



**Universidade Federal de Juiz de Fora**

**FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL-PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JUIZ DE FORA:  
TRAJETÓRIA HÍBRIDA, IMPACTOS IDEO – POLÍTICOS  
E PRÁTICO – OPERATIVOS**

**DENISE ALENCAR DONISETTE**

**JUIZ DE FORA  
2007**

**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JUIZ DE FORA:  
TRAJETÓRIA HÍBRIDA, IMPACTOS IDEO – POLÍTICOS  
E PRÁTICO – OPERATIVOS**

**DENISE ALENCAR DONISETTE**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob a orientação da Profa. Dra. Maria Lúcia Duriguetto

**Juiz de Fora, 2007.**

**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JUIZ DE FORA:  
TRAJETÓRIA HÍBRIDA, IMPACTOS IDEO – POLÍTICOS**

**DENISE ALENCAR DONISETE**

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora nomeada pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

---

**Profa. Dra. Maria Lúcia Duriguetto (orientadora)**

---

**Profa. Dra. Alejandra Pastorini**

---

**Profa. Dra. Leda Maria Leal de Oliveira**

Ainda que eu fale as línguas dos homens e dos anjos, se não tiver Amor, serei como bronze que soa ou como o címbalo que retine.

E ainda que eu distribuísse todos os meus bens entre os pobres, ainda que eu entregasse meu corpo para ser queimado, se não tiver Amor nada disso me adiantaria.

O Amor é paciente e bondoso.

O Amor não é ciumento, nem orgulhoso, nem vaidoso, nem egoísta. Não se alegra com a injustiça, mas se alegra com a verdade.

Tudo sofre, tudo crê, tudo espera, tudo suporta.

O Amor jamais acaba; havendo profecias, desaparecerão; havendo línguas, cessarão; havendo ciências, passará.

Agora, pois permanecem a fé, a esperança e o Amor.

Porém o maior destes é o **Amor**.

(1CORÍNTIOS 13: 1-3-4-6-7-8-13)

Hermes e Heloisa,  
meus pais,  
referências de vida.

Amor!!! E é esse sentimento tão grandioso que me leva hoje a estar grata a tantas pessoas que contribuíram para que eu pudesse chegar até aqui. Pois **Gratidão** é o ato de dar e receber bênçãos, que vêm do coração e significa abrir as portas interiores para jorrar o bem acumulado. Deste modo, ao vencer mais uma etapa da minha vida o sentimento que me inunda é de imensa gratidão a todos, uma vez que essa dissertação é resultado de período de muita luta, conquistas e aprendizado; cheio de amor e de várias amizades...

Com isso, reconhecer e agradecer o carinho, amor e ensinamentos recebidos nesse período tão curto (dois anos), mas tão grande e intenso, em termos de aprendizado e crescimento (profissional, intelectual, afetivo e espiritual) torna esse momento doce e alegre também um momento difícil, pois encontrar palavras que expressem o verdadeiro significado e a profundidade dos sentimentos que me contagiam é quase impossível! Mas vou tentar...

Agradeço **primeiramente a Deus**, por ter estado sempre ao meu lado, conduzindo-me, fortalecendo-me, enviando-me a verdadeira sabedoria que vêm dos céus e dando-me esperanças e aumentando a cada dia mais a minha capacidade de Amar aos meus Irmãos e o que faço para eles. Sei que sem ELE nada sou e só até cheguei aqui por graça **Dele**.

**Aos meus queridos e amados pais Hermes e Heloísa**, que me cercaram de amor, carinho, muita dedicação e ensinaram-me a importância de amar o que faz e ser útil a Deus e a Sociedade. E você minha Mãe querida que no seu silêncio, mas em todas as suas atitudes mostrou-se o quanto me Ama e quanto merece espaço em meu coração!!! Amo vocês!!!

Ao meu **irmão Ricardo** sempre me surpreendendo com tantos carinhos, delicadezas e cuidados, fazendo com que nossos laços de amor fossem ainda mais estreitados, acreditando na minha capacidade, incentivando-me e sempre torcendo por mim.

**A minha família Cristã**: do Ministério Universidades Renovadas, da Comunidade Nossa Senhora Aparecida e da Paróquia de Santa Lúzia, cada um com suas riquezas, mostrando-me que é possível unir a fé e razão e viver o Amor de Deus em nossa profissão; pois como está em (Rm 12, 2a): "**Não vos conformeis com este mundo; mas transformai-vos pela renovação da vossa mente.**"

**Pe. Ramon**, em especial, que mesmo distante, sua alegria, entusiasmo e orações sempre preencheram meu coração e ao **Pe. Elcio** que em poucos contatos e poucas palavras iluminou-me, sendo luz de Deus em minha vida.

**Aos filhos e filhas do Amor Misericordioso** (sacerdotes e vocacionados) – que vivem na prática cotidiana essa linda experiência do Amor Misericordioso de Deus e faz-me almejar ainda mais os planos de Deus para mim. Dentro dessa amada família, alguns AMIGOS, fizeram-se tão próximos, dedicaram-me tanto amor que não só merecem o meu carinho e amor incondicional, como também o meu reconhecimento público, um quarteto fantástico, presentes de Deus em minha vida: **Adriana Bento, Deise Moura, Gustavo Resgala e Luis Vinícius Nascimento**. Através de gestos, palavras, orações e companheirismo contribuíram de maneira significativa para essa conquista, fazendo-me acreditar que o valor da AMIZADE é incomensurável. Assim, foram e são luz e sal de Deus em minha vida, ajudando-me a amadurecer minha fé e a colher grãos de sabedoria, sendo fonte de intensa alegria.

Aos Amigos da **Turma do Zé** (Tatiana, Erika, Penha, Eliana, Adélia, José Paulo), que desde faculdade, mesmo distantes geograficamente sempre se fizeram presentes no incentivo e apoio incondicional.

**À minha Orientadora Malú**, por todo o carinho, empenho, disponibilidade, incentivo, dedicação e interesse com que me acolheu nesta caminhada intelectual, me ensinando a descobrir o significado de questionar e reconhecendo os meus limites. Com você mestra eu aprendi que é preciso colocar as idéias no lugar !!!

As amigas da **Turma do Mestrado** que cada uma a sua maneira fizeram-se presença e uma doce lembrança desse período. Lembrando sempre que a troca recíproca nos fez amadurecer humana e intelectualmente. Dentre elas eu agradeço: Mônica Daibert, Verônica Borba, Cleide Cardoso, Silvia Mendes, Ana Maria Ferreira, Viviane Souza Pereira, Mirella Loterio Siqueira, Izabel Rocha Simão e Silva, Priscilla Schettino e Flávia de Albuquerque Costa.

Ao excepcional **Corpo Docente do Mestrado** do programa de pós-graduação da FSS/UFJF, que iluminaram com suas condutas tão éticas e profissionais e fizeram-me apaixonar ainda mais pela docência e pelo Serviço Social; sinto-me honrada em poder dizer que pessoas tão especiais quanto vocês foram e sempre serão minhas amadas professoras e professores.

Um agradecimento especial ao professor **Rodrigo Souza Filho**, por sua disponibilidade e ricas contribuições na construção dessa pesquisa.

Não poderia deixar de agradecer as contribuições indispensáveis da banca de qualificação e defesa dessa dissertação: Profas. Lêda Maria Leal e Alejandra Pastorini, a vocês, meu sincero agradecimento.

Aos **conselheiros do CMAS** que gentilmente dispuseram-se a dividir comigo suas observações, críticas e reflexões que foram imprescindíveis para a concretização desta pesquisa.

As **funcionárias da Casa dos Conselhos**, em especial, a Valéria Martins a Secretária Executiva do CMAS, pelo carinho e atenção que disponibilizaram a mim no período da leitura das atas.

Agradeço também à todos os **funcionários da Faculdade de Serviço Social**, o pessoal da Limpeza e Organização (Jorge, Raquel) da Biblioteca (Estela e Marciléia) e da Secretaria (Beth – o que seria desse programa sem você? Impossível imaginar!!!), tanta dedicação, amor e profissionalismo que enriqueceram enormemente a minha caminhada.

Obrigada, a todos vocês que fizeram e fazem parte da minha vida e são tão especiais para mim!!! Que Jesus os guarde e proteja, sempre e sempre...

## RESUMO

O presente estudo centra-se em elaborações teóricas que são elucidativas de que as mudanças ocorridas no processo de desenvolvimento do capitalismo, que culminaram com a defesa do ideário neoliberal, têm acarretado alterações substantivas no trato da questão social, uma vez que o Estado mínimo, vem se desobrigando da sua responsabilização com a garantia dos direitos sociais. Também estas argumentações visam explicitar o contexto brasileiro, especialmente a partir da Constituição de 1988, quando foi determinado que a Assistência Social é um dos direitos sociais, inserido na Seguridade Social. Assim, com as legislações específicas que tem como marco a Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, está instituído o aparato formal e legal, que inclui os conselhos deliberativos, nas três instâncias de governo. Buscou-se então, discutir sobre a participação e o controle social tomando-se como objeto analítico os conselhos de direitos das políticas sociais públicas, particularizando o Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora, criado em 1996. Os resultados obtidos por meio de fontes documentais e entrevistas com 11 conselheiros, apontaram que o referido Conselho instituído com competência deliberativa de caráter permanente e continuado, representa um dos espaços de articulação entre o Estado e a sociedade civil, com possibilidades de contribuir para a construção da participação e do controle social, o que não o isenta de contradições.

Palavras-Chave: políticas públicas, política de assistência social, conselhos de Direitos, Conselho Municipal de assistência social.



## **ABSTRACT**

The present study focuses on theoretical elaborations elucidating that the changes occurred in the process of development of the capitalism, which has culminated in the defense of the neoliberal idea, has also resulted in substantive modifications in the treatment of the social question, once that the minimum State has been dispensing itself from its responsibility of the social rights. These arguments also seek to clarify the Brazilian context, especially from the 1988 Constitution on, when it was established that the Social Assistance is one of the social rights, which is disposed in the Social Security. Thus, together with specific legislations which had the Organic Law on Social Assistance as a mark, in 1993, both the formal and legal apparatus are established, which include the deliberative councils, in the government's three branches. Then, we sought to discuss about the participation and the social management, having the rights of the public social policies as an analytical object, particularizing the Local Council of Social Assistance of Juiz de Fora, which was established in 1996. The results obtained through documental sources and interviews with 11 counselors have indicated that the referred Council, which was constituted with permanent and extended deliberative competence, represents one of the spaces of articulation between the State and the civil society, and presents possibilities to contribute both to social control and participation building, which doesn't exempt it from some contradictions.

**Keywords:** public policies, social assistance policy, rights councils, local council of social assistance.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E REALIDADE BRASILEIRA: IMPACTOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	6
1.1. Ordem monopolista e políticas sociais .....	6
1.2. Ideário neoliberal: repercussões na política de assistência social no Brasil .....	18
1.2.1. Institucionalização da assistência social .....	18
1.2.2. Regulamentação da assistência social como política social pública .....	25
1.2.3. Análise da política de assistência social pós LOAS .....	29
2. CONSELHOS DE DIREITOS: PROBLEMATIZANDO O CONTROLE E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL ..	38
2.1. Participação e controle social: conquistas e contradições.....	38
2.2. Configuração e significação dos Conselhos de Direitos .....	47
2.3. Particularidades do Conselho de Assistência Social.....	58
3. UM OLHAR REFLEXIVO E CRÍTICO: CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JUIZ DE FORA .....	73
3.1. Investigação sobre o CMAS/JF: natureza e procedimentos utilizados .....	73
3.2. Processo de implantação do CMAS/JF.....	75
3.3. CMAS/JF: conhecendo e refletindo sobre a sua significação.....	78
3.3.1. Eixo 1 - Perfil sócio-profissional e cívico-político dos conselheiros.....	79
3.3.2. Eixo 2 - Inserção e atuação no CMAS/JF.....	81
3.3.3. Eixo 3 - Dinâmica de funcionamento do Conselho .....	90
3.3.4. Eixo 4 - Legitimidade do Conselho .....	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	117
BIBLIOGRAFIA.....	122

## INTRODUÇÃO

O foco analítico desta dissertação é o Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora - CMAS/JF -, na dimensão de questionar suas prerrogativas como espaço de participação e de controle social. Evidencia-se que a análise desse espaço institucional de proposição e fiscalização da política pública de assistência social justifica-se pelo próprio contexto atual, considerando-se o processo de "desmonte" das políticas sociais em decorrência da consolidação do ideário neoliberal também no Brasil.

Com a crescente subordinação das políticas sociais à lógica das reformas estruturais para a estabilização da economia, mesmo que não se avance para a privatização total da área social, constata-se uma redução das responsabilidades do Estado no campo das políticas sociais. A redução de recursos tem significado uma deterioração dos serviços sociais públicos, comprometendo a cobertura universalizada, bem como a qualidade e a equidade dos serviços (YASBECK, 1997, p. 9).

O ideário neoliberal dá a força de regulação das relações sociais à fragmentação e atomização do mercado e à perspectiva centrada na diferença, alteridade, subjetividade, onde toda e qualquer ação seja orientada e regulada pelo mercado. Sendo assim, as políticas e programas sociais passam a seguir o receituário dos órgãos de financiamento e apoio internacionais.

O Brasil inicia a década de 1990 vivendo uma tensão entre o projeto de redemocratização e de garantia de direitos e o projeto de articulação das forças conservadoras sustentado pelo ideário neoliberal, propondo uma contenção de direitos, uma redução do "tamanho" do Estado e uma nova forma de inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho. Esse debate vai marcar as proposições de políticas sociais apresentadas pelos governos brasileiros nesse período, singularizando assim a opção pelo projeto conservador.

Este ideário no contexto brasileiro teve a sua expressão na Reforma do Estado, em 1998, que vem significando a desresponsabilização com o cumprimento das determinações constitucionais, especialmente, no que tange às políticas sociais. Este direcionamento se revela no aumento da transferência da prestação dos serviços para diversos segmentos da sociedade civil, sob as mais variadas estratégias, como a mercantilização do atendimento às necessidades sociais, incentivo ao voluntarismo, realização de "parcerias" entre o poder público e as instituições privadas, dentre outros.

[...] a grande orientação é a focalização das ações, com estímulo a fundos sociais de emergência, e a mobilização da 'solidariedade' individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e organizações não-governamentais prestadoras de serviços de atendimento, no âmbito da sociedade civil. Aqui observa-se a emersão de uma espécie de clientelismo (pós) moderno ou neocorporativismo, onde a sociedade civil é domesticada – sobretudo seus impulsos mais críticos – por meio da distribuição e disputa dos poucos recursos públicos para ações focalizadas ou de seleção de projetos sociais pelas agências multilaterais (BEHRING, 2003, p. 65).

Neste contexto verificamos que as mudanças estruturais atingem também os Conselhos de Direitos. Estes como retrata Santos, Ribeiro e Azevedo (2004, p. 11) passam a constituir temática investigativa, pois "com mais de dez anos de experiência de funcionamento, é possível realizar um balanço de seus efeitos na transformação nos padrões de gestão das políticas públicas".

A atuação dos Conselhos de Direitos requer conhecimentos "do contexto político e constitucional da gestão governamental; aprendizado para agir sob constante pressão política; habilidade para operar dentro de metas pré-fixadas por lei", bem como o debate "sobre as funções de planejamento, organização, direção e controle das particularidades de tais organizações" (IAMAMOTO, 1999, p. 125-127).

Considerando-se que estas reflexões explicitam a importância sobre a necessidade da realização deste estudo, acrescentamos a estas, a nossa experiência como bolsista do projeto de Pesquisa Integrado entre a Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF - e a Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ - denominado Exclusão Social e Poder Local.

Além dessa experiência, o nosso interesse por esse estudo foi enriquecido pelo Trabalho de Conclusão de Curso, no qual discutimos a Política de Assistência Social voltada à criança e ao adolescente e a interface com o projeto ético-político do Serviço Social; pela prática profissional, enquanto Coordenadora do Setor de Serviço Social da Prefeitura Municipal de Chiador e Secretária do Conselho Municipal de Assistência Social; e o curso de Especialização em Planejamento e Gestão Social, promovido pelo Departamento de Ciências Sociais da UFJF.

Conjugando então estes indicadores de importância ressaltamos que temos como objetivos analisar o CMAS/JF, sob a ótica da participação e do controle social; identificar as possibilidades de intervenção desta instância deliberativa e questionar a contribuição de suas práticas enquanto fortalecedoras de uma dimensão restrita dos direitos sociais.

Partindo destes objetivos nos propusemos a organizar a realização deste estudo visando buscar respostas para a seguinte questão: a correlação de forças no âmbito do

CMAS/JF transcende a legalidade e a institucionalidade dos Conselhos de Direitos, considerando-se que tem como função a participação e o controle social?

Informamos que para a efetivação deste estudo foi necessária a sistematização de referências teóricas que nos possibilitou retratar as implicações do neoliberalismo nas políticas sociais, enfocando seus rebatimentos na realidade brasileira. Com esta retratação buscamos especificar a área da Assistência Social, procurando evidenciar como a intervenção estatal assumiu a criação e comandou diversas instituições, que foram responsabilizadas por ações, projetos e/ou programas focalizados, dispersos, fragmentados. Particularizamos que a referida área passou a ser uma das políticas sociais públicas, com a Constituição Federal de 1988 - CF/88, o que foi uma conquista enquanto direito social. A partir deste reconhecimento evidenciamos que as determinações legais, iniciadas com a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, em 1993 fundamentam a ordenação jurídico-formal e as implicações que vêm decorrendo da sua implementação, considerando-se a reforma estatal. Além das determinações legais, utilizamos como referências diversos autores. Para tanto nos servimos das elaborações de autores como Mandel (1995); Netto (1996); Behring (1998); Antunes (2001); Teixeira (2000); Duriguetto (2005); Boschetti e Behring (2003); Simionato (2006); Gramsci (1978, 1980); Mestriner (2001); Sposati (2001, 2004); Draibe (2003); Yasbek (2004); Soares (2003); Oliveira (2003).

Quanto aos Conselhos de Direitos cuidamos de apresentar reflexões e questionamentos sobre participação e controle social, demarcar a configuração destes interrelacionando-a com resultados de pesquisas que são referências essenciais de acesso ao que vem sendo efetivado e discutido em diversos espaços brasileiros, singularizando os Conselhos de Assistência Social. Os conteúdos apresentados estão baseados em autores como Tatagiba (2002, 2004); Dagnino (1994); Bravo (2001); Athayde (2003); Acioli (2003); Bidarra (2006); Campos e Maciel (1997); Gomes (2000); Milani (2006); Souza Filho (2003); Boschetti (2003); Arretche (2002); Fuks, Perissinotto e Souza (2002, 2004); Galotti (2005).

Assim estruturamos o referencial que segundo Pereira de Queiroz (1983, p. 62) " não constitui algo preliminar e distinto daquilo a que se aplica. E só pode ser bem compreendido e bem evidenciado ao longo da discussão do problema, isto é, do objeto direto da pesquisa". E ainda, Lüdke e André (1986, p. 47) consideram "essa relação das descobertas feitas durante o estudo com o que já existe na literatura, fundamental para que se possa tomar decisões mais seguras sobre as direções" em que vale a pena concentrar o esforço e as atenções para apresentar as contribuições do estudo realizado.

No que diz respeito ao CMAS/JF, implantado em 1977, explicitamos que a nossa

pretensão está centrada em situar a sua institucionalização, a sua dinâmica de funcionamento, tendo principalmente a preocupação em detalhar aspectos que são indicativos de possibilidades de intervenção e de limites que lhe são postos, considerando-se a natureza e a estrutura desta instância deliberativa. Foi com esta pretensão que fizemos uma pesquisa de natureza qualitativa, tendo como referência as elaborações de Minayo (1993).

De acordo com esta autora a pesquisa qualitativa "articula a compreensão das estruturas, dos processos, das relações, das percepções, dos produtos e dos resultados, com a visão dos atores sociais envolvidos na sua constituição, desenvolvimento, contexto e possibilidades de mudanças". Além disto ressalta que a abordagem qualitativa "[...] privilegia os sujeitos sociais que detêm os atributos que o investigador pretende conhecer" visto que "aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas" (MINAYO, 1993, p. 22 e 102).

Entretanto, isso não significa que os dados quantitativos foram abandonados, mesmo porque eles "se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia" (MINAYO, 1993, p. 13).

Com estas fundamentações utilizamos a observação documental (como atas de reuniões, publicações na imprensa local e estudos existentes) realizamos a entrevista com onze conselheiros (seis representantes da sociedade civil e cinco governamentais).

Com os dados transcritos, ordenados, sistematizados e categorizados, procuramos revelar a realidade encontrada no CMAS/JF. Esta revelação consta da análise e interpretação dos resultados obtidos, expressas por meio de correlação com o quadro referencial. Destacamos que expusemos de maneira analítica reflexões e questionamentos sobre o referido Conselho, com a intencionalidade de particularizar a participação e o controle social, referenciando-se a quatro eixos: perfil sócio-profissional e cívico-político dos conselheiros; inserção e atuação dos conselheiros no CMAS/JF; dinâmica e funcionamento do Conselho; legitimidade do CMAS/JF.

A estruturação que expressa a apresentação destes estudo contempla três capítulos, sendo que o primeiro é dedicado à discussão sobre a era da monopolização e sua interrelação com as políticas sociais, o que sedimentou a nossa preocupação em tratar da realidade brasileira, enfocando a política de assistência social. O segundo capítulo consta da abordagem sobre o controle e a participação social, dos Conselhos de Direitos e das particularidades do Conselho de Assistência Social. O terceiro especifica o CMAS/JF, considerando-se os quatro eixos mencionados.

