso. São práticas que tentam controlar o processo de transferência da informação de maneira que os sentidos ali propostos tenham o efeito desejado. O estabelecimento de redes de mobilização – através dos Fóruns populares, a adoção de boletins periódicos informativos, de publicações, de páginas na internet, entre outros – constituem algumas destas práticas que, entre os efeitos de sentidos propostos, defendem a legitimidade dos conselhos e sua respeitabilidade junto à opinião pública e aos poderes instituídos. Também se inserem como práticas comunicacionais as práticas discursivas, os atos de fala utilizados no âmbito das reuniões dos conselhos, seja na busca do entendimento através da concertação, seja na busca do convencimento pela influência⁹.

As práticas comunicacionais são as que procuram controlar efeitos de sentido. Os sentidos estão presentes tanto nas palavras, sons e imagens a serem transferidos quanto na própria ausência de palavras, sons ou imagens. Um cartaz com a imagem de uma criança dormindo na rua provavelmente terá um único sentido: o de uma criança dormindo na rua. Mas o efeito que este sentido produzirá em quem observá-lo poderá ser diferenciado. Alguns poderão se incomodar e decidir fazer uma doação para alguma entidade, outros poderão desprezar por já considerarem *normal* aquela imagem, outros poderão se revoltar e chamar alguma autoridade policial para retirar a criança da rua e colocá-la longe de sua visão. O efeito de um sentido pode ser diverso dependendo do contexto e da história ideológica de cada indivíduo. Controlar o efeito de um sentido é dominar a arte de negociação, do convencimento, habilidade específica do mundo do *marketing*.

O Conselho, como campo político, é um espaço em que as relações

⁹ O entendimento aqui está sendo visto como fruto de um processo, conforme Habermas estabelece, envolvendo primeiro a compreensão do que é dito e depois o reconhecimento do que é dito como verdadeiro (Habermas, 1990, p. 68). A diferença que estabeleço em relação ao convencimento está no fato de que no segundo caso não é necessário o processo de compreensão, apenas de reconhecimento motivado pela influência seja simbólica, seja ocasionada por ameaça.

de poder estão presentes e atores com interesses diversificados interagem através da concertação para garantir que objetivos comuns possam ser almejados. A prática da concertação como forma de *governance* é justamente a busca do consenso através da negociação e da articulação. Suas ferramentas são as práticas comunicacionais e o seu objeto é o discurso. A concertação visa controlar os efeitos dos sentidos presentes nos discursos, trabalhando com o mercado simbólico presente em cada área de domínio de política que estabelece papéis, regras e procedimentos. Fica estabelecida, neste processo, a luta pela hegemonia de poder, evidente tanto no discurso de cada conselheiro quanto nas práticas comunicacionais e simbólicas utilizadas por cada um para que sua palavra se torne verdade e senso comum. “*O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras*” (Bourdieu, 1989, p. 15).

Dentro da atual compreensão dos fenômenos da linguagem, o discurso assume uma posição de destaque em relação à língua. Ao contrário dela, o discurso não é neutro mas constituído de uma materialidade histórica, é concebido como lugar privilegiado de manifestação da ideologia.

“A linguagem enquanto discurso não constitui um universo de signos que serve apenas como instrumento de comunicação ou suporte de pensamento; a linguagem enquanto discurso é interação, e um modo de produção social; ela não é neutra, inocente (na medida em que está engajada numa intencionalidade) e nem natural, por isso o lugar privilegiado de manifestação da ideologia” (Brandão, 1998, p. 12).

Bourdieu chama a atenção para as características simbólicas embutidas em cada discurso, construídas historicamente, e que tratamos nas nossas relações de perpetuar e sedimentar, através de nosso *habitus*. É através do discurso, enquanto instrumento de manifestação do *habitus*, que expressamos, além de nossas opiniões sobre as coisas do mundo, quem somos, de onde viemos e em que contexto estamos inseridos.

No caso dos conselhos deliberativos, as práticas comunicacionais se desenvolvem a partir dos discursos estabelecidos. Um discurso não brota do nada. Ele tem uma fundamentação que extrapola o próprio sujeito. É o que, dentro da análise do discurso, chama-se de interdiscurso.

“A memória, por sua vez, tem suas características, quando pensada em relação ao discurso. E, nessa perspectiva, ela é tratada como interdiscurso. Este é definido como aquilo que fala antes, em outro lugar, independentemente. Ou seja, é o que chamamos memória discursiva: o saber discursivo que torna possível todo dizer e que retorna sob a forma do pré-construído, o já-dito que está na base do dizível, sustentando cada tomada da palavra” (Orlandi, 2001, p. 31).