A finalização deste estudo, que corresponde as conclusões e sugestões, contribuem para reforçar o nosso posicionamento sobre os Conselhos de Direitos das políticas públicas sociais, entre estes os municipais de Assistência Social, que se sustenta na defesa de que as prerrogativas da atuação do Estado no campo das políticas sociais tem encaminhado possibilidades de participação e de controle social que tendem a fortalecer o ideário neoliberal determinando-as e colocando parâmetros que são contrários à prospeção do campo democrático, pois

o horizonte com que os setores progressistas pensaram a reforma da proteção social era o de um modelo universalista e redistributivo. Atingi-lo exigiria por certo reestruturar, corrigir, limpar por dentro o próprio sistema de políticas sociais, cujas piores distorções já se conheciam. Entre elas, a distribuição muito desigual dos benefícios sociais, concentrados e apropriados por alguns segmentos, corporações, regiões [...] (DRAIBE, 2003, p.8).

Portanto, na vida real – e não no plano ideológico, do discurso – por mais que se afirme os direitos sociais, a cidadania, etc, estes encontram-se extremamente limitados, dada a perpetuação do direcionamento neoliberal à política econômica, com o conseqüente resultado de se produzir uma política social pobre para os pobres.

Nessas condições, compreender a fundo as tendências do capitalismo e as oportunidades que ele oferece, com suas contradições, para o país seguir um caminho oposto, passa necessariamente pelo entendimento e a defesa de que um projeto societário contrário ao pacto da dominação, ancorado na ótica de que a emancipação humana, é possível.

Ressaltamos então a necessidade dos diversos sujeitos coletivos captarem a política pública em sua totalidade, o que significa analisar a política social intimamente articulada à política econômica. Tratar a política social separada da política econômica é cair na ilusão de que uma é possível sem a outra. A existência de uma política econômica neoliberal indica a ausência e/ou drástica redução da política social. Mas, uma política social de cunho universalista e baseada nos princípios constitucionais da Seguridade Social exige uma política econômica radicalmente oposta da que vem sendo implementada até os dias atuais.

# 1. TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E REALIDADE BRASILEIRA: IMPACTOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

## 1.1. Ordem monopolista, políticas sociais

A sociedade capitalista no final do século XIX passou por mudanças significativas que decorreram da transição do capitalismo concorrencial para o monopolista. Com a instauração da fase monopolista ocorreu a agudização das contradições sociais, que consolidou os traços de exploração e de alienação da ordem burguesa e que expressou uma crise estrutural de superprodução, superacumulação e subconsumo, como aponta Mandel (1995), ao caracterizá-la com momentos de longos crescimentos e subsequente estagnação.

O desenvolvimento acentuado das forças produtivas alterou o quadro econômico mundial e a aceleração da concentração de capitais na Europa e EUA fez surgir cartéis e trustes, que acabaram por dominar os governos em seus países e dividiram entre si mercados mundiais e áreas de influência política. Este processo superou a fase da livre concorrência, e acarretou a sua transformação em imperialismo, cuja base econômica passou a ser o monopólio, com base no capital financeiro (capital industrial e capital bancário). Paralelamente a esse fenômeno, tem-se como característica dessa nova fase, uma tendência à aproximação entre o Estado e as associações monopolistas, visando ao favorecimento de informações e negociações, resultando na consolidação definitiva do monopólio.

Na fase monopolista, o capitalismo impôs novas determinações às relações econômicas internacionais para a sua consolidação e avanço. O excedente de capitais passou a ser exportado de preferência para os países periféricos, que podiam garantir os lucros com a sua dependência econômica e política.

O Estado monopolista defende o capital e acrescenta as práticas democráticas e as políticas sociais como estratégias para gerenciar os conflitos provenientes da contradição entre o capital e o trabalho. Assim, passa a atuar nas seqüelas da "questão social"<sup>1</sup> através de políticas sociais caracterizadas por garantir (re)produção da força de trabalho e conter as movimentações políticas e populares. Consubstanciando-se então no *Welfare State* foi

---

<sup>1</sup> A questão social pode ser definida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 1999, p. 27).



instaurado o padrão de sociabilidade conhecido como fordista-keynesiano, que segundo Esping-Andersen (1991, p. 98), pode ser definido como uma "responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos".

É importante ressaltar que a funcionalidade das políticas sociais ao capitalismo monopolista não surge somente em "decorrência natural do Estado burguês capturado pelo monopólio" (apesar deste possibilitar sua concretização), mas decorre "fundamentalmente da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, a quem o Estado, por vezes, responde com antecipações estratégicas" (NETTO, 1996, p. 29).

A burguesia, para alcançar seus objetivos com maior chance de êxitos, demanda que mecanismos de intervenção extra-econômicos sejam implementados pelo Estado, fazendo com que suas funções políticas e econômicas misturem-se e o eixo de sua orientação interventiva direcione-se no sentido de garantir os super-lucros dos monopólios, desempenhando uma multiplicidade de funções diretas e indiretas.

O Estado passa a atuar como empresário dos setores básicos não rentáveis, investindo em pesquisa, realizando assunção e controle de empresas capitalistas em dificuldades, comprando dos grupos monopolistas, realizando investimentos públicos em infraestrutura para os monopolistas, realizando preparação de força institucional da força de trabalho requerida pelo monopólio, dentre outros (NETTO, 1996, p. 21).

Os denominados anos dourados do *Welfare State* foram aqueles que se iniciaram no segundo pós-guerra e visaram à garantia de direitos políticos e sociais mínimos. Todavia,

O capitalismo na sua fase tardia, na sua sobrevida engendrada pelo fordismo/keynesianismo, começa a dar sinais de esgotamento e crise a partir de 1973, que serão respondidos objetiva e subjetivamente pelo capital com a reestruturação produtiva, a globalização e a ofensiva neoliberal (BEHRING, 1998, p.187).

A crise do *Welfare State* e, em seguida, do socialismo real constituíram o fundamento para colocar em xeque as funções estatais como indutoras do crescimento econômico e promotoras de bem-estar. Portanto, a partir da década de 1970, a intervenção do Banco Mundial nas políticas sociais acompanhou o revigoreamento do liberalismo econômico, com o ressurgimento do velho pensamento liberal, denominado de ofensiva neoliberal, com ataque aos programas e políticas estatais. A política neoliberal teve início, assim, na segunda metade da década de 1970, tornando-se hegemônica na década de 1980 e, na década de 1990 foi parâmetro para as reformas na sociedade brasileira.

Após a era do ouro do keynesianismo, um novo consenso configurou a era do mercado globalizado. Nos termos dos formuladores do chamado "Consenso de Washington"<sup>2</sup>, os países periféricos estariam de acordo em que a única estratégia segura para o crescimento e o desenvolvimento seria redimensionar todas as atividades econômico-sociais para o mercado, prevendo a redução da dívida pública, abertura econômica, privatização.

A ofensiva neoliberal tem como princípio um "Estado Mínimo" e impôs ao mundo uma hegemonia ideológica e de experiências concretas pautadas na liberalização do mercado como elemento central para atingir melhor regulação social. Desta forma, estabeleceu-se uma ideologia com projeção mundial pautada na proposta de esvaziamento do Estado e de seu papel regulador da sociedade, produzindo uma agenda política centrada na reestruturação estatal. Ou seja, com base nessas medidas, ocorrem privatizações, desregulamentação e flexibilização de direitos, terceirização de serviços, liberalização comercial, fragmentação e precarização das políticas sociais, desresponsabilização do Estado, transferência de responsabilidades do setor público para o privado, crescimento do desemprego, da desigualdade social, na medida em que promove o corte nos gastos sociais e a redução no financiamento dos serviços públicos.

Presencia-se a desorganização e destruição dos serviços sociais públicos, em consequência do 'enxugamento do Estado' em suas responsabilidades sociais. A preconizada redução do Estado é unidirecional: incide sobre a esfera de prestação de serviços sociais públicos que materializam direitos sociais dos cidadãos, de interesse da coletividade (IAMAMOTO, 1999, p. 36).

Essa reconfiguração do Estado sustenta-se nas mudanças operadas no chamado mundo do trabalho que se caracteriza pela passagem de uma orientação fordista para uma orientação flexível. A reestruturação produtiva baseia-se em pequenos núcleos estratégicos vinculados a empresa, emprego da informática e robótica, utilização de novas tecnologias gerenciais - terceirização, círculo de controle de qualidade, entre outras - e fragmentação da classe trabalhadora. Desta forma, provoca mudanças radicais no mundo do trabalho, "com uma redução do proletariado estável; aumento do subproletariado, ampliação de mão-de-obra feminina; uma significativa 'exclusão' dos jovens e dos idosos e a precoce e criminoso inserção de crianças no mercado de trabalho" (ANTUNES, 2001, p. 42).

---

<sup>2</sup> O Consenso de Washington é resultado de um encontro entre funcionários do governo norte-americano e organismos financeiros internacionais, com o Banco Mundial, em 1989, que definiu as diretrizes que deveriam ser adotadas pelo governo dos países latino-americanos segundo o ideário neoliberal. Sendo uma forma de garantir apoio político e econômico dos países centrais e organismos internacionais, ou seja, os países periféricos se vêem obrigados a adotar tais medidas, levando-se em consideração o caráter dependente destes países.

Sposati (1995) esclarece que essas alterações repercutem diretamente nas relações de produção e reprodução da força de trabalho, bem como nas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil, fazendo com que esta passe a ser a principal responsável pelas políticas de resolução de tais conseqüências.

A ofensiva neoliberal nas políticas sociais atingiu tanto os países que conseguiram construir um *Welfare State*, como os países periféricos que, como o Brasil, só realizaram um esboço precário de proteção social a seus trabalhadores. Portanto, se nos períodos de expansão dos países capitalistas centrais, as políticas sociais foram concebidas como necessárias à reprodução da classe trabalhadora e como elemento que poderia contribuir para o consumo, mas mesmo assim, questionadas nos momentos de crise do capital, a situação nos países periféricos é ainda mais complexa.

Referenciando-se às políticas sociais no Brasil verifica-se que estas se reduziram historicamente a programas emergenciais, com caráter de compensação e benevolência, muito diferente do que ocorreu nos *Welfare State*. Diante disso, vivenciou-se no Brasil

[...] uma combinação permanente e alterada de paternalismo e repressão. O que, se não impediu que toda população tenha sido excluída no 'mercado capitalista', o fez como consumidora marginal dos seus produtos materiais e culturais, incluindo aí a aspiração ao bem-estar e ao conforto, próprios de um capitalismo desenvolvido. Mais escassamente na condição de população trabalhadora, com todas as implicações sócio-econômicas, e ainda menos na condição cidadã, com todas as suas implicações político-ideológicas. Não tivemos um Estado 'Keynesiano', nem tampouco 'social-democrata'. A intervenção sócioeconômica do Estado brasileiro [...] não favoreceu a formação de um 'capitalismo financeiro', nem de um 'capitalismo organizado' e muito menos de um 'Estado de Bem- Estar Social' (FIORI, 1998, p. 192).

No entanto, a CF/88 é um marco histórico-legal da possibilidade de gestão democrática das políticas públicas, norteadas pelos princípios da participação, descentralização, justiça e equidade, universalização dos serviços e fortalecimento do controle social. "Neste momento via-se a possibilidade de se construir uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade" (NETTO, 1999).

O tema da gestão das políticas públicas passou a ter mais relevância a partir da promulgação da CF/88, que legalmente promoveu um rompimento com a centralização das decisões e dos recursos no nível federal, à medida que conferiu maior autonomia a cada um dos entes constitutivos da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e, ao mesmo tempo, definiu formas de atuação articulada entre estes. Desse modo, o setor público foi totalmente redefinido, transferindo novas funções para as instâncias municipais e estaduais.

Gerir democraticamente sistemas públicos complexos tais como, a saúde, a educação, a assistência social entre outros, apresentou-se como um desafio colocado na agenda pública do Estado brasileiro. Para tanto, foi determinado como necessária a criação de espaços, mecanismos e comportamentos democráticos, apontando para uma mudança na sua cultura política. No texto constitucional, particularmente na ordem social, indica a democratização, com participação social, como princípios norteadores na gestão das políticas sociais públicas.

A CF/88 também garante a participação e o controle social, uma vez que, além de alguns instrumentos como o plebiscito, também foram asseguradas outras possibilidades nas decisões de governo, em áreas de políticas sociais, sobretudo saúde, educação e assistência social, por meio de estratégias como Conferências e Conselhos de Direitos.

Assegurando-se nas determinações constitucionais, os Conselhos de Direitos, em termos da participação e do controle social na gestão das políticas públicas, representam uma inovação na realidade brasileira como espaços de discussão, de enfrentamento e de interlocução entre o Estado e a sociedade civil. Os Conselhos como órgãos colegiados, constituídos por integrantes do poder público e os da sociedade civil, singularizam-se como canais de representação de poder de decisão na definição, na fiscalização e no acompanhamento destas políticas, portanto, têm prerrogativas que lhe asseguram contribuir com a participação e o controle social. No entanto, há que se discutir o direcionamento que dado aos Conselhos a partir da Reforma Gerencial do Estado.

Cabe lembrar que os mencionados Conselhos resultaram "de um processo de discussão pública que ocorreu a partir dos anos 1980 sobretudo em relação as grandes áreas das políticas públicas: saúde, educação, assistência social, criança e adolescente" (TEIXEIRA, 2000, p. 102). Eles decorreram de uma intensa mobilização dos setores populares e organizações da sociedade civil.

Mas com a Emenda Constitucional n. 19/98 (EC 19/98) ocorreu o redimensionamento do aparato estatal, com a chamada Reforma Gerencial, que alterou profundamente o modelo administrativo do Estado. Os fundamentos dessa matriz administrativa indicaram, claramente, a mercantilização dos direitos sociais e não a sua defesa; uma retração do Estado de direito conseguido com a luta das forças democráticas brasileiras; uma instrumentalização dos direitos pela racionalidade econômica; e um retrocesso na construção democrática e no exercício da cidadania.

A perspectiva neoliberal fortalece as estratégias de desmonte das organizações coletivas, integradas no discurso "enganoso" sobre a sociedade civil, remetendo-se a esta, a

responsabilidade no encaminhamento de projetos que dêem conta dos complicadores das novas expressões da "questão social".

Nessa ótica, a sociedade civil é deslocada da esfera estatal e atravessada pela racionalidade do mercado, sendo, em última instância, a expressão dos interesses de instituições privadas que controlam o Estado e negam a existência de projetos de classe diferenciados. Tomada em sentido transclassista, é convocada, em nome da cidadania, a realizar parcerias de toda ordem, sendo exemplares os projetos de refilantropização das formas de assistência" (SIMIONATTO, 1997).

Com a Reforma Gerencial do Estado a chamada governança, segundo Bresser Pereira (1997, p.45) será alcançada quando o Estado tornar-se mais forte, embora menor:

a) mais forte financeiramente, superando a crise fiscal que o abalou nos anos 80; b) mais forte estruturalmente, com uma clara delimitação de sua área de atuação e uma precisa distinção entre o núcleo estratégico onde as decisões são tomadas e suas unidades descentralizadas; c) mais forte estrategicamente, dotado de elites políticas capazes de tomar as decisões políticas e econômicas necessárias; e d) administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada.

Em outros termos, pretende-se um "Estado forte e máximo para o capital" e um "Estado mínimo e débil" para os trabalhadores, o que ilustra de forma paradigmática o receituário dos organismos internacionais.

No Brasil, as mudanças que vêm ocorrendo não atingem apenas a esfera econômica, mas, também, a ideológica e a política, uma vez que o sistema de valores universais abstratos cria uma "nova fábrica de consensos" ativos e passivos que, atuando no âmbito da subjetividade, busca o consentimento e a adesão das classes à nova ideologia.

O estilo de linguagem da utopia neoliberal é simples e universal/abstrato, e muitos conceitos-chave foram capturados da esquerda com os conteúdos essenciais invertidos. Na década de 1960, por exemplo, os analistas de esquerda utilizaram a terminologia "mudança estrutural" para significar a "redistribuição de renda, terra e propriedade". As tendências neoliberais utilizam hoje o termo "reforma estrutural", que significa a transferência da propriedade pública para as empresas privadas. A esquerda também utilizou o termo "reforma econômica" para designar as políticas de realocação dos recursos públicos dos setores mais abastados para a área social. O termo "reforma econômica" é utilizado, contemporaneamente, com o sentido de redução dos investimentos sociais e transferência de subsídios públicos aos setores privados (PETRAS, 1997, p. 20). Tal discurso soa, portanto, como o mais competente

para que as massas joguem seu destino nas mãos dos intelectuais do poder, considerados os mais sábios e capazes para resolver os problemas coletivos sem consultar os cidadãos.

A concepção de participação presente na Reforma do Estado está associada mais à uma condição individual do que coletiva, centrada no "cidadão-cliente"; no "cidadão-consumidor" e numa "gramática do poder", de caráter prescritivo, destituída de conteúdo ético. A concepção individualizante, porém, não se faz presente apenas quando as análises centram-se na abstração de indivíduos isolados, mas quando, mesmo analisando-se o coletivo e as relações interpessoais, as relações entre indivíduo e sociedade são interpretadas como resultando das necessidades individuais, tomadas como ponto de partida.

O consumo, enquanto momento individual passa a ser visto, portanto, como determinado por características exclusivamente naturais. A naturalização das relações capitalistas de produção e a naturalização do mercado mundializado, através do procedimento de considerar a produção organizada com o objetivo de atender às necessidades individuais, leva também à concepção de que a ética é um problema de moralidade individual, cabendo ao indivíduo procurar agir moralmente, estabelecendo limites à lógica do lucro.

Esse raciocínio, menos do que resultado de um simplismo, consiste no resultado da concepção de homem, de indivíduo e de sociedade defendida pelos economistas clássicos. Trata-se de uma concepção na qual a organização da sociedade resulta, em última instância, do fato dos indivíduos buscarem a satisfação de suas necessidades e interesses particulares, sendo estes concebidos como naturais e não como produtos resultantes da forma dominante de produção de uma certa sociedade.

O ambiente ideológico do mundo neoliberal é constituído por discursos aparentemente não articulados entre si, até pelo fato de serem utilizados em momentos distintos. Assim, por exemplo, para a defesa das políticas neoliberais é apresentado, de forma agressiva, o pressuposto de que a sociedade deve ser organizada com base na auto-regulação produzida pelas leis do mercado.

Compreende-se então que a Reforma Gerencial do Estado passa uma idéia artificial de politização e de controle a ser exercido pela sociedade civil, principalmente dos segmentos de classe subalternizados que ainda não tiveram a oportunidade de construir uma cultura política que lhes possibilite intensificar as lutas sociais em favor de uma nova hegemonia. No plano sócio-político o aperfeiçoamento da sociedade democrática é apresentado como dependente também da adoção, por todos os indivíduos, de atitudes regidas por princípios como solidariedade e tolerância.

A visão de sociedade civil sob a ótica do capital é defendida como uma esfera à parte que não estabelece uma correlação de forças com o Estado. A sociedade civil, no tocante à mencionada Reforma, é compreendida como um dos mecanismos institucionais de controle das ações governamentais. Bresser Pereira (1997) afirma ser esse o caminho para o fortalecimento da sociedade civil, cuja interlocução não ocorrerá mais com o Estado, mas com as próprias instituições, estando aquele isento das pressões sociais.

Diante desta concepção há que buscar o entendimento de que

Diferentes usos da categoria sociedade civil encontram-se hoje presentes no debate acadêmico e nos projetos prático-políticos: é pensada como esfera em que se desenvolvem estratégias de convivência com o Estado e o mercado, é usada para legitimar a desresponsabilização estatal no campo das políticas públicas; também é nela e a partir dela que são construídas prospecções sociointerventivas para a construção de aparato estatal democrático e de direito e é ainda em seu nome que se atacam todas interferências e regulamentações estatais. As demandas pela ampliação da participação da sociedade civil nos mecanismos de gestão de discussão das políticas podem estar orientadas por pontos de vista distintos, podendo envolver tanto aqueles que defendem a privatização dos serviços públicos quanto os que lutam pela expansão e pela maior responsabilização do Estado na sua implementação (DURIGUETTO, 2005, p. 83).

Também é importante ressaltar o crescimento de organizações privadas - Terceiro Setor, as denominadas organizações sem fins lucrativos, não-governamentais, que vão desde as tradicionais entidades filantrópicas até as "modernas" fundações empresariais, na construção de uma esfera de interesse público não estatal.

Observa-se uma clara tendência de deslocamento das ações governamentais públicas – de abrangência universal – no trato das necessidades sociais em favor de sua privatização, instituindo critérios de seletividade no atendimento aos direitos sociais. Esse deslocamento da satisfação de necessidades da esfera pública para a esfera privada ocorre em detrimento das lutas e de conquistas sociais e políticas extensivas a todos. [...] Esse processo expressa-se em uma dupla via: de um lado, na transferência de responsabilidades governamentais para 'organizações da sociedade civil de interesse público', e, de outro em uma crescente mercantilização do atendimento às necessidades sociais, [...]. Ambos expressam a forma despolitizada de abordagem da questão social (IAMAMOTO, 2001, p. 35).

Nesse sentido, o Terceiro Setor está ocupando espaços que expressam sua atuação em diferenciadas atividades na área social, fazendo com que a "questão social" deixe de ser responsabilidade do Estado, na medida em que os problemas sociais passam a ser problemas individuais. Assim, o que vem ocorrendo é o crescimento ao apelo à solidariedade e ao voluntarismo, esvaziando os princípios democráticos e universalizantes das políticas sociais

de acordo com as determinações constitucionais, ao mesmo tempo em que não conseguem atingir a qualidade, variedade e abrangência das políticas sociais abandonadas pelo Estado (MONTAÑO, 2003). Neste sentido é ilustrativa a referência de que o Terceiro Setor congrega um

conjunto de organizações – as chamadas entidades sem fins lucrativos -, sendo excluída os órgãos de representação política, como sindicatos e partidos, dentro de um amplo processo de despolitização. A sociedade civil tende a ser interpretada como um conjunto de organizações distintas e ‘complementares’, destituída dos conflitos e tensões de classe onde prevalecem os laços de solidariedade. Os antagonismos desaparecem nessa interpretação, pois na teoria é fácil eliminá-los por meio de um malabarismo ideológico, ainda que continuem a ser produzidos e reproduzidos na vida social. A coesão social é salientada, acompanhada de um forte apelo moral ao ‘bem comum’, discurso esse que corre paralelo à reprodução ampliada das desigualdades, da pobreza e da violência. Estas tendem a ser naturalizadas, onde o horizonte é a redução de seus índices mais alarmantes (IAMAMOTO, 2001, p. 36).

O modelo gerencial daí decorrente implica na apresentação de sua flexibilidade, agilidade e uma relação incremental estável e equânime entre eficácia, eficiência e efetividade que contemple a dimensão complexa humana enquanto premissa vital para o advento de um cenário futuro real, desejável, factível, pelos diversos atores de um projeto de democracia sedimentada no neoliberalismo.

Reitera-se então, que o cenário brasileiro que está delineado com a reforma estatal expressa uma democracia ainda débil na garantia de igualdade de condições para o pleno exercício da cidadania. O acesso aos bens públicos, aos serviços essenciais e à Justiça ainda se apresenta de forma desigual e discriminatória. A incapacidade do poder público na garantia de direitos básicos, a impermeabilidade do poder e a baixa credibilidade no Estado fortalecem os sentimentos de impotência política, desamparo social e conformismo, esvaziando as possibilidade de interlocução (DINIZ, 1997).

Também com o primeiro Governo Lula ocorreu a continuidade deste modelo gerencial, contribuindo assim para fortalecer o Estado mínimo. Em seu programa de governo e na famosa Carta ao Povo brasileiro, ficou explicitada a defesa mais dos interesses do mercado do que para a população. Assim, no plano político, intelectual e moral, a eleição de Lula representou uma ruptura simbólica ao neoliberalismo, gerando um paradoxo.

Se o que se vislumbra no horizonte é o sonho acalentado ao longo de tantos anos de luta, do avanço efetivo no processo de radicalização da democracia no país, na direção de uma sociedade mais justa e igualitária, o programa eleito fez grandes concessões às elites, historicamente descomprometidas com essa perspectiva. [...] Na verdade, os rumos após o pleito eleitoral estão, em parte, nas mãos dos trabalhadores brasileiros,



nas lutas que terão que travar para que não prevaleçam as concessões do momento eleitoral e, sim, os sonhos de longo prazo dos que nunca tiveram o poder decisório. Afinal, chegar ao governo não é necessariamente chegar ao poder, ainda que signifique deter um poder significativo (BOSCHETTI e BEHRING, 2003, p. 16).

A expectativa de parcelas significativas da população brasileira era a de mudanças significativas na direção de uma efetiva reforma democrática no país. Tendo em vista a herança da década anterior até acreditavam que elas viessem num ritmo lento, porém as alterações promovidas não foram tão drásticas quanto o esperado. Isso fica nítido em vários documentos do governo, principalmente, do Ministério da Fazenda, como assinala Boschetti e Behring (2003, p. 19) vemos "a continuidade dos fundamentos da política econômica anterior e não a transição para um outro modelo, como vinha sendo anunciado; e a continuidade de restrições orçamentárias e incompreensões conceituais profundas no campo da seguridade social".

Diante das condições postas pela correlação de forças nacional e internacional, Lula firmou o compromisso de respeitar os contratos assinados pelo governo anterior, sobretudo com o FMI, o que tem implicado, até agora, a manutenção da política econômica herdada dos governos neoliberais. A reforma na previdência social em nada se diferenciou da perspectiva do governo anterior. Ao contrário, ampliou o desmonte dos direitos dos trabalhadores iniciado por Fernando Henrique Cardoso, num verdadeiro processo de contra-reforma pelo 'fato de que as classes dominantes e seus governos' não acolheram as exigências 'dos de baixo'. Manteve também intocado o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro, que prossegue favorecendo as elites econômicas (SIMIONATTO, 2006, p. 29).

O que passou a ser vivenciado com o Governo Lula reafirmou que o rompimento com o ideário neoliberal é uma questão complexa, pois inexiste uma cultura política, por parte dos atores sociais, capaz de interpelar o Estado e superar as ações clientelistas e corporativas e o mandonismo político que limitam o processo democrático. Cabe assim, reiterar que as conformações que tomaram as políticas sociais apontam para um quadro de limites "perigosos" no âmbito ético-político, quando se debruça sobre os pactos que vêm sendo firmados com o capital.

Com este quadro, os rumos que as políticas sociais tomarão constituem, ainda, desafios, tal como o são os próprios rumos do trabalho no modo de produção capitalista. Com esta compreensão no entanto, não ficam descartadas as possibilidades de se mover no plano teórico-prático, mesmo considerando os tortuosos caminhos que se tem obrigação a trilhar, o que implica em vislumbrar que mudanças se fazem necessárias para a construção de um outro

projeto societário. Esta construção pode ser referenciada nas indicações teórico-operativas do marxista italiano Antônio Gramsci .

Gramsci parte do mesmo princípio fundamental da formulação marxiana, situando a gênese do Estado nas relações econômicas, no modo de produção e reprodução da existência. "O Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados" (GRAMSCI, 1980, p. 87).

Na teoria ampliada, o Estado é compreendido em sua dupla dimensão: a sociedade política e a sociedade civil. A primeira agrupa o conjunto de atividades ligadas à função de coerção e exercício da força. A segunda, a sociedade civil, que conjuga as ações ligadas à função de direção, é constituída pelas organizações que elaboram e difundem as ideologias – os aparelhos de hegemonia – que objetivam construir o consenso, valendo-se, para tanto, de diferentes mediações e tem o "sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre a sociedade inteira" (GRAMSCI, 1978, p.290), ocupando lugar central.

Essas duas dimensões, embora apresentem especificidades e diversidades estruturais e funcionais, constituem, no Estado, um momento unitário de complementaridade, o que fica claro se foi reportada à definição de supremacia de uma classe, que é compreendida por Gramsci como a síntese entre a hegemonia e a dominação. Na dimensão da hegemonia, a classe dominante procura, permanentemente, construí-la e consolidá-la por meio da direção e do consenso.

É, portanto, no âmbito da sociedade civil que se situam as agências essenciais à efetivação das relações de hegemonia (sempre de caráter pedagógico) que vinculam as classes subalternizadas à classe dominante. Isto é, a sociedade civil representa o espaço que a classe dominante utiliza para imprimir à sociedade uma determinada direção, fundada em sua concepção de mundo, através do campo extremamente amplo de processos de difusão da cultura-ideológica que constitui o substrato da lógica capitalista. É fundamental, entretanto, destacar que na sociedade civil também estão presentes ou podem ser construídos os espaços organizativos de luta contra-hegemônica à lógica capitalista.

Para formular sua dimensão de sociedade civil, Gramsci parte das mudanças ocorridas na esfera social e estatal de sua época histórica: da organização de interesse classistas; do desenvolvimento dos institutos políticos representativos da democracia moderna; e da complexificação das esferas culturais e ideológicas. Assim, como demonstra Duriguetto (2005, p. 84) a sociedade civil é para Gramsci:

[...] o espaço em que se manifesta a organização e representação dos interesses dos diferentes grupos sociais (associações e organizações, sindicatos, partidos etc.), esfera da elaboração e/ou difusão dos valores, cultura e ideologias (atividades culturais, meios de comunicação etc.), que tornam ou não conscientes os conflitos e as contradições sociais. É uma das esferas sociais em que as classes organizam e defendem seus interesses, em que se confrontam projetos societários, em que se desenvolve a luta pela construção de projetos hegemônicos de classe.

Isto é, expressa a articulação dos interesses das classes pela inserção econômica, mas também pelas complexas mediações ideopolíticas e sócioinstitucionais, possibilitando as classes subalternas ascenderem ao poder através da estratégica "guerra de posição", por conquistas progressivas ou "processuais" de espaços de direção político-ideológica e de formação de um consenso organizado e participativo no campo da sociedade civil. É a partir dessas ações que se constituirá uma "vontade coletiva nacional popular". Nestes termos, segundo Duriguetto (2005), a noção de hegemonia adquire uma grande relevância central dentro da "guerra de posição". Referindo-se "tanto ao processo em que uma classe torna-se dirigente, quanto à direção que uma classe exerce sobre o conjunto da sociedade", expressando a direção e o consenso ideológico (de concepções de mundo) que uma classe pode obter dos grupos próximos e aliados, alargando e articulando seus interesses" (DURIGUETTO, 2005, p. 84).

Assim, como ratifica Nogueira (2003, p 223) a sociedade civil "não se sustenta fora do Estado. [...] se articula dialeticamente no Estado e com o Estado", é um complexo de atividades práticas e teóricas, com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas também procura conquistar o consentimento ativo daquele sobre os quais exerce uma dominação.

Reitera-se então que a dimensão posta na busca da conquista do Estado ampliado precisa estar ancorada na visão de que, com o ideário neoliberal "O Estado em sua dimensão de gestor de políticas sociais não se configura como o centro das lutas para a transformação da sociedade; no entanto, é um espaço importante para a acumulação de conquistas" (SOUZA FILHO, 2003, p.154). Acresce-se que a sociedade capitalista jamais permitirá a emancipação humana em sua plenitude. O que pode ser feito é se pautar a construção de uma sociedade emancipada em melhorias imediatas para a população. "Dessa forma, as políticas sociais podem ser efetivadas num duplo sentido: acumular mudanças para uma radical transformação societária e possibilitar melhoras imediatas na condição de vida das classes subalternas" (SOUZA FILHO, 2003, p.156).

## **1.2. Ideário neoliberal: repercussões na política de assistência social no Brasil**

### **1.2.1. Institucionalização da assistência social**

Uma breve retrospectiva da relação Estado com a sociedade possibilita o entendimento de que o Brasil possui uma tradição autoritária e excludente no que tange à participação popular nas decisões, proposições e ações de políticas sociais. Esta reflexão inclui a área da assistência social, que também foi sendo institucionalizada no Brasil por meio de medidas repressoras, manipuladoras e cooptativas por parte do Estado, tornando-se uma política social pública somente com as determinações constitucionais de 1988. Cabe esclarecer que a abordagem sobre as medidas estatais no âmbito da assistência social estão referenciadas nos aspectos considerados como relevantes para o entendimento da ação estatal.

Durante a República Velha, o Estado central era "frágil", configurando-se por uma estrutura descentralizada, subordinada aos poderes locais e um comportamento que pode ser considerado "liberal", na medida em que a intervenção estatal era mínima e os problemas sociais eram "resolvidos" no âmbito das instituições de natureza privada. Assim, as ações assistenciais foram alicerçadas a partir de três pilares: as ações religiosas de cunho caritativo; as ações filantrópicas (ligadas a classe média e industrial – empresários, médicos, juristas etc.), realizadas numa perspectiva disciplinadora-higienista (de sanear física e moralmente essa população); e as ações realizadas pelos políticos, que estabeleciam uma relação clientelista com a população. Essa é a caracterização que determinou e influenciou a constituição da assistência social no Brasil.

As instituições sociais destinavam o atendimento por especialidades (crianças – asilos, orfanatos e internatos; velhos e inválidos – asilos; alienados – hospícios etc.), inserindo profissionais (como o médico) e já estabelecendo as primeiras regulações jurídicas. O Estado reconhecia estas instituições concedendo-lhes isenções fiscais e contribuições esporádicas.

No que se refere a assistência social ao menor em 1927, seguindo a perspectiva disciplinadora-higienista, ocorreu a homologação do Código dos Menores visualizando as crianças pobres enquanto futuros trabalhadores ("mini-adultos") e não sujeitos de direito.

Mesmo a "questão social" já estando posta no Brasil na década de 1920, até 1930 a pobreza não era vista como uma de suas expressões, e quando era tida como tal, era tratada pelo Estado como "caso de polícia", ou seja, através da repressão. Os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob a forma de fatos esporádicos e excepcionais e a pobreza era

tratada como uma disfunção pessoal dos indivíduos. Portanto, o "tratamento" para essa disfunção era o asilamento ou internamento.

A regulação estatal da assistência social inicia-se no governo Vargas e pode ser caracterizada basicamente em três momentos:

- no começo da década de 1930, o próprio governante atribuía, segundo seus critérios, o auxílio e as organizações beneficiadas;
- em 1931, criou Caixas de Subvenções (1931), utilizando o Ministério da Justiça para seleção e fiscalização dos processos e informalmente, no seu gabinete uma versão do *Council of Social Service* americano, composto por representantes da sociedade que estudavam e opinavam sobre problemas sociais e subvenções a obras sociais;
- mas foi com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS - (pelo Decreto-lei nº. 525, de 01 de julho de 1938) que realiza um pacto com as elites e instala uma legislação de controle (MESTRINER, 2001).

A criação deste Conselho representou o início da regulamentação assistência social no país, tendo como principal função organizar a distribuição de recursos públicos para as instituições de assistência social (através das subvenções sociais<sup>3</sup>), sendo também responsável pelo registro destas instituições. Segundo Mestriner (2001, p. 58) este Conselho foi criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, formado "por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar", dando uma certa autonomia ao Conselho.

Transita pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia. Nesse momento, selam-se as relações entre o Estado e segmentos da elite: homens (e senhoras) bons, como no hábito colonial e do império, vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil (MESTRINER, 2001, p. 58).

O CNSS também se expande como as outras instituições estatais, se burocratiza e institucionaliza mais formalmente, ganhando estatuto de órgão estatal enquanto amplia seu âmbito de regulação social e continua a realizar o registro das organizações de assistência e a emitir os certificados de filantropia. Porém, mesmo com o CNSS, a assistência social ainda não era considerada uma política de proteção social de âmbito público, pois este Conselho

---

<sup>3</sup>A subvenção social consiste em auxílio financeiro do governante às entidades sociais, tendo iniciado com a criação das Caixas de Subvenções em 1931, "que estabelece à sua atribuição certa racionalidade: registro das entidades subvencionadas e fiscalização *in loco* pelo Ministério da Justiça" (MESTRINER, 2001, p. 58).

criou apenas "uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico, por meio do mecanismo da subvenção" (MESTRINER, 2001, p. 171).

No decorrer do Estado Novo (1937/1945) foram criadas outras instâncias, sendo que "a criação de novos organismos segue a lógica do retalhamento social, criando-se serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária, compondo uma prática setorizada, fragmentada e descontínua (MESTRINER, 2001, p. 170). Dentre estas destaca-se a Legião Brasileira de Assistência Social - LBA - criada em 1942 e que instituiu um outro importante traço marcante na assistência social, - o primeiro-damismo, na figura de Darci Vargas - atrelando a responsabilidade social à primeira-dama do governo.

A LBA foi constituída <sup>4</sup> com finalidades voltadas para "congregar as organizações de boa vontade", denotando que "a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania" (SPOSATI, 2004, p. 20), estendendo a sua intervenção às famílias da grande massa não previdenciária, atendendo na ocorrência de calamidades com ações pontuais, urgentes e fragmentadas, ou seja, o vínculo emergencial que predominou na trajetória da assistência social. Após as campanhas de impacto realizadas junto aos "convocados" de guerra, "a LBA será a instituição a se firmar na área social, e sua ação assistencial será implementada no sentido de dar apoio político ao governo" (MESTRINER, 2001, p. 145).

Neste contexto, a "questão social" posta como de responsabilidade da esfera do Estado, teve caráter eminentemente político, visto constituir um

fenômeno que requer soluções mais sofisticadas de dominação' do que a intervenção da polícia. [...] e como fenômeno mundial, no qual a classe operária é componente necessário ao novo arranjo do poder. [...] Com esta concepção tratará a 'questão social' no nível ideológico, interpretando-a à luz da teoria de integração social que oculta e mascara o conflito, e criando para isso instituições estatais. [...] Começa a se acentuar o populismo que vai ser a forma de o governo se legitimar no poder e obter aprovação popular. A concessão de benefícios passa a ser utilizada como forma de abrandamento das pressões sociais. O Estado assume o papel de ativador social, formador, pelo discurso oficial, a imagem de Estado-pai, Estado-*benefactor*, sendo 'fetichizado' pelas classes populares (MESTRINER, 2001, p. 74 e 100).

Até o ano de 1964, em relação à política social, "bem pouca coisa mudou" (MESTRINER, 2001, p.73). O que se destacou como novo foi a Lei Orgânica da Previdência

---

<sup>4</sup> Objetivos básicos da LBA (art. 2º de seus Estatutos): "1 – executar seu programa, pela fórmula do trabalho em colaboração com o poder público e a iniciativa privada; 2 – congregar os brasileiros de boa vontade, coordenando-lhes a ação no empenho de se promover, por todas as formas, serviços de assistência social; 3 – prestar, dentro do esforço nacional pela vitória, decidido concurso ao governo; 4 – trabalhar em favor do progresso do serviço social no Brasil" (MESTRINER, 2001, p. 142).

Social - LOPS -, aprovada em 1960, que promoveu a uniformização do sistema de assistência médica, acarretando uma redução do padrão de qualidade dos serviços prestados.

Em 1964, com o Golpe Militar, as ações assistenciais foram utilizadas para amenizar o estado de empobrecimento da população, inclusive dos trabalhadores.

Após o Estado ser aparelhado, 'legalmente' para garantir a contenção de qualquer ação de oposição por parte dos diversos setores sociais, foram definidas diversas medidas 'compensatórias' que, de alguma forma, vieram permitir um avanço da legislação social, ainda que limitado, de um lado, pelas exigências do modelo econômico e, de outro, pelo alijamento de seus beneficiários de qualquer participação (FREIRE, 2001, p.165).

Conforme explicita Mestriner (2001, p. 164), o período autoritário, ao não conseguir atender satisfatoriamente a demanda pelos serviços de previdência, tenta resolver a situação de miséria, a forte pressão dos trabalhadores e o achatamento salarial, com o reforço da assistência social.

As práticas assistenciais ganham mais estrutura e racionalidade, desenvolvendo-se um aparato estatal que cresce e se burocratiza continuamente, durante todo o período, desmembrando serviços, programas e projetos, seguindo a lógica da segmentação de necessidades, problemas e faixas etárias (MESTRINER, 2001, p. 164).

Assim, o que era apenas latente nas práticas assistenciais, tornou-se visível e significativo. Outro aspecto relevante que merece ser destacado é a ampliação das áreas de atuação estatal, tais como: saúde, educação, habitação, dentre outras, possibilitando uma nova configuração das tradicionais políticas de segurança, justiça e promoção humana, fazendo com que a política social fosse composta pelo binômio repressão-assistência.

Em 1969, a LBA foi transformada em fundação e vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS -, tendo sua estrutura ampliada e passando a contar com novos projetos e programas. Também desenvolvia programas próprios, com atuação centralizada na formulação, financiamento e execução, embora as ações não tivessem nenhuma coordenação com os demais níveis de governo.

A ditadura militar criou, sob o comando de Geisel, em 1º de Maio de 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS - que na sua estrutura manteve uma Secretaria de Assistência Social - SAS -, a qual, em caráter consultivo, passou a ser o órgão-chave na formulação de diretrizes políticas de combate à pobreza.

[...] Tal política mobilizará especialistas, profissionais e organizações da área. O Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais – CBCISS realiza, então, seminário em Petrópolis (de 18 a 22 de maio de 1974), com 33 especialistas, visando subsidiar a iniciativa governamental (MESTRINER, 2001, p. 168).

O documento resultante deste seminário destacou a valorização da assistência social pelo MPAS e enfatizou a necessidade de tratamento inovador nessa área, fugindo ao caráter assistencialista. Mas diante da expansão do processo de pauperização de parcelas significativas da população, ainda mais no final desse período, o Estado passou a buscar outras alternativas de prestação da assistência social. O regime militar criou ou reorganizou um conjunto de instituições, cabendo destacar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - Funabem - e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - Inan-, que, por sua vez, se associaram à LBA (ARRETCHE, 2002). A LBA passou por um processo de burocratização em sua organização, implementando um sistema mais racional de financiamento. Neste quadro ela manteve a responsabilidade pelos convênios de repasse de recursos para as organizações da sociedade civil.

A característica destas instituições é que, embora centralizadas, não tinham comando único, não se integravam e tampouco coordenavam ações entre si e entre níveis de governo. Por outro lado, as instituições privadas desempenhavam papel importante na provisão de serviços e tinham liberdade no exercício das atividades e também não estavam submetidas a mecanismos de controle e avaliação.

Na década de 1980, o fortalecimento da sociedade civil, através da luta pela democratização, desenvolveu questionamento não apenas do Estado Ditatorial, mas também de todas as relações autoritárias presentes na sociedade brasileira, resultando numa forte mobilização de diversos setores sociais insatisfeitos com o que vinha ocorrendo no país. Nessa época, surgiram movimentos de mulheres, de negros, de direitos humanos, por bens de consumo coletivo e fundamentalmente a reativação do movimento sindical.

Especialmente por meio da atuação dos movimentos sociais, foram feitas críticas à forma e à organização da área assistencial, além de propostas de descentralização e críticas às concepções assistencialistas, ao uso clientelista das ações, à ausência de uma política setorial e também à excessiva centralização político-administrativa e financeira.

Esses movimentos reivindicavam direitos civis, políticos e sociais, que foram promulgados juridicamente na CF/88, o que representou um novo marco para a organização das políticas sociais no Brasil. Como resposta às aspirações populares expressa na atuação deste movimentos que se organizaram em torno da Assembléia Nacional Constituinte, a



CF/88 trouxe novas diretrizes, destinadas a estabelecer a garantia de direitos sociais no país e, por consequência, transformar qualitativamente a cidadania de sua população.

Teixeira (2001, p. 95) ao analisar a sociedade brasileira a partir da CF/88, no campo das políticas sociais observa que sua implementação é

[...] sempre o resultado concreto e específico de uma relação de forças das classes em luta pela hegemonia, de sorte que a resultante deste processo é a corporificação legal e institucional das relações de forças estabelecidas historicamente entre as classes e mediatizadas pelo Estado.