Todo discurso para existir necessita de um discurso anterior já proferido que irá fornecer os elementos para a constituição de um novo discurso. Esta exterioridade histórica garante a sustentabilidade, legibilidade e interpretação do discurso.

O conselheiro que, geralmente, não consegue produzir um discurso afinado com a exterioridade histórica da sua área de domínio de política, provavelmente, não terá validado o seu discurso dentro do Conselho. Ele não

será reconhecido pelo *habitus* ali constituído. O membro de um conselho de assistência social que não consegue articular sua fala com o conhecimento já produzido nessa área – legitimado tanto pela teoria científica quanto pelo empirismo dos movimentos sociais – que rompe com a antiga política assistencialista para a construção de um novo paradigma baseado nas transformações sociais, dificilmente conseguirá que o seu discurso lhe permita conquistar legitimidade para intervir nos processos de decisão política. Para tal, ele deverá rever o seu discurso ou utilizar outro que tenha legitimidade dentro daquele campo político. Neste caso, as representações simbólicas de poder também funcionam como legitimadoras de discursos. Saber que quem está falando é um juiz ou professor da universidade faz com que o efeito produzido pelo sentido de um determinado discurso seja, muitas vezes, diferente de quando quem fala é uma costureira que representa um sindicato dentro do conselho. É a interdição que Foucault apresenta como procedimento de exclusão, segundo o qual só quem pode falar sobre determinadas coisas é quem está legitimado para tal (Foucault, 2000, p. 9).

Esta legitimação é dada pelos sistemas simbólicos instituídos dentro do espaço social responsáveis por estabelecer o que pode ser reconhecido como legítimo ou não, como verdadeiro ou não.

“É enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento que os ‘sistemas simbólicos’ cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica) dando reforço da sua própria força às relações de força que as fundamentam e contribuindo assim, segundo a expressão de Weber, para a ‘domesticação dos dominados’” (Bourdieu, 2000, p. 11).

Os sistemas simbólicos também são responsáveis pela configuração dos capitais dentro do espaço social que, segundo Bourdieu, é organizado a partir de três dimensões:

- o volume global do capital possuído, aí incluídos todos os tipos;
- a estrutura desse capital;
- a evolução, no tempo, do volume e da estrutura do capital (Bourdieu, 1997, p. 30).

Compreendendo o capital como um conhecimento específico, constituído enquanto recurso de vida, que com outros irá definir o *habitus* de uma pessoa, chamamos a atenção para quatro tipos de capitais que se destacam e interferem nas práticas comunicacionais dentro do conselho: simbólico, político, cultural e social. Ao capital simbólico compete definir quais as representações que se constituirão em símbolo de legitimação. Dessa maneira, o símbolo do poder e da verdade poderá estar tanto em um cargo de secretaria quanto no tipo de roupas que alguém usa (paletó e gravata, por exemplo); ou no próprio histórico de militância política junto aos movimentos sociais e o comprometimento político com as causas populares explicitados através do discurso.

O capital político será o que irá deter as informações relacionadas às regras do jogo político, fundamental para a discussão de políticas públicas. Como compreender um orçamento público, quais os caminhos para modificá-lo e

onde se encontram as brechas orçamentárias, entre outras, são informações de domínio de um grupo seletivo, cujo *habitus* foi construído dentro das máquinas administrativas do Estado. Apesar de ser pública no sentido da sua disponibilidade e do direito de todos conhecer, ao mesmo tempo ela não é pública no sentido de domínio público. Isto é, poucos sabem. Esta informação faz parte de um capital político que se torna recurso de poder importante na hora de determinar o rumo de alguma política. Este tipo de informação faz com que, dependendo do interesse, tanto se emperre o processo de caminhada do conselho quanto se proporcione a agilização de processos administrativos e políticos necessários para a tomada de decisão por parte dos conselheiros. O capital político irá trabalhar com a lógica dos interesses, selecionando o tipo de informação relacionada às regras do jogo que interessa ou não que sejam divulgadas.

O capital político também será diferenciado dependendo do campo em que ele foi produzido. O capital com origem na militância de um partido político ou dentro da máquina administrativa do Governo é diferente daquele produzido no seio dos movimentos sociais comprometidos com uma intervenção de mundo articulada com a defesa ou promoção de direitos. Em alguns casos, em que o campo de produção está nos partidos políticos de esquerda comprometidos com os princípios da democracia participativa, o capital político produzido assemelha-se ao dos movimentos sociais. Em contrapartida, quando o campo de produção é o das entidades de atendimento de caráter assistencial, presentes em diversos conselhos, o capital político produzido é, geralmente, de muito menor densidade e complexidade que o produzido nos campos dos partidos ou dos movimentos, sem possuir um caráter crítico da realidade e histórico reflexivo.