A promulgação da CF/88 resultou de movimentação neocorporativa de vários atores e significou, ao menos no plano jurídico, a promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais em nosso país em consonância com o contexto pelo qual o Brasil estava inserido, exigindo do governo e da sociedade civil respostas à grave crise e às enormes demandas de enfrentamento da questão social. Essas respostas se concentraram especialmente no campo dos direitos trabalhistas<sup>5</sup> e na inauguração de um capítulo destinado à Seguridade Social que pode ser considerado como uma das maiores conquistas, ou seja, a Assistência Social, pela primeira vez na história do país passa a ter *status* formal de política pública de afirmação de direitos de cidadania, na área da proteção social, sendo que

[...] o horizonte com que os setores progressistas pensaram a reforma da proteção social era o de um modelo universalista e redistributivo. Atingi-lo exigiria por certo reestruturar, corrigir, limpar por dentro o próprio sistema de políticas sociais, cujas piores distorções já se conheciam. Entre elas, a distribuição muito desigual dos benefícios sociais, concentrados e apropriados por alguns segmentos, corporações, regiões [...] (DRAIBE, 2003, p.8).

A Seguridade Social passou a ser integrada pelo tripé: Assistência Social, Previdência Social e Saúde conjugando ao mesmo tempo universalidade e seletividade (prevê teoricamente acesso a todos, porém na sua implementação ocorre a restrição de alguns); centralização e descentralização (centralização dos recursos e descentralização das ações às esferas de governo: estadual e municipal); distributividade e redistributividade (distribuir os serviços e os recursos buscando atingir os critérios da equidade); gratuidade e

---

<sup>5</sup> As respostas nestes campo incluíram: redução da jornada de trabalho para 44 horas, garantia de emprego e proteção contra dispensa arbitrária, ampliação para 50% no valor da remuneração das horas extras, férias remuneradas com mais 1/3 sobre o valor do salário, ampliação para 120 dias de licença maternidade e 5 dias de paternidade, 13º salário para aposentadoria ao salário mínimo, paridade de direitos para os trabalhadores rurais e urbanos, direito de greve e liberdade e autonomia sindicais.

contributividade (alguns serviços são fornecidos sem a exigência de uma contrapartida, porém para aquisição de alguns benefícios faz-se necessário um pagamento).

No que se refere à Assistência Social inscrita na CF/88 evidencia-se as determinações contidas nos art. 203 e 204:

- Art.203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
- I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
  - II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;
  - III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
  - IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
  - V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
- Art.204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, revistos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
- I–descentralização político-administrativa,cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
  - II–participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Afirma Sposati (2004, p.42), que a Assistência Social, garantida na CF/88 contesta o conceito de "[...] população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal" tendo, portanto, como público alvo os segmentos em situação de risco social e vulnerabilidade, não sendo destinada somente à população pobre. A CF/88 oferece possibilidades de reflexão e mudança, pois inaugura um padrão de proteção social afirmativo de direitos, visando superar as práticas assistenciais e clientelistas.

Reitera-se que também a significação da CF/88 se expressa com as determinações que asseguram um outro aspecto inovador e significativo, visando a incorporação da participação da sociedade na gestão e no controle social dessas políticas, ou seja, os Conselhos de Direitos (que constitui conteúdo do Capítulo dois) como demonstra Santos, Ribeiro e Azevedo (2004, p. 22):

Os conselhos se transformam, assim, no formato institucional que materializa os artigos da Constituição Federal que estabelecem essa participação, presentes em diversos capítulos: na saúde, como 'participação da comunidade' (Inciso III; Art. 198); na assistência social, como 'participação da população por meio de organizações

representativas, na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis' de governo (Inciso II; Art. 204); e na educação, como 'gestão democrática do ensino público' (Inciso VI; Art. 206).

Apesar das determinações constitucionais, a área da assistência social não contou com regulamentação específica até o governo de Collor (1990/1992). A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS - foi vetada integralmente neste governo, que inaugurou a entrada do projeto neoliberal no país, com intensos processos de desregulamentação, abertura dos mercados, incentivos à reestruturação das empresas e a disseminação ideológica por toda a sociedade brasileira de que a causa dos males sociais centrava-se no "gigantismo" do Estado e a solução seria reduzi-lo ao máximo, transferindo suas funções para empresas, supostamente mais eficientes.

O governo Collor simplesmente ignorou os preceitos constitucionais, através da desconsideração do Sistema de Seguridade Social inscrito na CF/88. Somente mudanças pontuais podem ser destacadas como: a extinção da FUNABEM, criação da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência - FCBIA- que juntamente com a LBA, passaram para o Ministério da Ação Social - MAS. Além das mudanças institucionais, a assistência social continuou sendo utilizada como instrumento de negociação e troca política entre a Presidência da República, o Congresso Nacional e suas bases de representação.

### **1.2.2. Regulamentação da assistência social como política social pública**

A LOAS foi sancionada em 1993, no governo Itamar, que também preparou o terreno para a continuidade da política neoliberal. Esta Lei tem como princípios: primazia de responsabilidade estatal na universalização de direitos e de acesso aos serviços; garantia de cidadania; proteção social; gestão compartilhada em seu planejamento e controle; sistema descentralizado e participativo como forma de ampliação dos espaços democráticos e aproximação das particularidades e demandas regionais; co-financiamento das três esferas de governo, sendo determinado no art. 1º que:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

A assistência social, na condição de política social pública, orienta-se pelos direitos de cidadania e não pela noção de ajuda ou favor. Questiona o clientelismo e a tutela presente nas

práticas da assistência social por considerá-los um dos grandes desafios a serem superados, uma vez que não favorecem o protagonismo e a emancipação dos cidadãos usuários, e, conseqüentemente, a afirmação da lógica dos direitos sócio-assistenciais.

Com a LOAS foi introduzida uma nova realidade institucional, propondo mudanças estruturais e conceituais, um cenário com novos atores revestidos com novas estratégias e práticas, além de novas relações interinstitucionais e intergovernamentais, confirmando-se enquanto "possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e serviços de ampliação de seu protagonismo" (YASBEK, 2004, p.13), assegurando-se como direito não contributivo e garantia de cidadania.

Mas foi nos governos Fernando Henrique Cardoso - FHC - (1993-2002) que "o eixo do sistema de gestão da assistência social foi posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS" como órgão de composição paritária, deliberativo e controlador desta política, simbolizando assim a extinção do CNSS (considerado um órgão clientelista e cartorial). O CNAS que se encontrava vinculado ao Ministério do Bem-Estar Social foi em 1995, (com a extinção desse Ministério) recriado no MPAS, junto com a Secretaria de Assistência Social - SAS. Com a Resolução nº 80 (28.04. 1998) esta foi elevada à condição de Secretaria de Estado da Assistência Social -SEAS (MESTRINER, 2001, p. 206).

Em 1997 foi aprovada a primeira Norma Operacional Básica - NOB1/AS que conceituou o Sistema Descentralizado e Participativo da Política de Assistência Social - SDPAS. Com esse sistema, os municípios se fortaleceriam como entes federados e autônomos e a maioria deles passaria a definir projetos e programas adequados a sua realidade. No entanto, devido a falta de recursos, alguns municípios ainda não conseguiram realizar essa adequação, se restringindo aos programas disponibilizados pelo Governo Federal.

Foram criados programas concebidos como componentes de uma rede de proteção social, que incluiria também os programas não contributivos como o Bolsa-Escola, Erradicação do Trabalho Infantil - PETI -, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás. Em todos esses programas, a opção foi a transferência direta de renda monetária ao beneficiários e sua gestão centralizada no governo federal. Também impunham os beneficiários contrapartidas, como frequência escolar das crianças e ida da família a postos de saúde, na suposição de que se estariam criando condições para a sua independência econômica futura.

Além destes, o que teve maior repercussão, foi o Programa Comunidade Solidária (instituído pela Medida Provisória - MP - nº 813 em 01.01.1995). Com esta MP, o governo, entre outras definições, extinguiu o MBES, a LBA, o CBIA e o Consea. O mencionado Programa ficou sob a responsabilidade da primeira dama, foi destinado aos municípios mais

carentes com as ações de combate à fome e à insegurança alimentar sendo reorientadas para o âmbito do combate à pobreza e singularizou a experimentação de formas novas de articulação entre ministérios e organizações da sociedade civil, buscando empurrar as fronteiras da esfera pública para além do território estatal.

Em 1999, com a criação do Projeto Alvorada, responsável pela articulação das ações governamentais de combate à pobreza, foram feitas mudanças no Comunidade Solidária, ou seja a reestruturação das ações visando fomentar o desenvolvimento local sustentável, através do Programa Comunidade Ativa.

Os serviços assistenciais passaram a ser considerados pelo Decreto nº 3.409 (10.04.2000) como atividades continuadas devidas a diversos tipos de beneficiários como crianças em creche; serviços de habilitação e reabilitação; pessoas portadoras de deficiência; idosos em asilos ou atividades diárias em meio aberto.

Com o primeiro governo Lula (2003-2006) em termos de ações, destaca-se como inovação no campo da política de Assistência Social, a criação do Ministério da Assistência Social - MAS - (MP nº 103 - 01.01.2003), que veio responder a uma antiga demanda do CNAS e do sistema descentralizado e participativo da assistência social, consubstanciado nas conferências nacionais. Com a criação deste Ministério foram modificadas as estruturas de organização da assistência social, incluindo a articulação e avaliação dos programas sociais.

O Programa Fome Zero apesar ter sido implantado no último ano da vigência do Plano Plurianual - PPA- (2000-2003), suas primeiras ações foram implementadas por intermédio do Programa Comunidade Ativa. Em avaliação preliminar, as principais dificuldades para a implantação deste Programa em 2003 foram de caráter operacional, tais como a insuficiência da estrutura física, dos equipamentos e dos recursos humanos, sobretudo em razão de o ministério ser novo e de se encontrar em processo de estruturação.

Além deste, o Bolsa Família (Lei nº 10.836, 09.01.2004) foi criado visando unificar os diferentes programas de transferência de renda a cargo do governo federal em uma única ação. Buscou-se ainda, por meio de convênios, unificar a ação dos governo federal, estaduais e municipais em um único programa de transferência direta da renda.

Também o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (criado pela MP nº 163, 23.01.2004) passou a responder pelas políticas de segurança alimentar e de transferência de renda, bem como pela política nacional de assistência social, além da política nacional de desenvolvimento social e assumiu um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas, tendo competência para articulá-los com as iniciativas dos governos estaduais e municipais, assim como a integração com as iniciativas da sociedade civil. Este Ministério

assumiu um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas (como o Programa Fome Zero, Bolsa Família). Analisando as atribuições do MDS, observa-se que este ministério passou a contar ainda com importantes instrumentos financeiros (Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza e Fundo Nacional de Assistência Social).

Neste mesmo ano (2004) após um movimento de discussão nacional, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social - PNAS - que consolida princípios, diretrizes, objetivos e ações da assistência social, em particular a proteção social básica e especial. Propõe e desenha o Sistema Único de Assistência Social - SUAS -, em cumprimento à deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, (realizada em dezembro de 2003).

O desenvolvimento de um Sistema Nacional de Informação da Assistência Social é outra das deliberações da PNAS. Trata-se de institucionalizar as práticas de monitoramento e avaliação de um conjunto de ações, serviços e benefícios da política assistencial. A implantação desse sistema pressupõe o conhecimento das distintas dimensões da realidade sobre a qual deve atuar a política (órgãos provedores de serviços governamentais e não governamentais, capacidade institucional e técnica das secretarias municipais e estaduais, condições sócio-econômicas das famílias beneficiárias, instâncias de controle social etc).

Com relação ao SUAS (criado em 22.09.2004) ressalta-se que em 2005, fez-se necessário a edição da NOB2/AS, que definiu as bases para a sua implantação com um modelo de gestão que visa materializar o conteúdo da LOAS, no que se refere aos princípios, pois se constitui como um sistema de gestão fundado na descentralização político-administrativa e na territorialização. Reafirma os princípios participativo, não-contributivo e unificado, bem como padroniza serviços, nomenclaturas, conteúdo e padrão de funcionamento. Define competências das esferas, propõe a integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos que organizam e regulam as responsabilidades das esferas de governo e da sociedade civil em relação à política de assistência social, visando o financiamento e controle social desta política, constituindo-se na regulação e organização das ações sócio-assistenciais.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e inclusivo, deve implantar uma nova lógica de organização das ações sócio assistenciais, ofertada mediante um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, tendo como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidas pelas funções que desempenha, pelo número de pessoas que delas necessitarem e pela sua complexidade (BRASIL, 2004, p. 12).

Também o SUAS reafirma que a assistência social é uma política pública integrada ao sistema de seguridade social. Institui sistemas de proteção básica e especial respeitando a oferta de serviços com base na proximidade territorial e necessidades locais e inclui os Centros de Referência de Assistência Social - CRAS - como a ponta de lança do sistema. Tais centros terão como referência a família e o atendimento será organizado em bases territoriais.

O Sistema prevê ainda, valores de referência para definir os critérios de repasse e um monitoramento constante de indicadores para avaliação de resultados. Os níveis de gestão e de co-responsabilidade das esferas de governo no financiamento da política de assistência social, incluem na esfera municipal três modalidades de gestão: inicial, intermediária e plena seguindo a lógica do grau de comprometimento da política municipal com as diretrizes e prioridades previstas tanto na LOAS quanto no SUAS. Neste sentido obtém qualificação de gestão plena os municípios que destinarem recursos compatíveis com a necessidade desta política ao fundo municipal de assistência social e que o mesmo seja gerenciado e controlado pelo CMAS em pleno exercício de suas funções (BRASIL, 2005).

No campo do gerenciamento e oferta de serviços faz-se necessário que sejam oferecidos serviços de qualidade, que respondam às necessidades apontadas pelos índices de vulnerabilidade e risco social apresentados pelo município, bem como respondam ainda aos princípios de descentralização, participação e controle social (BRASIL, 2005).

A implementação do SUAS constitui a meta assumida conjuntamente por todos os entes federados, num Plano de Estratégias e Metas Decenais, deliberado na V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2005. Na mesma Conferência, foi aprovado o Decálogo de Direitos Sócio-assistenciais. Todos os municípios e estados brasileiros elaboraram relatórios das Conferências Municipais e Estaduais e o plano de metas para implementação do SUAS.

Verifica-se assim, que a política de assistência social conquistou avanços em sua "regulação pelo Estado, na definição de seus parâmetros, padrões, prioridades" (CARVALHO, 2005, p.1). Resta o imenso desafio de operacionalizar os benefícios, serviços e projetos de acordo com as determinações do SUAS, sob a lógica da proteção social.

### **1.2.3. Análise da política de assistência social pós LOAS**

A regulamentação da política de assistência social ocorreu numa conjuntura nacional de importantes modificações, especialmente no que tange aos movimentos sociais que haviam perdido seu ímpeto anterior e sua capacidade de barganha política havia minguado, diante do

avanço das forças políticas conservadoras. Por sua vez, as mudanças no aparelho do Estado acarretaram sua reorganização destinada a implementar a política neoliberal. Compreende-se então, que a análise da política de assistência social pós-LOAS é,

[...] plena de ambigüidades e de profundos paradoxos. Pois se, por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos articuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais (YASBEK, 2004, p. 24).

Retomando o que foi apresentado anteriormente reforça-se que a partir da determinação constitucional avanços ocorreram, singularizados nas determinações legais LOAS, as NOB/AS, a PNAS e o SUAS. Também merecem destaque os Conselhos de Direitos, os Fundos e as Conferências. Estes avanços no plano legal são importantes, mas a instauração de uma nova ordem de assistência social encerra desafios para além da legalidade adquirida.

Entre os desafios destaca-se uma intensificação do deslocamento das já remanescentes práticas das ações sociais para a esfera privada. Conforme foi apontado no decorrer deste capítulo, na área da assistência social vem ocorrendo a expansão do Terceiro Setor, que além de contribuir para a disseminação da multiplicidade de usos da sociedade civil, também aponta uma outra consequência, que é explicada pela dependência do financiamento estatal, empresarial ou das fundações internacionais. Desta forma as "demandas não surgem diretamente das necessidades da população, mas das 'condições' de financiamento" ou seja, perde-se a perspectiva de luta e confronto que "são trocadas pela 'parceria' e 'acordo' entre classes, a procedência popular das demandas, passando agora a ser definidas pelas áreas de interesse ou de ação das entidades financeiras ou pelo Estado" (MONTAÑO, 2003, p. 149).

Estas organizações juntamente com as de natureza pública vêm contribuindo para que a política de assistência social, ao mesmo tempo em que instituiu o princípio da universalidade, acaba por instituir também a seletividade, visto que os direitos assistenciais são focalizados em segmentos e parcelas da população consideradas como absolutamente vulneráveis (crianças, idosos, portadores de deficiência). Essa seleção e focalização, segundo Boschetti (2000), acaba excluindo usuários potenciais a quem o direito deveria ser assegurado, além das ações serem mínimas, pontuais, assistemáticas, descontínuas e ineficazes do ponto de vista da redução das desigualdades sociais.



Considerando estas reflexões pode-se destacar que no governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC - como demonstram Lesbaupin e Mineiro (2002), tomando o seu duplo mandato, ocorreu um verdadeiro desmonte da nação, especialmente na área social. Este desmonte se expressou através de um estrangulamento na alocação dos recursos, da privatização dos bens públicos e da primazia da política macroeconômica sobre as demais políticas fazendo crescer ainda mais a desigualdade social, aumentar a concentração da renda e conseqüentemente um agravamento da questão social.

De acordo com Soares (2003), com a era FHC ocorreu no Brasil uma superposição perversa de antigas situações de desigualdade e miséria com uma "nova pobreza" causada pelo aumento maciço e inusitado do desemprego e pela generalização de situações de precariedade e instabilidade no trabalho, aumentando o contingente daqueles que se tornaram vulneráveis do ponto de vista social pela redução e/ou ausência de mecanismos de proteção social.

A exemplificação com o Programa Comunidade Solidária possibilita evidenciar que este foi pensado como uma estratégia de coordenação da política de assistência social, repetindo os "velhos" padrões do assistencialismo filantrópico público, que acabam por desmobilizar os avanços contidos na LOAS, que prevê a formulação de programas de enfrentamento à pobreza e geração de renda a partir da estruturação desta política com participação social e controle da sociedade civil por meio dos Conselhos.

Embora a LOAS tenha como um dos seus princípios o comando único, vem ocorrendo uma desobediência e esse princípio legal na União. A esfera federal implantou ao mesmo tempo a Secretaria Nacional de Assistência Social e o Programa Comunidade Solidária com atuação concorrencial. [...] Há aqui um diálogo com o velho modelo tradicional e não com o disposto constitucional. Assim, em nome de uma 'nova política cidadã', a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS e o Programa da Casa Civil agem em paralelo. Esta dupla gestão, com concentração de poder na Comunidade Solidária (pela sua hegemonia política, por ser gerido pela primeira-dama e por articular recursos financeiros ministérios), subordina o papel da SNAS como articuladora da 'nova política de Assistência Social' (SPOSATI, 1997, p. 18).

Com este Programa começaram a ganhar visibilidade o discurso, a política e a socialidade engendrados no pensamento neoliberal que, reconhecendo o dever moral de prestar socorro aos pobres e "inadaptados" à vida social, não reconhece seus direitos sociais. (YAZBEK, 2003).

O referido Programa constituiu a principal estratégia de combate à pobreza do governo FHC em seus dois mandatos. Privilegiou a articulação entre governo e sociedade e teve na idéia de solidariedade sua principal filosofia. Na perspectiva do programa, o enfrentamento à

pobreza não era uma responsabilidade do Estado, mas da sociedade. Ao governo competia articular e gerenciar as ações que se efetivavam na sociedade. No discurso governamental o programa significou um novo modelo de atuação social baseado no princípio da parceria capaz de gerar os recursos humanos, técnicos e financeiros necessários ao combate eficiente da pobreza e da exclusão social.

Também este governo diante de críticas ao reduzido investimento na área social implantou no final de seu primeiro mandato, programas de transferência de renda, que permaneceram no decorrer do segundo.

A avaliação de Pereira (2001) sobre os mencionados programas assistenciais é reveladora dos critérios predominantes: focalização na pobreza; subjetividade do direito (deve ser demandado pelo interessado); condicionalidade (admite prerrogativas e contrapartidas); subsidiariedade (é renda complementar); e sujeição do interessado a teste de meios ou comprovações de pobreza. Em vistas disso, eles não se configuram como programas redistributivos (que retirariam de quem tem para dar a quem não tem) e não estão livres do estigma – um efeito abominável das práticas assistenciais do capitalismo liberal, hoje recuperada.

O governo FHC se reduziu "a uma combinação de critérios supostamente científicos para definir a pobreza" (TELLES, 1998, p. 9 e 14). Com uma diversidade de indicadores, uma das conseqüências tem sido a dificuldade em conhecer qual é o real tamanho da pobreza no Brasil. Aliado a isto, os critérios de acesso aos programas foram sempre focalistas, excluindo de bens e serviços muitos dos que necessitam. Juntos, indicadores e critérios de acesso conseguem "a proeza de fazer os pobres desaparecerem do cenário oficial" e de transformar a questão social em "problema a ser administrado tecnicamente ou problema humanitário que interpela a consciência moral de cada um" (TELLES, 1998, p. 8 e 19).

A sintetização do que ocorreu então neste governo é revelada pela adoção de um "modelo" de assistência social marcado pela "gestão divergente, fragilidade do caráter público da assistência social; focalização de benefícios; retardo em estabelecer mínimos de cidadania e diluição desta como política social pública como dever do Estado" (SPOSATI, 1997, p. 18).

No governo FHC a política de assistência social não se constituiu como política de Seguridade Social. Sua execução foi marcada por ações "sobrepostas, pulverizadas, descontínuas, assistemáticas e sem impacto ou efetividade", focalizadas na população mais vulnerável e marcada pelo paralelismo com outras ações do governo federal, como: o programa Comunidade Solidária, o Fundo de Combate à Pobreza os programas que integram o Plano Plurianual (2000-2003) e o Projeto Alvorada (YAZBEK e GOMES, 2001, p. 3-5).