O capital cultural que engloba os conhecimentos adquiridos na escola e nas relações de convívio social e de família é determinante na construção do *habitus* humano. Ele funciona como recurso de estratificação social estabelecendo uma divisão camuflada dentro do conselho que, muitas vezes, suplanta a divisão entre sociedade civil e poder público e torna evidentes outras divisões, como entre letrados e não-letrados, entre os que apreciam vinhos caros e sofisticados e os que apreciam cerveja barata, entre os que adotam práticas religiosas cristãs e os que não adotam. As relações comunicacionais dentro desta rede de interfaces assumem caráter diferenciado dependendo do objetivo que se queira atingir. O capital cultural relaciona-se com os outros capitais, presentes em cada sujeito, fornecendo-lhes as características básicas para o seu funcionamento. É com base no capital cultural que o simbólico se constitui, selecionando os signos de representação do mundo e dos seus sentidos.

É a partir da manifestação destes três capitais que um quarto se constitui: o capital social. Neste estão as relações sociais que cada sujeito possui, constituídas por grupos ou áreas de interesse: religiosos, políticos, culturais, educacionais, alimentares, entre outros. Este capital é um dos principais que se formam no desenvolvimento do trabalho dos conselhos. Representantes da sociedade civil, escolhidos em um fórum ampliado, muitas vezes movidos por interesses específicos, constroem uma rede secreta de relações com representantes do poder público, tornando sua representatividade questionável. Movidos por interesses específicos das instituições às quais estão vinculados, os conselheiros podem montar coalizões diversas que podem ferir o princípio da paridade dos conselhos. É comum membros da sociedade civil

votarem com o poder público em questões que, ao invés de beneficiarem a sociedade como um todo, beneficiam apenas os interesses dos que, naquele momento, governam.

Mas, também no âmbito da informação estratégica, o capital social é que garantirá ao conselho posição privilegiada em redes de vanguarda e de representação regional. Conselheiros com contatos em diversos níveis de governo e com instâncias diversificadas da sociedade civil conseguem, a partir do seu prestígio social, colocar o conselho presente em momentos decisivos de inovação política. O conselho cujos conselheiros possuem um vasto capital social participam constantemente de Fóruns ampliados e de Conferências Nacionais e Internacionais, representando outros conselhos e estando à frente nas novas discussões estratégicas da política nacional e internacional do seu domínio de política.

Sendo assim, percebe-se que tanto o discurso quanto a prática do conselheiro dentro do campo político relacionam-se ao capital que cada um possui e, em especial, a como este capital compreende o papel político do conselho e às relações que ali se estabelecem entre sociedade civil e poder público e entre público e privado. Estas relações são fundamentais para que os conselheiros assumam, como Habermas assinala, "*o papel de falantes e ouvintes, que falam e ouvem através de processos de entendimento*" (Habermas, 1990, p. 72).

Conclusão

A descentralização político-administrativa proposta pela Constituição de 1988 coloca o município no centro das responsabilidades da formulação das políticas e convoca a participação popular para a gestão das políticas públicas. Assim, inicia-se um processo de reforma administrativa que abre a possibilidade de se romper com uma rede de privilégios, cristalizada ao longo de anos, que passou a legitimar a lógica do poder público. O surgimento de conselhos paritários e deliberativos tem sido visto como uma grande oportunidade de transformar esta realidade, garantindo que as políticas públicas na área social deixem de assumir um caráter fisiológico e passem a cumprir com sua real função de promoção e garantia de serviços básicos, aqui vistos como direitos estabelecidos, bem como de impedir e reverter quadros de violação destes direitos.

Este processo de descentralização político-administrativa e de municipalização do atendimento no campo das políticas sociais traz para o campo da formulação de políticas públicas a participação da sociedade civil. Este novo ator surge com a responsabilidade de garantir, dentro do processo decisório, uma intervenção social baseada em um olhar pluralista e heterogêneo da realidade. Isto significa mudar o referencial utilizado para a formulação de políticas, que deixa de ser o fisiologismo político, que privilegia grupos setoriais, e passa a ser as necessidades primordiais da população. Estas necessidades, identificadas como prioridades estratégicas de ação, serão levantadas a partir de uma leitura da realidade, isto é, um diagnóstico realizado pelos conselheiros, seja com base nas percepções de cada um, seja com base em alguma pesquisa técnico-científica da realidade.