As explicitações apresentadas evidenciam que a política de assistência social foi substituída por um conjunto de ações que, no discurso oficial do governo FHC aparecem como "inovação social" no trato desta, prevalecendo os princípios mencionados. A sua efetivação se caracterizou pelo reduzido grau de responsabilidade do Estado no enfrentamento da questão social.

Esta prática não só repôs as velhas características das políticas sociais no Brasil (fragmentação, desarticulação, descontinuidade, clientelismo etc.) como as aprofundou, acrescentando novos elementos como a focalização, que mascara a pobreza realmente existente, efetiva o corte de recursos, privilegia programas assistencialistas, emergenciais e descontínuos. Aliado a isto, o discurso em defesa das parcerias conforma uma estratégia bem sucedida de transferência de responsabilidades para a sociedade.

A ampliação destas reflexões sustenta-se com a análise de Sposati chamando a atenção para a "regressividade na assistência social, apesar dos aparentes avanços no perfil institucional de sua gestão" (FHC). A regressividade, segundo a autora, apresenta-se no seu não reconhecimento como política de seguridade social, na ausência de definição quanto "as seguranças que a assistência social deve prover à população", no predomínio de "relações conservadoras entre assistência social e organizações sociais sob a égide da filantropia" e "no desconhecido impacto dos gastos públicos no âmbito da assistência social entre as três esferas governamentais [...], o que impede o controle social nessa área de ação" (SPOSATI, 2001, p. 57-58).

Quanto ao primeiro governo Lula verifica-se que além das determinações legais mencionadas, a adoção de programas assistenciais permaneceu sendo a tônica assumida. Dentre os programas criados, o Fome Zero, contém em sua redação propostas de combate a problemas estruturais, no entanto, se percebe uma ênfase nas ações mais emergenciais, o que o torna identificável como assistencialista. No período de sua implementação teve um grande apelo na mídia, mas faltou clareza quanto às suas ações, aplicabilidade dos recursos, eficácia. Além disto, tinha o "dom de despertar a simpatia universal", obtendo aprovação tanto de agências internacionais e governos estrangeiros de várias orientações, quanto de organizações e personalidades ligadas às lutas contra a globalização. Também proporcionava ao governo um sucesso nos fóruns internacionais. Internamente, servia à mobilização da sociedade civil e reforçava a imagem de um presidente identificado, por sua biografia e trajetória política, com os socialmente excluídos.

O Fome Zero carecia de substância e objetivos claramente definidos, e parecia desconhecer o elenco de programas da rede de proteção social, instituídos no governo

anterior. Assentava-se sobre um diagnóstico discutível das carências sociais no país, ao supor que a fome é o principal problema dos pobres brasileiros. Sua precária implementação revelou um estilo centralizador, expresso na atuação direta do governo federal nos municípios, passando ao largo de governos estaduais e instituições participativas criadas nos períodos anteriores.

Quanto ao Programa Bolsa Família evidencia-se aspectos positivos, tais como: unificação e cadastro único dos programas sociais; parceria com estados e municípios, quantidade de beneficiários atingidos. Além disso, falta clareza e/ou propostas e ações que tenham por finalidade trabalhar uma posterior autonomia e emancipação dos beneficiários. O próprio acompanhamento das condicionalidades (frequência escolar e cartela de vacinação e pré-natal em dia) se dão de maneira precária, insuficiente, de acordo com a capacidade administrativa e intencionalidade política de cada município.

De acordo com Simionato (2006) este Programa não se inscreve na dimensão de alterar as causas estruturais da pobreza, uma vez que não promove uma redução efetiva das desigualdades sociais. O que ele garante é um relativo aumento no poder de consumo e no atendimento às necessidades básicas de sobrevivência.

No que se refere à concepção, os princípios e objetivos da PNAS e o SUAS têm sido considerados por diversos segmentos ligados à área como avançado e necessário, porém não será de fácil implementação. A execução dessa política demanda um grau acentuado de integração entre setores e esferas de governo, participação social, transparência e volume de recursos incompatível com as prioridades e restrições da política fiscal vigente. Soma-se a esses fatores a cultura política de resistência ao avanço da política de Assistência Social.

Entre as análises Yasbek (2004) ressalta como aspectos positivos da nova PNAS a incorporação das demandas da sociedade na área da assistência social, a inovação em trabalhar com a noção de território, a centralidade da família e de sua proteção e, sobretudo, pela perspectiva de constituição do SUAS. Quanto aos aspectos negativos, aponta a visão de que a família pobre precisa ser reestruturada do ponto de vista moral e afetivo, sem considerar o quadro econômico mais amplo, como se o problema de miséria fosse da família. Outro ponto negativo é a desconsideração de que essa população pertence a uma classe social e de que a questão social é uma questão política.

A proposta do SUAS vem sendo percebido como um avanço e concretiza um modelo de gestão que tem sido analisada com possibilidades de efetivação dos princípios e diretrizes da política de assistência, conforme definido na LOAS. Entre os aspectos que vêm sendo abordados menciona-se que o princípio organizativo da Assistência Social baseado num

modelo sistêmico aponta para a ruptura do assistencialismo, da benemerência, de ações fragmentadas, ao sabor dos interesses coronelistas e eleitoreiros. Afirma a Assistência Social como uma política pública, dever do Estado e direito de todos os cidadãos e cidadãs, com a afirmação do controle social por parte da sociedade civil. Para tanto, ressalta-se que um dos aspectos que considera-se relevante é a explicitação do conceito de controle social que é atribuído aos CMAS:

[...] é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e da avaliação da Política, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados à sua implementação. Uma das formas de exercício desse controle é a de zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços assistenciais para todos os destinatários da Política (BRASIL, 2002, p. 21)

A concepção do SUAS implica em uma perspectiva de intersectorialidade, ou seja, de articulação entre a política de assistência social e as demais políticas sociais (saúde, educação, cultura, emprego, habitação, saneamento) com vistas a atender as necessidades integrais das famílias beneficiadas. Sob o ponto de vista da coordenação, a implementação de programas de diferentes tipos e dirigidos a distintos públicos-alvos, a implementação descentralizada exige não apenas a integração entre diferentes programas, mas também a coordenação entre níveis de governo de forma a garantir a gestão dos programas e o acesso da população a todos os níveis de proteção social (LIMA, 2004).

Nesta direção Lima (2004, p. 90) ressalta a necessidade, "de aumentar a capacidade institucional de estados e municípios para que estes níveis de governo possam executar tanto as tarefas determinadas pela CF/88, quanto as novas a serem assumidas com o SUAS".

Com o desenho integrador do SUAS reafirma-se o desafio do caráter de política pública da assistência social. A implementação deste Sistema pressupõe formas descentralizadas de gestão, intersectorialidade e territorialidade.

Neste sentido é preciso retomar as elaborações de Pereira (2000, p. 25) sobre a diferença semântica, conceitual e política que existe entre o "mínimo" e o "básico". Para esta autora o "mínimo" conota uma expressão de menor, de próximo ao inferior, ou seja, condizente com a lógica neoliberal de diminuição de gastos sociais e enxugamento do Estado para esse tipo de atendimento, ao passo que o "básico" pressupõe algo fundamental, referindo-se as necessidades primordiais a serem satisfeitas, requerendo serviços de qualidade e constituindo as condições prévias para o exercício da cidadania. Assim, dentro desse entendimento Pereira (2000) pressupõe uma perspectiva plena em todas as suas dimensões natural, social, econômica e política e que

para que a provisão social prevista na LOAS seja compatível com os requerimentos das necessidades que lhe dão origem, ela tem que deixar de ser mínima ou menor, para ser básica, essencial, ou pré condição à gradativa otimização da satisfação dessas necessidades. Só então será possível falar em direitos fundamentais, perante aos quais todo cidadão é titular, e cuja concretização se dá por meio de políticas sociais correspondentes (PEREIRA, 2000, p. 25).

Com isso, para garantir que a política de assistência social seja efetivada da forma em que foi conquistada legalmente o controle dos recursos a ela destinado é essencial, como demonstra Correia (2001, p. 128), "verificando quanto entra, de onde vêm (as contrapartidas da esfera federal, estadual e municipal), participando da decisão de como e onde devem ser alocados (elaboração de planos estadual ou municipal da assistência social e de planilhas orçamentárias)".

Também é necessário acompanhar o debate sobre o papel do Terceiro Setor. Cabe destacar, que vem sendo discutido a necessidade da ação de regulação do Estado em face das iniciativas do setor privado, predominantes em vários campos da prestação de serviços assistenciais. Sob a ótica de construção do SUAS, a relação entre o poder público e as entidades privadas torna-se ainda mais relevante, na medida em que seu sucesso depende da capacidade de instituir uma rede de prestação de serviços, identificando a capacidade instalada, planejando seu crescimento frente às carências existentes e instituindo padrões básicos para a qualidade dos serviços prestados. Neste sentido, cabe destacar que existe preocupação com a presença de diferentes "culturas" políticas que

[...] não só atravessam as ações coletivas dos grupos sociais, como incidem nos sistemas de proteção social. No caso da Assistência Social, essas culturas apresentam características que, de um lado, favorecem a "transição" para um modelo participativo, e, de outro, impedem sua consolidação, na medida em que mantêm atitudes e práticas perpetuadoras do elitismo e do clientelismo (OLIVEIRA, 2003, p. 117).

Além disto, verifica-se a ocorrência de contradições e conflitos de interesses na relação do Estado com a sociedade civil. Deste modo, os espaços de participação e de controle social disponibilizados para organizações da sociedade civil vêm se mantendo mais efetivamente no nível de caráter consultivo do que deliberativo, sem a necessária partilha de poder.

Essa constatação fica evidente fazendo-se referência ao Plano Plurianual - PPA/2004-2007, que contou com participação da sociedade civil em sua elaboração, mas durante sua tramitação do Congresso Nacional esta foi praticamente desconsiderada e não foram

estabelecidos mecanismos que possibilitassem à sociedade civil acompanhar as demais etapas do processo. Dos 382 programas apresentados 347 foram alterados, assim, as propostas feitas pela sociedade civil não obtiveram incorporação efetiva ao planejamento estratégico estabelecido pelo governo.

Esse processo foi um verdadeiro 'espetáculo' da participação, em que as contribuições da sociedade civil não foram consideradas nem existiu qualquer estratégia de governo para criar e aprofundar, realmente, espaços institucionais de participação popular em áreas estratégicas para a efetivação de direitos no país, como o orçamento e o planejamento públicos e, principalmente, 'o modelo de desenvolvimento' (MORONI, 2006, p.14).

Reafirma-se que o segundo mandato do governo Lula é desafiante para a implementação do SUAS, exigindo o acompanhamento crítico da sua implementação e identificando possibilidades de viabilização de direitos assistenciais.

## **2. CONSELHOS DE DIREITOS: PROBLEMATIZANDO O CONTROLE E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

### **2.1. Participação e controle social: conquistas e contradições**

A CF/88 (BRASIL, 1988) e Emendas Constitucionais (BRASIL, 1998; BRASIL, BRASIL, 2000b) estabelecem que deve haver participação de trabalhadores, de aposentados, de empregadores, da comunidade, da população, da sociedade civil e de usuários em órgãos gestores e consultivos em diversas áreas da seguridade social e na gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. A legislação complementar às disposições constitucionais e a normatização produzida pelos organismos federais responsáveis pela implementação de políticas públicas têm regulamentado o modo de funcionamento de mecanismos e de fóruns participativos.

A criação de mecanismos participatórios em diversas áreas e níveis da administração pública inclui os Conselhos de Direitos de políticas públicas, nas áreas de saúde, trabalho e emprego, assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, planejamento e gestão urbana, entorpecentes, e os Conselhos de direitos da criança e do adolescente, do negro, da mulher, dos portadores de deficiências e do idoso.

Pode-se afirmar que no início dos anos de 1990 foi difundida a afirmação de que a participação e o controle social exercidos pelos cidadãos seriam ingredientes fundamentais da formulação mais democrática das políticas públicas, inclusive e sobretudo no âmbito local. A ênfase à necessidade de considerar-se a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais tornou-se a resposta universal à crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade, na definição de estratégias de desenvolvimento local. Buscar estas soluções da gestão pública converteu-se na estratégia às crises do desenvolvimento nacional no contexto da globalização contemporânea (OLIVEIRA, 2002).

Para Tatagiba (2002, p.47), esse discurso da participação cidadã pregava a democratização do processo com eficácia dos resultados, visando à inversão de paradigmas de gestão. "A mudança seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade". Neste contexto, era esperado que a sociedade ficasse mais 'próxima'



do Governo e pudesse exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle. Lima Júnior (1992) reitera que a participação esperada nos Conselhos não é dos cidadãos como indivíduos, mas como representantes de setores organizados da sociedade. Tatagiba (2002), por sua vez, entende que o que se esperava da participação era que ela "tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam, atuando como um fator educacional na promoção de cidadania" (TATAGIBA, 2002, p.47). Assim, quanto mais participativo fosse o indivíduo da esfera pública e política, maior seria sua capacidade cidadã.

Mas a institucionalização e implementação das políticas sociais públicas, ao remeterem à participação e ao controle social, precisam ser pensadas no contexto da Reforma do Estado, que vem implementando os princípios gerencialistas também no âmbito das políticas públicas. Estes princípios paralelos à manutenção de velhas estruturas sociais e institucionais, demarcam a relação política de cidadania com o Estado. A participação política dos cidadãos, representantes nos Conselhos e o desenvolvimento de pressupostos gerenciais se confrontam com as contradições de uma história nacional marcada por práticas clientelistas, uma concepção patrimonialista do bem público, uma idéia individual do poder, o formalismo institucional, a falta de transparência do setor público governamental, uma fraca tradição de apoio às infra-estruturas cívicas, a ausência generalizada de espaços públicos de deliberação democrática.

Considerando-se esta interrelação, verifica-se que as determinações constitucionais não encontram no âmbito do Estado a garantia de possibilidades quanto ao cumprimento do seu dever com a implementação das políticas sociais públicas. Com esta constatação, identifica-se que as respostas ao dilema necessidade de políticas públicas efetivas versus garantia de controles participativos democráticos têm sido diferenciadas, dependendo sempre de análises que refletem como vem sendo construído o modelo de Estado, que tende a incluir, por exemplo, estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores públicos, a gestão por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visam envolver cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão pública.

Ora, há que se pensar que a propalada crise do Estado e a conseqüente necessidade de reforma da administração pública são o reflexo de um paradoxo gerado pela combinação entre democracia e mercado, a primeira incluindo politicamente os cidadãos, e o segundo excluindo os indivíduos ineficientes e não-competitivos. Por conseguinte, no processo de reforma da administração pública no Brasil, a participação dos cidadãos vem sendo conclamada como um dos princípios organizativos centrais, declarado e repetido em foros regionais e nacionais,

considerados como processos de deliberação democrática. Fazer participarem os cidadãos e as organizações da sociedade civil no processo de implementação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública contemporânea.

A participação dos cidadãos, também conhecida como participação social, participação popular, participação democrática, participação comunitária, entre os muitos termos utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das referidas organizações no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político e em "boa prática" administrativa.

Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento que em diversos municípios e estados têm sido qualificados de inovadores e progressistas. O orçamento participativo, por exemplo, tornou-se, ao longo dos anos 1990, um importante critério definidor do "bom governo", no plano municipal no Brasil (AVRITZER, 2003).

Entende-se então, que os discursos sobre a participação dos cidadãos no Brasil são múltiplos: agências internacionais, programas de reforma do Estado, políticas de descentralização, reivindicação de movimentos sociais (MILANI, 2006). A participação compõe a agenda política de órgãos tão diversos quanto o Banco Mundial, a OCDE, a União Européia, as Nações Unidas, muitas organizações não-governamentais e integrantes do Fórum Social Mundial (ROJO, MILANI e ARTURI, 2004, in MILANI, 2006).

É evidente que, da análise desses diferentes discursos decorrem questionamentos críticos acerca do significado e do fundamento da participação e do controle social dos cidadãos nos diferentes contextos. Pesquisas recentes têm evidenciado, por exemplo, a concentração geográfica de experiências de democracia participativa (sobretudo de orçamentos participativos) nas regiões sul e sudeste do Brasil, levando à conclusão de que tal institucionalização não se tem desenvolvido de forma homogênea e que a prática da participação cidadã apresenta variações importantes no contexto nacional (AVRITZER E NAVARRO, 2003; TEIXEIRA, 2001; TORRES RIBEIRO E GRAZIA, 2003).

Dáí resulta a necessidade de identificar que conceitos de participação e de controle social possibilitam o entendimento dos dilemas do discurso participativo e dos desafios postos ao Estado e à sociedade civil, na tentativa de construir avanços democráticos nos modos de formular, implementar e controlar políticas sociais públicas, considerando como pressuposto:

Para que a participação se efetive é necessário que a sociedade tenha pleno conhecimento do planejamento, execução e resultados das 'políticas planejadas e implementadas'. Só o pleno conhecimento das formas de agir da administração pública pode instigar a participação popular e em decorrência, o controle social. SIMIONATO, 2006, 31).

Segundo Correia (2001, p. 124) a participação foi concebida na perspectiva do controle social a ser exercido por setores organizados da sociedade civil, direcionando suas ações de forma a incorporar suas demandas incluindo

desde as suas formulações - planos, programas e projetos -, acompanhamento de suas execuções, até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade. [...] A lógica do controle social é a de que quem paga indiretamente os serviços públicos, por meio de impostos é a própria população; portanto, ela deve decidir onde e como os recursos públicos devem ser gastos, para que tais serviços tenham maior qualidade e atendam aos interesses coletivos, não ficando à mercê de grupos clientelistas e privatistas.

De acordo com Sousa (2001, p. 77) a "participação social no Brasil só foi institucionalizada na Constituição de 1988". Além disso, é importante notar "como foi difícil esse processo de inclusão da participação, pois relaciona-se a garanti-los no arcabouço jurídico-constitucional do Estado, de estruturas de representação direta da sociedade". Isto é, garantir "formalmente" a presença, no interior do aparato estatal, dos vários segmentos sociais, de modo a tornar visível e legitimada a diversidade de interesses e projetos, concebendo o Estado, "como uma arena de conflitos políticos em que interesses contraditórios lutam pela prevalência sobre questões socialmente importantes".

Segundo Carvalho (1995, p. 28) a concepção de participação social associa-se à compreensão de controle social do Estado em oposição ao controle privado ou particular, exercido pelos grupos com maior poder de acesso e influenciar a máquina estatal e assume, no caso brasileiro, uma perspectiva marcada por um duplo véis: "a dura realidade da exclusão social e o caráter secularmente clientelista e privatizado do Estado brasileiro".

O pressuposto e, ao mesmo tempo, o corolário da participação social e, portanto, da forma institucional que assume, é o reconhecimento recíproco por parte do Estado e da sociedade como interlocutores legítimos e com um mínimo de eficácia dialógica. Ou seja, o Estado deve aceitar como legítimas as demandas dos diversos grupos sociais, assim como demonstrar capacidade de transigir e flexibilizar suas políticas em função delas. E a sociedade deve ter capacidade, em nível dos diversos grupos sociais, de elaborar interesses e vocalizar propostas, assim como reconhecer no Estado condições e possibilidades de acolhimento (CARVALHO, 1995, p.27).

Além desta configuração

É bom lembrar que o advento dessas formas institucionais de participação, com seu pluralismo, não instaura magicamente a igualdade de oportunidades de acesso ao poder, tampouco elimina as desigualdades de potência reivindicatória entre os diversos segmentos sociais. Assim, nem os setores dominantes deixam de operar e realizar seus interesses através de canais privativos de acesso e influência (anéis burocráticos, poder econômico etc), nem os setores subalternos ou excluídos têm suas necessidades sociais automaticamente atendidas (CARVALHO, 1995, p. 27).

Verifica-se que em Bravo (2001, p. 77) a participação "é concebida como a gestão nas políticas através do planejamento e fiscalização pela sociedade civil organizada", isto é, "intervenção política das entidades da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado, responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas na área social".

Também na ótica das políticas públicas, há o sentido da participação, incluindo a especificação de popular, que "ênfatisa a expressão política de grupos representativos da sociedade civil, junto a espaços de definição" das políticas de cunho social.

[...] a participação popular envolve a participação política das entidades representativas da sociedade civil, na perspectiva de interferir e/ou definir a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e serviços básicos da área social [...]. Portanto, falar em participação popular implica necessariamente falar em disputas por espaços de poder e, mais especificamente, a disputa pelo controle das verbas públicas no espaço público. Essa forma de pensar a participação envolve uma situação de ambivalência, pois, se de um lado legitima a política do Estado, de outro, cria possibilidades de interferência e modificação nessa mesma política (VALLA e STOTZ, *apud* ACIOLI, 2003, p. 296).

Mas é necessário estar atento que

A participação não pode ser vista como uma fórmula mágica capaz de resolver todos os problemas colocados, em particular com relação ao acesso e controle dos serviços [...]. No entanto, construir e vivenciar experiências de participação popular representa um caminho importante de participação política da população, sejam estas institucionalizadas ou não (VALLA e STOTZ, *apud* ACIOLI, 2003, p. 296).

Além disso, o termo "participação" tem sido confundido ou misturado com a expressão "controle social", tendo como significado original definido por Bottomore (*apud* ACIOLI, 2003, p. 298):

A regulação do comportamento da sociedade, quer por parte indivíduos ou por grupos, é empreendida de duas formas: pelo uso da força e pelo estabelecimento de valores e normas que podem ser aceitos mais ou menos integralmente pelos membros da sociedade como normas de conduta obrigatórias. A expressão 'controle social' é

geralmente usada pelos sociólogos para denominar esse segundo tipo de controle, onde o recurso a valores e normas resolve ou minora as tensões e conflitos entre os indivíduos e grupos a fim de manter a solidariedade de algum grupo mais inclusivo. A expressão é também utilizada para se referir às disposições pelas quais os valores e normas são comunicados.

Também o conceito de controle social pode ter diferentes interpretações, na medida em que envolve processos políticos, que podem atender a vários interesses, a movimentos de conquista e de resistências, objetivos coletivos ou individuais. De acordo com Lima (1995, p. 79) o controle social envolve

desde a criação de mecanismos de avaliação; mecanismos políticos de intervenção, pressão e regulação de interesses; mecanismos ideológicos que reproduzem a opressão, a resignação, a apatia; a omissão e o medo e finalmente, o controle social entendido na acepção marxista e analisado por Meszáros, como expressão da crise de hegemonia do capitalismo que está a produzir resultados opostos ao interesse do capital. 'Pois, neste processo de expansão e concentração, o poder de controle conferido ao capital vem sendo de fato re-transmitido ao corpo social como um todo, mesmo se de uma forma necessariamente irracional, graças a irracionalidade inerente ao próprio capital'.

Então, numa direção o controle social está associado ao conceito de avaliação e de controle operacional, sendo que avaliação remete a uma ponderação ou julgamento de resultados, ao passo que, controle operacional refere-se à verificação de resultados, uma constatação do que foi realizado.

Assim, ultrapassa as concepções tradicionais com escopo na quantificação das metas e dos resultados, exigindo transparência na aplicação de recursos públicos e reivindicando informações que possibilitem sua efetiva participação no controle, acompanhamento, desenvolvimento e monitoramento de programas e projetos sociais com vistas a aferir os impactos na qualidade de vida das populações usuárias. Isto é, "destacando-se não somente como avaliação de resultados e de aplicação de recursos, mas como uma fase do processo de planejamento, estando presente em todos os momentos, desde a formulação, implantação, execução e análise dos resultados e impactos produzidos" (LIMA, 1995, p. 80).

Lima também faz ainda uma associação das concepções de controle social e a formação social capitalista, na qual verificou que controle social tem-se destacado de três formas distintas. Num primeiro momento observa-se que o controle é definido pelas leis do mercado; depois, determinado pela natureza das intervenções estatais; e na terceira fase pela regulação dos grupos de interesses de referência, o que pode gerar uma situação de neocorporativismo.

Deste modo, para Lima "o controle social sempre esteve associado às leis de mercado e exercido por parte das classes dominantes sobre os subalternizados, [...] constituí-se através da regulação de interesses e de pressões dos vários grupos, classes e por parte do Estado sobressaindo-se a afirmação de uma situação onde se destacam os mais fortes, os que ocupam posições privilegiadas na estrutura social e produtiva" (LIMA, 1995, p. 81).

Na visão de Correia (2001, p. 120), o controle social pode ser concebido em sentidos diferentes a partir de concepções de Estado distintas. O primeiro entendimento baseia-se na perspectiva de "Estado restrito", em que se concebe controle social como o controle que o Estado exerce sobre a sociedade "em favor dos interesses da classe dominante por meio da implementação de políticas sociais para amenizar os conflitos de classe". Outro entendimento baseia-se na concepção de "Estado ampliado", dando à sociedade a possibilidade de controlar as ações do Estado em favor de interesses coletivos. Conforme apresenta Correia (2001, p.121), "um espaço contraditório que, apesar de representar hegemonicamente os interesses da classe dominante, incorpora demandas das classes subalternas".

Nesse sentido, o controle social envolve a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população. Consequentemente, implica o controle social sobre o fundo público. É neste espaço contraditório que se insere os conselhos gestores – instâncias de participação institucionalizada – projetando a possibilidade de as classes subalternas, nestes representadas, defenderem seus interesses no sentido de influenciar e controlar, de alguma forma, os rumos das políticas sociais.

Bravo (2000, p. 42) considera que o controle social foi inscrito na CF/88, dentro do processo de democratização do Estado, por meio da participação na gestão das políticas públicas, ou seja, como a participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais, considerando os Conselhos de Direitos como espaços de tensão entre interesses contraditórios.

Barros (*apud* CORREIA, 2001, p. 122) entende controle social como a "capacidade que a sociedade tem de influir sobre a gestão pública com o objetivo de banir as práticas fisiológicas e clientelistas que conduziram à privatização da ação estatal no Brasil".

Para Raichelis (2000) o controle social é uma das estratégias políticas da esfera pública, um espaço no qual são explicitados os interesses em conflito, de confronto de projetos sociais e de lutas pela hegemonia, inserindo a participação ativa da sociedade civil na sua definição, implantação e controle. Assim,

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.

Desta forma, conforme ratifica Raichelis (2002, p. 120) a expressão controle social e participação social são ambíguas no campo da ciência política e econômica, podendo ser concebidas em sentidos diferentes a partir da concepção de Estado que se tem.

Nas elaborações de Rangel (2003, p. 45) controle social significa "o reconhecimento da capacidade da sociedade organizada interferir na condução das políticas públicas, atuando em conjunto com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação nas três esferas de governo". Pautado na construção de um processo que viabilize a participação social na "elaboração, acompanhamento, fiscalização e execução da peça orçamentária, bem como na prestação de contas periódicas".

Tomando-se estas concepções como indicadoras das reflexões que orientam a continuidade deste estudo, particularizando os Conselhos de Direitos, esclarece-se que é necessário reiterar que o ideário neoliberal vigente no país, vem prescrevendo um direcionamento que contradiz o poder "delegado" constitucionalmente aos Conselhos. Estes, como espaços onde a sociedade civil também se faz representar são formal e juridicamente definidos para fiscalizar as ações dos governantes, indicar caminhos nos planos e diretrizes políticas que visem garantir direitos do cidadão.

Para tanto, reforça-se que ao se falar da reforma do Estado, não exclusivamente orientada por fatores externos e sem pensar de modo desconexo as diferentes escalas de governo (do local ao nacional), os objetivos da participação mudam radicalmente: ela passa a ser considerada como um dos elementos do projeto de ressignificação do conceito de público. Neste tipo de reforma da gestão pública, o aspecto político deve, idealmente, primar sobre o econômico, o longo prazo, sobrepor-se ao curto prazo, e a racionalidade substantiva guiar as estratégias a serem definidas (AVRITZER, 2003; DAGNINO, 2002).

A reforma do Estado está embasada na necessidade de estimular a participação dos diferentes atores (governamentais e não-governamentais), dando igual ênfase à participação dos cidadãos na definição das condições de sua organização e associação. É claro que não se pode deixar de pensar como promover a democratização das políticas públicas via a participação da sociedade em espaços de escassa infra-estrutura cívica e cidadã.

Além disto, esta reforma contempla um conjunto de programas para a administração pública e que está em curso no Brasil, existindo a difusão do modelo gerencial da gestão

pública em que o Estado perde o monopólio de produção e proteção do bem público, porquanto surge com força a idéia do público não-estatal deslocando interesses e alguns papéis para a sociedade civil.

Esse modelo exige da política uma maior complexidade em seu sistema decisório: a decisão pública não é mais exclusivamente governamental, o governo é central, mas se coloca como menos responsabilizado pelos processos de gerenciamento das políticas sociais públicas. Exige a distribuição do poder de decisão entre diversos atores, implicando em negociação na definição das regras políticas incluindo a tomada de decisões, que pode ocorrer em direções diferenciadas.

Nesta dimensão, é preciso também que existam cidadãos e sujeitos coletivos informados e atentos à evolução da coisa pública, capazes de utilizar as regras e recursos existentes de modo reflexivo. É necessária a construção de processos políticos que contemplem oportunidades de desenvolvimento das capacidades argumentativas dos cidadãos na definição da vontade coletiva e na elaboração institucional de espaços abertos à participação. Assim, os cidadãos podem fortalecer a direção que expressa o projeto societário que visa ultrapassar o preceito da dominação.

Também compreende-se que o ideal do Estado reformista encontra entraves importantes na matriz da participação política no Brasil, marcada por uma idéia de "cidadania regulada" (SANTOS, 1987), com baixas taxas de afiliação a órgãos de classe, sindicatos e organizações comunitárias. Ivo (2001, p. 91) lembra que o Brasil "mantém uma baixa taxa de associativismo". Santos (2006, p. 175), ao analisar a participação da sociedade esclarece que não se pode negligenciar o fato da população brasileira ser "majoritariamente pobre, sem disponibilidade para cobrir os custos de organizar ações coletivas e para absorver os custos de eventuais fracassos, pouco informada e em larga medida inocente de qualquer noção de direitos".

Considera-se, então, que precisam ser feitos questionamentos sobre a participação e o controle social que estão sendo imputados aos integrantes dos Conselhos de Direitos, especialmente os da sociedade civil, que estão diretamente relacionados à forma como se articulam, como transformam os direitos e as necessidades de seus segmentos em demandas de interesse público e como participam do debate, negociação e deliberação das políticas públicas, visto que

Não há como controlar se não se compreende a função e sua importância. A participação, portanto, não depende só de mecanismos jurídicos, mas também da



consideração de outros elementos fundamentais relacionados ao processo histórico, às diferentes conjunturas, ao modelo de acumulação capitalista, aos padrões culturais, à correlação de forças entre classes e grupos sociais (SIMIONATO, 2006, p.31).

E também para o fortalecimento destes questionamentos é interessante a contribuição de Campos e Maciel (1997, p. 149): que a participação "deve ser compreendida como processo histórico, a qual se realiza em um contexto sócio-econômico político e cultural complexo, constituído de subjetividades e estruturas solidificadas, construídas a partir da correlação de forças que atuam na sociedade".

[...] o enigma da participação reside no inarredável e complicadíssimo desafio de negar determinadas experiências de representação política, resultantes de uma modalidade de democracia representativa elitista para, em seu lugar, procurar construir uma outra dinâmica de participação capaz de superar a tradição igualmente elitista dos processos representativos vividos por considerável parcela da sociedade civil. [...] Significa ter como desafio permanente destruir, também no âmbito da sociedade civil, as práticas de delegação sem representatividade legítima e da representação sem delegação democrática. Para a efetividade deste novo paradigma é indispensável o combate aos comportamentos identificados e reiteradores da acomodação, da indiferença e do niilismo (CAMPOS e MACIEL, 1997, p. 149).

Neste sentido é preciso ter como direcionamento o que é proposto por Alvares, Dagnino e Escobar (2002) sobre a significação da democracia brasileira na contemporaneidade que oscila entre projeto participativo gestado nos anos de 1980 e o modelo global de Estado mínimo, regido por princípios neoliberais. Essa encruzilhada gera um contexto que é denominado por estes autores denominam de 'confluência perversa' em que ambos os lados – democrático e neoliberal defendem a participação.

## **2.2. Configuração e significação dos Conselhos de Direitos**

A existência de Conselhos de Direitos das políticas públicas, nos níveis federal, estadual e municipal refere-se, segundo Acioli (2003) a espaços possíveis de se construir a participação popular e o controle social, envolvendo a demanda dos movimentos sociais que vinham lutando pelo controle dos serviços e correspondendo a um processo de democratização do Estado, sendo, inclusive, indispensáveis para o repasse de recursos federais a Estados e municípios.

Segundo Moreira, citado por Tatagiba (2002), esta categoria de Conselho possui caráter deliberativo ou consultivo, porém não executivo, são órgãos cuja principal função é o controle social das políticas públicas.

[...] são órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação. Não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolam os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravaem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das atribuições que lhe foram conferidas [...] são órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais, à base de anulação do poder político [...] devem se deter, também, sobre medidas que visem ao reordenamento institucional dos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas sociais dentro do seu campo específico de intervenção (MOREIRA, *apud* TATAGIBA, 2002, p.50):

Além disso, tais Conselhos "dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. Zelam pela vigilância desses direitos garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas públicas" (TATAGIBA, 2002, p.49).

De acordo com Rangel (2003) estes Conselhos foram previstos em leis como espaços públicos; foram organizados a partir de um sistema de descentralização; o objetivo principal era o controle social de políticas públicas; a participação foi prevista como paritária entre Governo e sociedade. Configuravam-se portanto, como espaços de captação de demandas e de negociação de interesses dos diversos grupos sociais, devendo sempre levar em conta a participação popular, favorecer e ampliar a participação de segmentos com menos acesso ao aparelho estatal.

Compreende-se que os Conselhos de Direitos ao se institucionalizarem como um espaço legal e condicionante do repasse dos recursos federais para os estados e municípios, podem conquistar espaços na democratização das políticas sociais, visto que

[...] se apresentam como espaços privilegiados para o exercício político. Representam, do ponto de vista da lei, uma iniciativa que possibilita, mesmo na esfera restrita, o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. (CAMPOS e MACIEL, 1997, p. 149).

Também esta visão é reforçada por Dagnino (2000, p. 110) considerando estes Conselhos como base material e simbólica na propagação de uma 'cultura democrática', levam ao espaço público temas e questões antes consideradas de âmbito privado para serem confrontados na sua dimensão coletiva e pública. Assim, constrói-se uma outra maneira de conceber a noção de interesse público, no qual o espaço público abrange "os interesses comuns e os particulares, as especificidades e diferenças podem ser discutidos, [...] no qual o conflito é visto como 'necessário, irreduzível e legítimo'" (DAGNINO, 1994, p. 110).

Os Conselhos inauguram uma "nova" esfera pública (termo utilizado por Dagnino, 2000), compreendida como espaços de debate, negociação e deliberação, que é organizada para exercer uma ação reivindicativa, que recusa relações subordinadas, de tutela, cooptação por parte do Estado, dos partidos e de outras instituições, pois

[...] devem ser visualizados como *locus* do fazer político, como espaço contraditório, como uma nova modalidade de participação, ou seja, a construção de uma cultura alicerçada nos pilares da democracia participativa, ou seja, a possibilidade de construção da democracia de massas. [...] (BRAVO, 2001, p.78).

Acresce-se a dimensão do controle social como controle e monitoramento do uso dos recursos públicos. Esta direção explicitada por Teixeira (2000a, p. 109) chama a atenção para a necessidade desta função ser exercida numa postura "pró-ativa. Isto implica o sentido de promover ações propositivas com os instrumentos legais para o exercício do controle ou outros que podem ser criados (inspeções às obras, entrevistas com usuários, levantamento e análise de impactos)".

Há que ser acrescentada a estas reflexões a associação entre o controle à participação social evidenciada em Bravo (2001, p. 78):

Os Conselhos são paritários, em que a sociedade civil (50%) e os prestadores de serviços públicos, privados e filantrópicos discutem, elaboram e fiscalizam as políticas sociais das diversas áreas. [...] são espaços tensos, em que os diferentes interesses estão em disputa. São baseados na concepção de participação social que tem sua base na universalização dos direitos e na ampliação do conceito de cidadania, pautada por uma nova compreensão do caráter e papel do Estado. [...] A sua novidade é a idéia do controle exercido pela sociedade através da presença e da ação organizada de diversos segmentos.

E como sintetização de aspectos que caracterizam estes Conselhos como canais institucionais de participação da sociedade e como parte fundamental do processo de consolidação da democracia no Brasil referencia-se aos que são apontados por Raichelis (1998, p. 40):

- a visibilidade social (exigindo a transparência nos discursos e ações dos sujeitos participantes das decisões e para o implicados nessas decisões);
- controle social (permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e o acompanhamento da implementação das decisões segundo critérios pactuados);
- a representação de interesses coletivos (constituição de sujeitos sociais ativos, mediadores de demandas coletivas); a democratização (através da ampliação dos fóruns de decisões

políticas, incluindo novos sujeitos sociais, possibilitando que diferentes interesses passem a ser qualificados e confrontados, promovendo uma interlocução pública capaz de articular acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas);

- e a cultura pública (implica o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura de apropriação do público para o privado, ou seja, no caso da assistência, implica na superação da tutela, possibilitando aos usuários uma autonomia para que se coloquem enquanto sujeitos portadores de direitos legítimos).

Frente a estas elaborações há que se pensar as conquistas e as contradições advindas da implementação destes Conselhos, tomando-se como fundamentos reflexões e resultados de pesquisas que apontam ou não possibilidades de participação e de controle social, bem como indicam questionamentos sobre a sua existência e funcionalidade.

Tomando-se primeiramente, como elemento analítico, o caráter deliberativo atribuído aos diversos Conselhos, verifica-se a existência de uma certa resistência por parte de alguns setores tradicionais da política brasileira. Isto porque as experiências de democracia participativa no cotidiano da vida nacional são pontuais e incipientes.

Os juízes, por exemplo, podem manter-se à distância desse processo, temendo o estreitamento de suas atribuições e a conseqüente redução de seu poder e prestígio na comunidade. Os vereadores, por sua vez, podem vislumbrar na participação comunitária via conselhos um possível esvaziamento do seu papel como porta-vozes da sociedade local. Os grupos de benemerência podem ver nos conselhos uma ameaça às suas entidades e/ou concepções de atendimento [...] O prefeito e os titulares das secretarias municipais, finalmente podem identificar o novo dispositivo institucional como fonte de restrições ao seu poder de propor políticas, destinando recursos materiais e humanos de acordo com seu parecer e conveniência (VOGEL *apud* MARTINS, 2004, p. 194).

Com a indicação destas percepções há que se atentar para aquelas que estão inseridas no âmbito interno dos Conselhos, destacando-se as que parecem ser as mais fundamentais. Considerando que constituem um arranjo setorial (próprio para cada área como saúde; assistência social; criança e adolescente) podem ser visualizados como instâncias para negociar e construir hegemonia na esfera das políticas públicas sociais, através de sistema jurídico-formal, articulado nacionalmente.

No entanto, para Athayde (2003), a existência de Conselhos de Direitos, seja no nível nacional ou na maioria dos estados e municípios não garante, por si, a eficácia do controle social, uma vez que muitos destes foram criados como forma de garantir o repasse de verbas e grande parte dos conselheiros sequer havia participado de alguma esfera política com poder de decisão.

Desta forma, é importante destacar que, apesar de estar previsto que os Conselhos, com relação a sua composição, tenham paridade, às vezes essa fica reduzida à sua dimensão numérica, uma vez que a paridade não garante por si só a existência de um equilíbrio no processo decisório, que envolve tanto uma constante disputa pela hegemonia no interior do Conselho quanto uma ampla capacidade de estabelecer acordos em torno de demandas específicas.

A convergência de interesses entre representantes de segmentos que, a princípio, deveriam ter posições antiéticas pode ser considerada um indicador de que a questão da paridade não se esgota na divisão equitativa de assentos porque ela não é suficiente para garantir a paridade da representação política. Esta é muito mais complexa e envolve uma gama de condicionamentos que não cabem dentro de um padrão numérico estático. Muitas vezes observa-se, durante os trabalhos dos conselhos, que os aspectos defendidos por parte dos representantes do segmento da sociedade civil tendem para a conservação de premissas arcaicas e patrimonialistas que tem longo lastro na cultura política brasileira (BIDARRA, 2006, p. 45).

Conforme ratifica Tatagiba (2002, p. 59), "a paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento de 'outro', mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas". Assim, as variáveis que mais se relacionam aos principais constrangimentos à existência de uma relação mais simétrica entre o Estado e a sociedade civil, são: a) a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade, b) a relação conselheiro-entidade; e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções.

Além disso, a heterogeneidade dos conselheiros também se explicita na motivação que os levam a pleitear o assento nos Conselhos como a própria noção do que seja participar na formulação das políticas:

Para muitos representantes da sociedade civil, estar no conselho é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica. A disputa por recursos, na maioria das vezes exíguos, os distintos projetos políticos que animam a participação, a diversidade na compreensão do que seja participar na formulação das políticas públicas, tudo isso torna o campo da sociedade civil, naturalmente heterogêneo, em um campo altamente fragmentado (TATAGIBA, 2002, p. 58)

Outro aspecto a ser levantado no que tange à questão da representatividade da sociedade civil no Conselho, é que certos grupos de interesses são excluídos, a priori, da composição deste, através dos critérios estipulados para as instituições candidatarem-se para fazer parte do Conselho. Entretanto, se essa exclusão, em alguns casos, facilita o processo de

tomada de decisão, por outro lado, afeta e dificulta o processo de legitimação das deliberações e enfraquece as negociações com o Estado.

A questão da representação não governamental nos conselhos é uma questão muito delicada, porque se, por um lado, os conselhos devem responder às exigências da pluralidade, por outro, isso pode significar a defesa de grupos antidemocráticos, que fazem de sua participação nos conselhos condição para a manutenção de privilégios e de velhas práticas de negociação com o Estado. Como estabelecer critérios para a definição das entidades que podem ter assento nos conselhos, sem ferir o princípio democrático elementar que é o direito à participação nas decisões políticas? Além disso, à medida que se excluem grupos importantes e representativos da sociedade civil da participação nos conselhos, obstaculiza-se o processo de influência democratizante que esses espaços poderiam, potencialmente, exercer sobre essas organizações.[...] heterogeneidade na composição, respeito à diferença e capacidade de construir adesões em torno de projetos específicos parecem ser condições necessárias tanto para dotar de eficácia as ações dos conselhos como para ampliar seu potencial democratizante. É do confronto argumentativo e da tentativa de diálogo entre grupos que defendem interesses distintos, e por vez claramente antagônicos, que o conselho extrai a sua força. (TATAGIBA, 2002, p. 61).

Também reflete no espaço conselhistas os critérios que orientam a eleição das entidades não-governamentais. De maneira geral, estes vêm sendo constituídos de elementos que não garantem uma efetiva representatividade, através das entidades que compõem o Conselho, dos diversos interesses presentes na sociedade.

Além disto, não se pode negar que o poder público exerce influência na composição e organização dos Conselhos, na busca da defesa dos seus interesses, gerando a "cooptação" e um certo grau de controle. Desta forma, impossibilita que os Conselhos se torne "espaço concreto para que a população interfira, discuta e delibere as questões [...]", o que corresponde à defesa de que este espaço representam "campos de poder e, portanto, espaço de luta e conflito" (ACIOLI, 2003, p. 299).