Dentro deste contexto, a necessidade de que o Conselho esteja comprometido com a implementação de uma política informacional e

comunicacional é estratégica para sua própria sobrevivência. O desenvolvimento de diagnósticos, dentro de uma política traçada, permitirá aos conselhos desvendar a situação na qual deverão intervir e, assim, garantir que a política social esteja voltada para as reais necessidades da população e que haja qualidade nos serviços oferecidos. Dessa maneira, o Conselho resgata para a sociedade a compreensão do *público* enquanto *responsabilidade com o bem público*, atingindo a própria concepção de Estado e de sua função social.

Esta compreensão do Conselho e das suas práticas comunicacionais e informacionais dentro do processo decisório de política pública o reforça como campo político cuja ação se traduz nos julgamentos de valor que cada conselheiro possui e que garantirá a pluralidade de visões necessárias para o tratamento de uma determinada política social. Assim, não se pode esquecer que a política que nasce do Conselho, mais do que um conjunto de análises técnicas, é fruto de uma visão política da realidade, visão esta que foge a preceitos técnico-científicos.

Esta mediação entre o que a análise técnico-científica aponta como o correto e o que o olhar político apresenta como viável é a principal função que um gestor de política deve assumir. Assim, as ações a serem desenvolvidas, além de possuírem uma visão de futuro, também possuirão uma visão de impacto social, isto é, de como uma determinada ação irá repercutir dentro da sociedade, levando em conta os diversos aspectos sociais que envolvem uma decisão de política pública.

Communicational and informational aspects of the new relationship between civil society and State: the case of the Deliberative Councils of Publical Politics

Since the Brazilian Federal Constitution of 1988, new mechanisms of social policy management were created, expanding and legitimising popular participation on the process of public policy decision making. Deliberative and paritary councils promote a new relationship between the State and civil society. This paper presents an analysis of the communicational and informational aspects of the process by which these new management mechanisms were consolidated, and how these aspects intervene on the search for consensus and on the decision making process.

Key-words: Information; Civil Society; Civil State; Publical Politics

Referências

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2000. 298p.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1997. 224p.

BRANDÃO, H.H.N. *Introdução à análise do discurso*. Campinas: Unicamp, 2000. 96p.

BRASIL. *Constituição federal*. [s.l.]: [s.n.], 1988.

BRASIL. Lei 8.742/93 - *Lei orgânica de assistência social*. [s.n.t.].

BRASIL. Lei 8069/90 - *Estatuto da criança e do adolescente*. [s.n.t.].

- BRASIL. Lei 8080/90 - *Lei orgânica da saúde*. [s.n.t.].
- BRASIL. Lei 8142/90 - *Dispõe sobre o sistema único de saúde*. [s.n.t.].
- COLLIOT-THÉLÈNE, C. O conceito de política posto à prova pela mundialização. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.12, p.7-20, jun. 1999.
- CUBILLO, Julio. *Inteligência empresarial: estratégias e interrogantes em América Latina*. Santiago de Chile: Clades, 1991. p.13.
- FCBIA. Conselhos de Direitos. *Cadernos de Ação*, São Paulo, n. 4, p.35,1993.
- FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. 6.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HABERMAS, Jürgen. *Pensamento pós-metafísico: estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.
- JEQUIER, Nicolas; DEDJER, Stevan. *Intelligence for economic development: an inquiry into the role of knowledge industry*. Oxford: Bingley, 1977. p 1-23.
- KNOKE, D.; PAPPI, F. U.; BROADBENT, J.; TSUJINAKA, Y. *Comparing policy networks: Labor politics in the US, Germany and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press: 1996. Chapt.1, p 1-31.
- LIMA, Cláudia Nogueira de; CARBOGIM, Maria Leinad Vasconcelos; BARREIRA, Maria Socorro Chagas. *Conselhos da criança e do adolescente: subsídios para análise de situação*. São Paulo: CBIA/UNICEF, 1992.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. cap.3.
- MARTELETO, Regina M. Cultura, educação, distribuição social dos bens simbólicos e excedente informacional. *Informare - Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação*, Rio de Janeiro, v.1, n. 2, p.11-23, 1995.
- MAYNTZ, Renate. *Nuevos desafíos de la teoría de Governance*. *Instituciones y Desarrollo*, n.7, Nov. 1999. Disponível em: <www.iigov.org/pnud>
- ORLANDI, E. P. *Análise de discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 2001. 96p.
- ORLANDI, E. P. *Interpretação: autoria, leitura e efeitos do trabalho simbólico*. Petrópolis: Vozes, 1996. 149p.
- SCHERER-WARREN, I. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993. p.54.
- WOLFE, Alain. Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, estado e sociedade civil. *Revista Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs*, p.17-34, 1992.