A composição dos Conselhos, também pode estar atrelada à experiência no trabalho executivo ou assessoramento "de no mínimo dois anos" na respectiva área e à exigência de idoneidade moral. Porém, esses critérios não garantem uma representação comprometida com os interesses dos usuários.

Acredita-se que outros critérios poderiam ser pensados, embora ainda sejam pouco absorvidos pela dinâmica conselhistas como:

Que grupos ou camadas sociais estão representadas nesta entidade? A que interesses está vinculada? Sua tradição política aproxima das demandas de que classes sociais? Como essa entidade está organizada? O seu funcionamento propicia o debate democrático e a deliberação representativa? Em que instâncias ou fóruns suas teses e

reivindicações são debatidas e aprovadas? Como se desenvolve o processo eletivo de seus representantes e dirigentes? (CAMPOS e MACIEL, 1997, p. 152).

Esses critérios que abordam mais a perspectiva política da entidade do que seus aspectos burocráticos, apesar de serem complexos em sua mensuração, propiciariam um debate mais democrático no Conselho e evitaria a solidificação de processos representativos e de participação elitistas e burocráticas, que corroboram para a manutenção da "velha dinâmica da democracia representativa liberal, na qual o delegado (representante da entidade no Conselho) atuará de forma pessoal, subjetiva e arbitrária" (CAMPOS e MACIEL, 1997, p.152).

Também há que ser pensado que para a efetivação dos Conselhos como espaços de representação plural e paritária, é importante a natureza do vínculo estabelecido entre os conselheiros governamentais e não-governamentais com suas instâncias de representação, porque, ao distanciar-se de suas entidades de origem, os conselheiros tendem defender suas próprias opiniões.

Com relação aos conselheiros governamentais, esse vínculo frágil reflete nos altos índices de ausências nas reuniões, na grande rotatividade destes e na falta de legitimidade dos conselheiros indicados de sustentar as decisões no seu organismo de origem.

Isso produz um enfraquecimento dos conselhos que, apesar de suas prerrogativas legais, não conseguem impedir que muitas decisões importantes sejam decididas nos gabinetes dos altos escalões do governo, sob a influência dos interlocutores tradicionais. [...] Essa frágil e informal comunicação entre os conselhos e os responsáveis pela execução das políticas no âmbito da administração acaba diminuindo a capacidade de os conselhos atuarem como instâncias geradoras de uma maior responsabilização das agências estatais (TATAGIBA, 2002, p. 64, 65).

Esse vínculo frágil também ocorre com os representantes não-governamentais. As proposições das entidades não necessariamente conseguem ser apresentadas no Conselho de forma a influir nas deliberações deste. Uma vez que falta aos conselheiros uma maior relação com suas bases institucionais e um poder argumentativo de defender suas posições, o que acaba por se deixarem influenciar pelas posições defendidas por grupos com maior poder de argumentação e influência. Deste modo,

Esse distanciamento dos conselhos em relação às entidades sociais e aos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas, [...] traz ainda como consequência perversa a baixa visibilidade social dos conselhos. Ou seja, se por um lado, as deficiências na comunicação dos conselheiros com suas bases se traduzem na conformação de públicos fracos no processo deliberativo no interior dos conselhos,

por outro, essas fissuras na comunicação diminuem a força dos conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla (TATAGIBA, 2002, p. 66)

Quanto a pontos de tensão existentes no cotidiano conselhistas, Acioli explicita o acesso desigual às informações e a difícil publicização das ações dos Conselhos.

Para que se efetivem o controle social e a incorporação da população nesse processo, é preciso lembrar que o lugar da cidadania é onde tudo deve ser visto, ouvido e divulgado para maior número de pessoas possível. É fundamental que ocorra a socialização das informações necessárias à compreensão das várias situações que envolvam as necessidades de determinada região, para que possam ser pensadas propostas de solução para os problemas identificados. O acesso às informações implica, ainda, a necessidade de assessoria para a compreensão de alguns conteúdos específicos, como orçamento e outros. É importante lembrar que essa não é uma necessidade colocada apenas para o segmento dos usuários [...]. Outro aspecto importante é que as ações dos conselhos se tornem públicas – tanto para a própria rede de serviços, quanto para a população em geral. Esse parece ser um movimento necessário à formação de uma nova cultura política baseada na socialização das ações e na compreensão do Estado como espaço público (ACIOLI, 2003, p. 299).

Aliado a isso, outros fatores dificultam a participação dos conselheiros, como a questão da capacitação tanto dos representantes governamentais quanto não-governamentais para realizar uma "intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior do conselho" (TATAGIBA, 2002, p. 69). Essa deficiência é mais visível nos conselheiros da sociedade civil, que apontam "a falta de conhecimento, experiência e subsídios quanto ao funcionamento do Conselho e do papel dos conselheiros" (TATAGIBA, 2002, p. 70) como um dos principais entraves à sua efetiva participação. Isso evidencia que o grande desafio das experiências participativas

é construir mecanismos capazes de minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos deliberativos, de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de fatores endógenos como poder, a riqueza ou as desigualdades sociais pré-existentes. [...] é preciso qualificar os movimentos e as entidades, combinando conteúdos técnicos e políticos, com base na premissa de que o enfraquecimento da ação dos conselheiros não-governamentais não se restringe ao pouco domínio da técnica, mas também a uma grande dificuldade cultural de assumir uma postura de negociação com o Estado (TATAGIBA, 2002, p. 71).

O funcionamento regular de um Conselho implica na realização de várias atividades de caráter permanente que requer uma reflexão e assimilação de conteúdos complexos no que concerne à gestão pública, exigindo dos conselheiros uma ampla e continuada capacitação para acompanhar satisfatoriamente as discussões, encaminhamentos e deliberações. Como explicita Teixeira (2000a, p.112):



definição de planos de trabalho e cronogramas de reunião; produção de diagnóstico e identificação de problemas; conhecimento de estruturas burocráticas e de mecanismos legais do setor; cadastramento de entidades governamentais e não governamentais; discussão e análise de lei orçamentárias e elaboração de proposições; acompanhamento de ações governamentais através não apenas de relatórios como também de visitas de campo e entrevistas com os dirigentes e usuários dos serviços.

Nessa perspectiva, como afirma Simionatto (2006, p. 31) "a participação só poderá ser exercida mediante um amplo trabalho de capacitação para que ocorra alguma forma de intervenção qualificada e propositiva no sentido de reclamar direitos e exercer formas de pressão sobre o poder público". Entretanto, só a existência de cursos de capacitação não garantem a formação dos conselheiros, pois a pouca participação destes nesses espaços de capacitação decorre de uma complexidade de fatores e é uma das grandes dificuldades a serem superadas pelo espaço conselheirista.

Os conselheiros também apresentam uma grande dificuldade em estabelecer os assuntos que são "pertinentes" ou "relevantes", o "que ora se traduz nas tentativas de definir o que seja formular políticas públicas, ora aparece nos debates acerca das 'verdadeiras' atribuições dos conselhos" (TATAGIBA, 2002, p. 77).

[...] o Conselho é um instrumento. Ele não é em si virtuoso. Ele se torna virtuoso se ele for um espaço de poder de decisão. Este espaço de decisão é construído pela capacidade efetiva de atuação da representação popular da coletividade. Se esta representação ficar quieta, este espaço se esvazia. Se o representante ficar falando sozinho, os demais não vão ouvi-lo. É necessário que haja por trás deste representante um movimento organizado, uma associação, uma confederação, uma articulação social que dê peso político à sua participação, [o que confirma a importância da vinculação com a instituição de origem] (BAVA, 2000, p. 69).

Outro aspecto a ser recuperado que tem influenciado negativamente o espaço dos Conselhos é a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. Isso porque, "os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas" (TATAGIBA, 2002, p. 79) O que fica nítido na referência feita por Raichelis (1998, p. 187) quanto ao posicionamento de um conselheiro:

Ele [o governo] não vai fazer isso se ele puder evitar, ele não pode evitar o Congresso. Agora, um conselho ele evitará sempre, qualquer que seja o governo, [...] Se o governo não tiver certeza que vai ganhar, ele não vai submeter essa decisão a conselho nenhum, porque ele acha que é uma ação prioritária do governo, ele quer que sua proposta seja vitoriosa [...] qual é a fórmula? É correr por fora! [...] E ele tem meios

para fazer isso. Se o governo não quer, se o Conselho é meio contra ele, ele imobiliza o conselho e tem mil maneiras de fazer isso, ele neutraliza, não dá muita importância. O governo quer que o Conselho referende sua política ou não se meta. Ele pode usar o Conselho como um caixa de ressonância, como uma fonte de discussão. Agora, na hora de decidir, o governo decide. Se o Conselho for muito contra, não se passa mais por ele. Eu estou sentindo isso lá, eu já ouvi isso. E daí o Conselho vira um fórum de protesto, mas não de definição de política, vira um fórum de oposição!

Há que ser enfatizado que a participação institucionalizada nos Conselhos não deve substituir os espaços de participação não institucionalizados através de redes e grupos sociais que mantenham uma relação de articulação e fortalecimento, isto é, inclui a organização de outros fóruns,

nos quais segmentos dos movimentos sociais de caráter popular possam reivindicar direitos, vocalizar demandas e indicar novas formas de viabilizar propostas. Ou seja, implica recriar modos de 'fazer' políticas com a participação da sociedade civil na gestão de serviços e programas [...] uma participação que pressupõe a atuação ativa dos atores em arenas de decisão em permanente negociação (ACIOLI, 2003, p.301).

Existem ainda os aspectos que estão direcionados para o entendimento de que "as experiências de participação através dos Conselhos vêm se apresentando como momentos importantes de aprendizado democrático, no sentido da construção de uma nova cultura política [...] quanto à democratização das relações sociais e políticas no Brasil" (GOMES, 2000, p. 88). O exercício da participação dos Conselhos

tem exigido que o Estado dê publicidade de suas ações, apresente contas, exponha os critérios que balizam acordos etc. e da sociedade tem exigido que se qualifique para este embate, que busque construir relações mais simétricas que parecem partir, em primeiro lugar, do rompimento da passividade, da cumplicidade com os desmandos, com as trocas de favores, com a cooptação. Os conselhos gestores aparecem como espaço nos quais se gesta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto do Estado, indicando a gestação de uma tendência contraditória à privatização dos espaços e dos assuntos públicos (GOMES, 2000, p. 90).

Com esta elucidação cabe refletir que os processos de participação dos cidadãos encontram, pelo menos, dois limites importantes. Em primeiro lugar, a participação de atores diversificados é estimulada, mas nem sempre é vivida de forma equitativa. O termo "parceria" é corriqueiro nos discursos políticos dos atores governamentais e não-governamentais, mas sua prática efetiva parece ter dificuldades em influenciar os processos de deliberação democrática desde o nível local.

Em segundo lugar, os atores não-governamentais (e somente alguns deles) tendem a ser consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões, participando, deste modo e no melhor dos casos, somente antes e depois da negociação. A participação assim praticada pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais, contudo ela não encerra a legitimidade do processo institucional na construção do interesse coletivo, inclusive por servir freqüentemente à retórica e à manipulação política.

Como exemplificação cabe fazer menção ao que é destacado por Milani (2006, p.23) ao analisar quatro experiências locais, no Estado da Bahia:

pode-se afirmar que o crescente interesse (em alguns casos, de natureza meramente retórica) pela participação dos cidadãos na gestão pública local baiana não parece compensar a apatia política dos cidadãos, nem o considerável descaso popular por assuntos públicos. Tampouco há uma demanda claramente formulada por atores expressivos da sociedade civil em prol da renovação das relações governo-sociedade e de uma redefinição do papel da representação política. Experiências de participação genuínas e longevas são raras e não têm o impacto desejado nos níveis elevados de corrupção na administração pública municipal, denunciada semanalmente na imprensa local.

Na visão de Moreira (*apud* TATAGIBA, 2002) Conselhos não chegassem a quebrar o monopólio estatal da produção de direitos, eles são importantes mecanismos de controle social do Estado e podem elaborar normas de Direito de forma compartilhada em co-gestão com a sociedade civil. Assim é importante ressaltar que, segundo Rangel (2003, p. 45), os Conselhos ainda "guardam um potencial no sentido de direcionar políticas públicas no interesse das forças sociais vinculadas ao trabalho e ao conjunto da população, invertendo a lógica dominante. Isto porque muitas das determinações legais acerca da composição e dinâmica dos Conselhos não são vivenciadas na sua cotidianidade ainda marcada pela centralidade do poder público.

No entanto, reitera-se que as determinações legais emergentes do ideário democrático nacional, expressas na CF/88, antecipa as normas das novas condutas as quais, embora muito desejadas, ainda não se manifestaram materialmente de forma predominante nas relações cotidianas. Razão pela qual as leis nacionais, muitas vezes, terminam pautadas por um 'ideal' jamais expresso nas condições 'reais' de governabilidade. Partindo-se desta ponderação é relevante considerar que

Do ponto de vista democrático o que se pretende é desenvolver mecanismos de controle social, controle público das ações públicas. Do ponto de vista neoliberal, visa-se a desresponsabilização do Estado das ações sociais universalistas, transferindo-as de forma focal e fragmentada para a iniciativa privada, promovendo desta forma,

uma relação entre o Estado e a sociedade civil voltada para o esvaziamento do primeiro (SOUZA FILHO, 2003, p.167).

Na prática, a diferença entre as duas vertentes é muito sutil. Mas, suas bases estruturais percorrem caminhos opostos e paradoxais.

### **2.3. Particularidades do Conselho de Assistência Social**

O tratamento de particularidades do CMAS tem como pressuposto de que há um paradoxo que permeia a política pública de assistência social, com a vigência concomitante do viés tradicional e contemporâneo da referida política, corroborado pelas novas orientações tanto do ordenamento jurídico como da revisão das funções do Estado, o que vem a influenciar a interpretação da política e a sua inclusão na agenda pública.

Enquanto política pública com previsão legal, a política de assistência social instala uma sistemática de garantia de direitos sociais, prevê gratuidade e universalidade no atendimento para quem dela necessitar, assegura mínimos sociais pautados num determinado patamar de sociedade, reconhece a transversalidade com as demais políticas setoriais e propõe a descentralização político-jurídico-administrativa, a participação popular e o controle social.

Apesar de se inscrever como questão de interesse público e objeto de lei não significa, necessariamente, que esta reconfiguração tenha promovido uma ruptura com a visão tradicional da assistência social, carimbada pelo patrimonialismo e pelas relações de tutela e de assistencialismo, tão enraizadas na formação da sociedade e do Estado brasileiro. Especialmente na área de assistência social esta tradição sustenta e reproduz a herança cultural e institucional de benemerência, em suas diversas expressões, tais como a filantropia, a caridade, o voluntarismo, o primeiro-damismo, entre outras, mediante o fornecimento de serviços e programas aleatórios, compensatórios e pontuais.

Esta constatação traduz a existência de uma tensão que permeia a dinâmica de funcionamento dos Conselhos e as correlações de forças que se estabelecem nestes espaço de participação política. Tal conformação é fortemente marcada pela vigência concomitante das concepções tradicional e contemporânea da assistência social que interfere, sobremaneira, na eficácia política dos Conselhos, de modo a influenciar sua estrutura organizacional e sua prática deliberativa.

O referido paradoxo se vê agravado com a pressão do movimento internacional de instituição dos princípios neoliberais de Estado mínimo para o social e máximo para o capital, de sobreposição dos imperativos econômicos frente às demandas sociais, de reconhecimento

do processo de descentralização enquanto desresponsabilização do Estado e repasse do atendimento para o terceiro setor.

Com estas ponderações fica reiterado que os interesses também na área da assistência social estão direcionados para projetos políticos diferenciados, o que implica no entendimento de que:

[...] conforme diz a própria LOAS em seu artigo primeiro, a execução da política de assistência social deve aliançar (parceira) esforços e recursos do governo e da sociedade civil. Todavia, é preciso ter claro que a parceria deve ser compreendida como uma instância política. [...] Aqui parceria identifica-se com um aliançamento de identidades em favor dos interesses da maioria; portanto, é um pacto entre diferentes atores sociais (TATAGIBA, 2002, p. 150).

Partindo destas reflexões expressa-se que foi tomado como recursos contribuições teóricas e resultados de pesquisas para expressar a significação do CMAS, que contribuem para o conhecimento do que efetivamente ocorre neste espaço conselhistas. Esclarece-se que estas particularidades não sinalizam diferenciações com o que foi apresentado em relação aos Conselhos de Direitos no ítem anterior, mas contribuem para ampliar o entendimento do que está afeto ao âmbito da assistência social. Ainda cabe esclarecer que existem referências em que o CMAS é analisado conjuntamente com outros Conselhos.

Uma das contribuições relevantes que está vinculada aos CMAS, que questiona sua efetividade na dimensão de um novo contrato social, é apontada por Behring (2001, p. 111) que expressa:

[...] hoje temos uma rede sócio-assistencial constituída, orientada pela Carta Constitucional de 88 e pela LOAS, são cerca de quatro mil municípios com Conselhos, três mil e quinhentos com fundos e três mil com planos. Mas isso não garante afirmar que os Conselhos são efetivamente um lócus de articulação de um novo contrato social, envolvendo um processo de alocação de recursos, previstos nos planos e consolidados no orçamento público, baseados em critérios de justiça social redistributivos e democráticos.

Além destas reflexões Behring (2001, p.111) sinaliza aspectos que foram evidenciados nas pesquisas realizadas sobre os CMAS que estão afetos a:

Sabemos que há planos tecnicamente mal elaborados – apenas para dizer que existe um plano e receber o recurso. Há conselhos que não deliberam ou nos quais os conselheiros são indicados pelo poder governamental a partir de critérios discutíveis e particulares. Há problemas de baixa capacitação dos conselheiros para exercer o controle social – e aqui a questão orçamentária é fundamental -, bem como pouco investimento na estrutura de gestão, fragmentação das demandas e perda da dimensão da totalidade da política pública.

Também em Porfírio *et al* (2001, p. 27) existem ponderações que são esclarecedoras, visto que chama a atenção para o fato de que

a engenharia institucional proposta para consolidar a participação social na área da assistência social embasou-se numa proposição neocorporativa, na medida em que se observa a articulação institucional de maneira tripartite (Estado, organizações da sociedade civil e profissionais), com autonomia no processo de deliberação e fiscalização das políticas sociais.

Em termos de pesquisas relevantes ressalta-se a realizada por Boschetti (2003, p. 57), em âmbito nacional; Arretche (2002) que estudou os CMAS no Estado do Paraná; Fuks, Perissinotto e Souza (2004) que se dedicaram a 11 Conselhos diferenciados, incluindo o CMAS; Cortes (2006) que pesquisou 31 Conselhos da Região Metropolitana de Porto Alegre; Gallotti (2005), que estudou o CMAS da cidade de Canoinhas em Santa Catarina, das quais foram selecionados os aspectos relevantes para este estudo.

Ao avaliar os dez anos de implementação da LOAS, no âmbito nacional, (incluindo 113 CMAS estaduais e 232 municipais) Boschetti identificou que em 41,60% destes, as capacitações são apenas uma vez por ano e em 19,40% nem são realizadas. Esse dado é preocupante, traz graves conseqüências para a dinâmica conselheira e são vários os fatores que contribuem para essa escassa realização de capacitações.

A desatenção com a capacitação é grave à medida que reflete negativamente no conteúdo das discussões dos conselheiros, muitas vezes limitados aos interesses corporativistas, fragilizando o controle social. O seu desenvolvimento é prejudicado por diversos fatores como de recursos financeiros, ausência de um setor de capacitação no órgão gestor, inexistência de política nacional de capacitação, opção do órgão gestor em não desenvolver esta atividade para não fortalecer os conselheiros e assim não partilhar o poder decisório e, por fim, a realização desta atividade em horário de trabalho, dificultando sobretudo a participação dos conselheiros da sociedade civil (BOSCHETTI, 2003, p. 73).

Todas essas dificuldades refletem diretamente na definição das pautas de discussão, e funcionam "como inibidores de fala e motivo para exclusão de certos assuntos do espaço de discussão dos conselhos" (BOSCHETTI, 2003, p. 74), fazendo com que assuntos mais relacionados ao controle social, financiamento e o conhecimento da realidade de cada setor ou área de política pública, sejam muito menores do que o destinado a discussões como a de regimento interno, legislação e do funcionamento orgânico do Conselho.

O descumprimento das deliberações dos CMAS pelos órgãos gestores segundo Boschetti (2003, p. 67) foi indicado como freqüente por apenas 28,20%. Isso porque "existem

Conselhos que não pressionam o órgão gestor quanto ao cumprimento de suas atribuições, há órgãos gestores que manipulam os conselheiros e/ou não fornecem uma estrutura adequada, e há o predomínio do primeiro-damismo".

Essa constatação evidencia a prevalência da histórica tradição político-cultural da relações entre o Estado e a sociedade no Brasil. Como afirma Boschetti (2003, p. 105), a influência político-partidária e o paternalismo ocasionam atropelos às decisões nos Conselhos, e isso também é ratificado por Teixeira (2000a. p. 113):

A cultura política que prevalece no setor público é ainda clientelista, patrimonialista e autoritária. Os agentes governamentais não aceitam qualquer possibilidade de partilha do poder e desrespeitam as deliberações dos Conselhos, dificultando a prestação de contas e interferindo indevidamente na sua composição com a nomeação de membros não escolhidos pelas entidades da sociedade. Como são órgãos híbridos, sem identidade institucional, os Conselhos passam a ser desqualificados perante a sociedade, frustrando as expectativas criadas. A falta de um suporte administrativo mínimo e a pouca publicização de seus atos deixam transparecer uma imagem de ineficiência e pouca efetividade.

É importante ressaltar que assistência social, enquanto política pública de seguridade social, mesmo tendo como ações e lócus institucional, particularidades e características próprias (PEREIRA, 2001), possui uma inegável capacidade de articulação com outras políticas sociais. Uma ampla intersetorialidade entre as políticas é fundamental para dinâmica conselhistas. Porém, Boschetti (2003, p. 41) em sua avaliação dos Conselhos de Assistência observou que no âmbito municipal 26,10% dos Conselhos não a realizam ou a fazem parcialmente. No âmbito estadual essa articulação é ainda mais precária sendo apontada por 14,80% como ausente e por 51,90% como parcial. Essa articulação, na atualidade é favorecida e dificultada por vários fatores, como podemos ver:

A articulação da assistência social com as demais políticas sociais foi favorecida com a implementação de fóruns de políticas sociais, articulação entre os Conselhos de políticas sociais, estabelecimento do comando único da assistência social e com a intersetorialidade na administração pública. No entanto, a pulverização dos programas, o modelo de gestão setorial na administração pública, a disputa partidária dentro do governo e a definição dos programas unicamente pela esfera federal como grandes obstáculos na articulação entre as políticas sociais (BOSCHETTI, 2003, p. 41).

Outro aspecto a ser analisado no espaço conselhistas é a avaliação do impacto do Conselho na realidade social dos municípios. Boschetti (2003) tentou apreender a potencialidade do Conselho em causar mudanças nestes, mesmo sendo essa variável de caráter fortemente subjetivo e perceptivo dos conselheiros. Nesta perspectiva, a opinião dos

conselheiros se dividiu, para 47,90% a realidade do município alterou significativamente. Enquanto para 46,90% pesquisados avaliaram que ela tem contribuído bem pouco.

Assim, a avaliação desse impacto é outro conhecimento essencial sobre o CMAS, pois é a partir da materialidade concreta das ações realizadas e da sua correlação com os objetivos propostos, que podem ser vislumbrados entraves e avanços, bem como possibilidades de se pensar em estratégias.

A publicização e divulgação da Política de Assistência Social, são indicadas por Boschetti (2003). Neste sentido, esclarece que a periodicidade e a qualidade são satisfatórias em apenas 28,80% dos Conselhos Municipais. Isto é, sua prática não é comum e cotidiana na maioria dos Conselhos. O que reforça ainda mais suas indicações sobre a relevância de ampliar essa divulgação e publicização, pois

A divulgação dos programas, projetos, benefícios e serviços que compõem a política de assistência e constam nos Planos Municipais e Estaduais é fundamental para publicizar as ações e consolidá-las como direito de cidadania. Como direito recentemente reconhecido em lei e tradicionalmente relegada ao dever moral da ajuda [...] a assistência social, para se consolidar como política pública, necessita ser difundida e divulgada, para que se possa mudar a cultura secularmente construída que a vê como ajuda moral, filantropia ou benemerência (BOSCHETTI, 2003, p. 73).

As dificuldades de monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social é outro entrave a ser superado na dinâmica conselhistas. Pois mesmo sua implantação sendo indicada por 52,10% dos CMAS pesquisados por Boschetti (2003, p.75) sua efetividade quando existe é atingida por vários fatores como:

A falta ou inadequação de indicadores socioeconômicos, escassez de recursos financeiros e humanos qualificados, inexistência do registro das ações das entidades, confusão entre monitoramento e fiscalização, e, no caso de alguns Estados, que não participam no co-financiamento da política de assistência social, há o desinteresse em investir nesta atividade.

Com isso, segundo Boschetti (2003, p. 62) acompanhamento e supervisão pelos órgão gestor das ações executadas por entidade assistenciais é incipiente, visto que em 10,70% dos Conselhos Municipais esta supervisão nunca ocorreu, para 13,40% ocorre raramente e é freqüente para apenas 22,60%. A pesquisa revelou ainda que dos Conselhos que realizam supervisão 40,40% centram-se apenas nas entidades que recebem recursos públicos, o que restringe ainda mais o escopo do monitoramento e da avaliação da política de assistência social.



Quanto aos aspectos relacionados ao financiamento e orçamento da Assistência Social, nos dados coletados por Boschetti (2003, p. 81), é outra das temáticas de conhecimento superficial dos conselheiros e técnicos dos órgãos gestores, pois, "foi neste aspecto que predominaram os mais altos índices de questões não respondidas no âmbito dos Conselhos Municipais, o que indica a ausência de informação para responder ao solicitado".

Os principais entraves aos princípios da gestão transparentes e democrática dos recursos, como indica Boschetti (2003, p. 95) referem-se principalmente às incipientes discussões sobre "as características das fontes, a aversão da área econômica em vincular recursos, sob a justificativa da rigidez do orçamento e a inexistência de legislação específica que garanta a vinculação de recursos, por meio das fontes e/ou do percentual".

É importante notar que as legislações estaduais e municipais não garantem um percentual mínimo do orçamento a ser aplicado anualmente na assistência social, ficando a critério do gestor e do seu comprometimento com a política de assistência social o percentual a ser utilizado no município. A gestão do FAS para 64,70% dos CMAS fica sob a responsabilidade do prefeito, secretário, administrador ou contador do órgão gestor, ou seja, centralizado na prefeitura e não no Conselho.

A transferência de recursos do Fundo é marcada por uma série de elementos que distancia das diretrizes de gestão transparente e democrática dos recursos. Na avaliação dos Conselhos Estaduais e Municipais a influência político-partidária e o paternalismo são fatores que quando utilizados ocasionam atropelos às decisões tomadas no Conselho, em que podemos citar como exemplo o repasse de recursos para entidades que não possuem registro no Conselho, [...] ausência de visibilidade da transparência dos recursos para as entidades, entidades que recebem recursos, mas não prestam contas; e a exigência da Certidão Negativa de Débito, como um dos critérios de repasse dos recursos (BOSCHETTI, 2003, p. 106).

Além disso, Boschetti verificou que ocorre o encaminhamento ou não-envio das planilhas, relatórios em tempo exíguo pelo gestor. Isso acontece principalmente pelo desconhecimento ou da resistência do órgão gestor e a fragilidade dos Conselhos para pressionarem o governo a cumprir os prazos e diretrizes. Esse tempo incipiente para analisar e deliberar foram ressaltados com muita ênfase pelos participantes da pesquisa, estes

ressaltaram que quando conseguem analisar os relatórios de aplicação dos recursos, a análise é sempre prejudicada em razão do encaminhamento em tempo escasso, e além disto, a falta de capacitação dos conselheiros é um dificultador, impossibilitando a compreensão da linguagem técnica dos relatórios e não há uma clareza e simplicidade no conteúdo destas informações, o que impede um enfoque analítico e desqualifica o controle do destino dos recursos (BOSCHETTI, 2003, p. 111).

Nessa perspectiva, três aspectos facilitadores foram abordados pelos Conselhos pesquisados, que permitiram rever este quadro em alguns Conselhos que referem-se à garantia de prazos mais longos em resoluções dos Conselhos ou em deliberações das conferências para o envio dos relatórios; a relação com o Ministério Público e o fortalecimento dos Conselhos para solicitar as informações necessárias; e o estabelecimento de Comissões permanentes nos Conselhos para analisar detalhadamente os relatórios e planilhas.

A pesquisa realizada por Arretche (2002, p. 15) ao buscar "apreender a profundidade do exercício do controle social pelos conselheiros municipais das quinze regiões administrativas em que é subdividido o sistema descentralizado e participativo instituído no Estado do Paraná," na área da assistência social, buscou evidenciar limites e possibilidades da prática participativa, apontando as tendências do processo. Com resultados relevantes destaca-se desde a vigência da LOAS, foi instituído o sistema descentralizado e participativo de assistência social, resultando na criação legal e real dos fóruns, das conferências e dos Conselhos, bem como na elaboração dos planos como instrumentos de gestão social.

As previsões de reuniões e das formas de organização são respeitadas, havendo encontros periódicos nos diversos espaços dentro da estrutura descentralizada, como nas conferências, nos conselhos, nos fóruns regionais e estadual, para discussões dos temas de maior relevância, seguidos do estabelecimento de estratégias de encaminhamentos e de pressão (ARRETCHE, 2002, p. 16).

Nesta pesquisa também existem resultados que retratam o foco da natureza dos conflitos visualizados no interior dos CMAS e, em especial, na sua relação com o Estado, que recai, com grande intensidade, na efetiva partilha do poder de decisão. Esta, quando existe, tem se mostrado restrita e limitada, sem ampliar o espectro de deliberação das políticas públicas para impactos mais significativos na sociedade.

Quanto a relação estabelecida pelos Conselhos com a comunidade, os conselheiros informaram que ela ocorre mediante o repasse direto das demandas, das reivindicações e das propostas, trazidas no formato de necessidades individuais ou coletivas, por aqueles agentes que tradicionalmente, ao longo do processo histórico, foram os responsáveis pela definição e execução da política, tais como as entidades prestadoras de serviço, os profissionais da área e os órgãos governamentais.

Normalmente, as pautas são definidas com antecipação pelos próprios conselheiros, pela mesa diretora ou então pelo órgão gestor. Tal sistemática possibilita o conhecimento prévio dos assuntos, favorecendo o conhecimento das entidades e segmentos representados na definição dos posicionamentos a serem adotados e, por conseguinte, o preparo para as

discussões travadas no interior do conselho. Dentre essas demandas, salvo algumas questões pessoais, as demais discussões demonstram vinculação com a política pública específica, particularmente com as questões relativas à gestão municipal e aos programas de atendimento aos grupos mais vulneráveis.

Os conselheiros mencionam, ainda, que grande parte destas demandas são compatíveis com o diagnóstico social, o qual contém os indicadores geográficos da região, os contornos sócio-econômicos, culturais, de saneamento básico, enfim, de todas as áreas que envolvem as políticas públicas, além do levantamento das necessidades locais, dos programas já existentes, dos recursos existentes e necessários, da clientela atendida, da demanda reprimida, entre outros aspectos. A realidade revelada pelo diagnóstico, em confronto com os programas governamentais já existentes, proporciona uma melhor qualificação do sistema de gestão municipal no intuito de oferecer respostas positivas aos desafios apresentados.

Em contrapartida, as respostas indicam que os conselhos municipais, em sua maioria, tem considerado parcialmente os resultados do diagnóstico para elaboração e aprovação do Plano Municipal de Assistência Social, ainda que o diagnóstico deva ser relativizado, posto que o mesmo muitas vezes não contempla a totalidade da realidade social, tomando como exemplo a demanda reprimida que nem sempre tem a possibilidade de expressar as suas reais necessidades e, outras vezes os indicadores sociais não estão levantados ou mesmo cruzados com os demais dados disponíveis.

Este aspecto, aliado com a ausência de um planejamento mais sistemático, faz com que a própria elaboração do Plano Municipal de Assistência Social apresentasse limitações, na medida em que não contemplaram itens que demonstrem com clareza a prioridade da política, a população alvo e a instituição de uma dinâmica de avaliação de processo, de resultado e de impacto. Ocorre, ainda, que muitos deles são construídos tendo como referência um modelo do governo federal, desconsiderando a realidade, a organização, as potencialidades e as alternativas locais (ARRETCHE, 2002, p.17).

Foi identificado também que, em sua maioria, os CMAS elegem as prioridades, recaindo nos problemas mais agudos ou mais frequentes. Contudo, não ficaram definidos os critérios que embasam a eleição destas prioridades, na medida em que muito poucos conselheiros conseguiram relacionar os critérios utilizados. Esta situação sugere que ainda que o Conselho tenha seguido o fluxo de eleição das prioridades dentro dos espaços do sistema descentralizado e participativo da assistência social, não houve condições objetivas de afirmar se a totalidade das mesmas compõem um planejamento ou se apenas atendem as demandas emergenciais da comunidade (ARRETCHE, 2002).

As deliberações estão condicionadas a dois fatores: a fonte dos recursos para o financiamento de uma política específica e o porte do município. Ainda que de maneira não uniforme, os municípios de médio e grande porte têm avançado nesta questão, apresentando uma prática de mobilização dos usuários nas discussões das políticas a serem executadas de acordo com a necessidade dos segmentos. Por sua vez, os municípios de menor porte, com menor estrutura técnica e administrativa, têm apresentado uma política insuficiente, normalmente se restringindo a reproduzir e operacionalizar programas estaduais e federais, ou seja, acabam por praticar somente a manutenção da rede tradicional.

Este procedimento demonstra a fragilidade de entendimento de certos conselheiros em exercitar a essência de sua atribuição, ou seja, a prática deliberativa, na medida em que a política executada continua tendo caráter emergencial, com ações, benefícios e programas fragmentados.

Ocorre, outras vezes, a reinterpretação da demanda pela burocracia estatal, instituída para dar agilidade e cientificidade às respostas oferecidas pelo governo frente às pressões políticas, econômicas e sociais. Estas nem sempre correspondem exatamente às solicitações vocalizadas por grupos e movimentos que buscam introduzi-las na arena política. Para que o governo possa assimilá-las sem sofrer desequilíbrios e desajustes, ele se socorre da estratégia de proceder uma interpretação técnica das demandas, de modo a adequá-las dentro dos parâmetros passíveis de serem atendidos pelo grupo com poder hegemônico naquele determinado momento histórico.

A característica de cooptação e poder de influência por parte de certos segmentos e do próprio órgão gestor, quando nem sempre a deliberação é executada, ou quando o é, sofre algumas alterações de acordo com os interesses em jogo, já foi descrita acima. Importa também mencionar que estas estratégias não se concentram apenas no âmbito governamental, visto que há conselheiros não governamentais que adotam a postura de "aliados", como forma de assegurar a defesa de interesses particulares, e o que é pior, em determinadas ocasiões cobram a prática tradicional, como por exemplo, quando solicitam o encaminhamento direto das emendas parlamentares, fora da esfera do fundo.

Denota-se, no entanto, que não há posições e contraposições de cada uma das representações radicalmente definidas como favoráveis e opostas. Ocorre que, dependendo do momento histórico, do grau de articulação e organização apresentados, da informação recebida, analisada e trabalhada e da tomada de consciência que cada segmento consegue obter, o posicionamento é externado e sustentado dentro do Conselho.

Com razoável nitidez, em um dos legítimos espaços de deliberação da política de assistência social, ou seja, na plenária dos Conselhos, a vigência concomitante das concepções tradicional e contemporânea da referida política se faz presente de maneira recorrente.

Os conselheiros interpretam que elegem as prioridades da política estadual de assistência social e que acabam interferindo razoavelmente nas decisões, no entanto, elas têm sido transformadas lenta e parcialmente em ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

Em entrevista com os coordenadores do curso de capacitação de conselheiros houve unanimidade em reconhecer que o controle ainda se mostra incipiente, normalmente exercido apenas através do acompanhamento em reuniões e comissões temáticas do Conselho, ou mediante o convite para participar de reuniões específicas, inexistindo o estabelecimento de um mecanismo sistemático de prestação de contas do Conselho à comunidade em geral, exceto através dos fóruns.

Ocorre que, muitas vezes, existe apenas um acompanhamento casuístico ou um "falso controle social", pois se dá de forma superficial, parcial, frágil e assistemática, limitando-se a meras reuniões ordinárias, tratamento de questões imediatas e execução de tarefas rotineiras.

Todavia, se por um lado, impera a nova conformação político-jurídico-administrativa da política de assistência social, por outro, persistem ainda as práticas tradicionais. A repercussão destas posturas exige, antes de tudo, uma mudança cultural e política e o reordenamento institucional, porque alterar uma mentalidade, um modo de ser, um modo de agir exige a dimensão processual e histórica. Como exemplificação menciona-se que

foram evidenciadas posturas dos próprios conselhos que acabam por legitimar práticas filantrópicas tradicionais, como por exemplo, a restrição das atividades a meros procedimentos burocráticos, cartoriais, que não chegam a produzir transformações estruturais (reestruturação dos serviços), visando a garantia de direitos, ultrapassando a mera prestação de serviços pontuais (ARRETCHE, 2002, p. 27).

O novo modelo de gestão ainda não foi capaz de estabelecer, com amplitude, relações horizontais, fundadas na densidade de organização dos interesses representados e na legitimidade de representação, atingindo especialmente as pontas de atendimentos, onde está o usuário. As entidades não reconhecem o usuário como participante desse processo, persistindo numa prática tutelada.

Os Conselhos recebem prestações de contas periódicas acerca do gerenciamento do fundo, estas são fornecidas tardiamente ou no momento da plenária e, geralmente, são difíceis de compreender. Esta constatação é agravada quando os recursos financeiros continuam a ser

pulverizados pelos diferentes órgãos, sem uma articulação entre os programas, além de ser também transferido pelas vias transversais mencionadas acima.

O grosso das fontes de financiamento para a área de assistência social recebida pelos municípios paranaenses, de acordo com os dados obtidos nas entrevistas com os coordenadores, se localizam nos recursos advindos do governo federal e estadual para a reprodução de programas 'patenteados' nas respectivas esferas [...], também desrespeitam o fluxo de repasse direto fundo a fundo (ARRETICHE, 2002, p.29).

Quanto aos recursos para o FAS para os municípios, Arretche (2002) esclarece que são mínimos. Os repasses das esferas estaduais e federais entram em sua maioria via programas "carimbados", não fazendo parte do montante disponível no Fundo para a gestão das reais necessidades dos municípios.

Ainda de acordo com os relatos dos coordenadores, de modo geral, os conselheiros possuem dificuldades em acompanhar efetivamente todas as fases da proposta orçamentária (formulação, votação, execução e avaliação) por diversos fatores, ressaltando-se a insegurança quanto ao conhecimento dos aspectos que envolvem a formulação orçamentária da política pública de Assistência Social. Aponta-se também a falta da visão de totalidade da formulação da política pública de assistência social por parte dos conselheiros, onde se descola a questão do orçamento e do financiamento, priorizando o atendimento em função de demandas pontuais, independentemente dos diagnósticos sociais.

Outra pesquisa selecionada foi a realizada por Fuks, Perissinotto e Souza (2004) que ao analisarem experiências de 3 Conselhos municipais de políticas públicas (saúde, assistência social e criança e adolescente) de Curitiba; 5 municipais de Maringá (além dos mencionados incluíram trabalho e Fundef); e 2 estaduais (assistência social, trabalho).

Estes pesquisadores consideraram além das interações observáveis no processo decisório e os recursos possuídos pelos atores políticos, o contexto (interno e externo) como elemento que afeta a conduta política dos atores dentro dos Conselhos. Os resultados obtidos oferecem o entendimento de semelhanças entre os Conselhos, como existência de arenas de discussão, tendo desenho institucional compatível com as determinações; ocorrendo interferência do governo na eleição dos representantes não-governamentais; defendendo valores específicos de cada política; caracterizando a natureza da relação entre governo e sociedade civil (diretamente influenciada pelo grau de associativismo e a orientação ideológica do Poder Executivo). Isso significa, evidentemente, que os limites socioeconômicos, simbólicos e políticos funcionam como obstáculos relevantes à

participação, podendo até mesmo aprofundar a desigualdade política no âmbito dos próprios dispositivos participativos.

Quanto ao perfil dos conselheiros os resultados da pesquisa reforçam avaliações presentes em outros estudos: os conselheiros, no que se refere a renda, escolaridade e engajamento político-partidário, estão bem acima da média nacional. A heterogeneidade na composição, verificada pela diversidade das organizações representadas nos Conselhos, caminha, assim, ao lado de uma tendência à elitização da participação. Ainda sobre o perfil geral, um dado chama a atenção: em todos os Conselhos analisados, um grande número de conselheiros, inclusive dentre os que representam a sociedade civil, trabalham no serviço público.

Além dos recursos individuais e subjetivos, são também discutidos os recursos organizacionais (redes de apoio) das entidades representadas nos Conselhos, sendo explicitada a avaliação dos membros do CMAS de Curitiba:

Quando analisamos os segmentos, percebemos que somente as entidades dos prestadores de serviço (75%) contam com o apoio de membros do Poder Legislativo [...]. Aqui fica claro que o segmento que é mais eficaz em traduzir busca por apoio em apoio efetivo é o segmento dos prestadores de serviço. Esse segmento, portanto, tem mais recursos organizacionais e mais recursos políticos efetivos como representantes em instâncias importantes do poder estatal (caso do Poder Legislativo)" (FUKS, PERISSINOTTO e SOUZA, 2004, p. 66).

Na análise dos Conselhos do Paraná, a metodologia adotada, que privilegiou a análise das atas de reunião, permitiu esmiuçar a dinâmica deliberativa em suas diversas etapas: proposição, debate, encaminhamento e decisão. Em uma abordagem quantitativa, foram identificados os atores relevantes em cada uma dessas etapas e os principais temas em discussão. Os objetivos da análise eram saber quem iniciava as falas, quais os assuntos postos para a discussão, se tais falas eram seguidas ou não por debates e contestações, a forma de encaminhamento das decisões e os atores dominantes em cada uma dessas fases, sendo que a prevalência recaiu na representação dos governamentais.

Sobre a seqüência do processo decisório, os autores chamam a atenção para a ausência do debate, indicando um certo "consenso", ou "harmonia", contrário às expectativas da deliberação democrática, que tem na explicitação dos conflitos um dos elementos centrais. Os Conselhos decidem sobre temas relacionados às políticas públicas, sem debate ou negociação, o que parece sugerir uma forte despolitização dessas instâncias.

Os pesquisadores também enunciam que se por um lado as experiências conselhistas avançam no aspecto gerencial, estabelecendo a importância do planejamento e monitoramento

das ações, submetendo a ação estatal ao controle social, por outro lado elas apresentam um reduzido poder de inovação no que respeita ao centro de formulação das políticas e seus tradicionais percursos e atores. Se inovam nas estratégias gerenciais, também podem acabar levando à reprodução dos canais tradicionais de definição das políticas.

Além disto, manifestam que preciso ir mais fundo na compreensão dessas tendências como forma de qualificar não apenas os processos participativos em curso, mas o impacto que representam no que se refere à qualidade da democracia. A efetividade da participação, quanto à democratização dos processos de gestão e a melhoria na qualidade dos seus resultados, depende de alguns condicionantes, cuja identificação e discussão vão continuar animando, por muito tempo, os debates sobre a democracia contemporânea.

Também Cortes (2006) apresenta resultados parciais de estudo comparativo em andamento sobre os Conselhos municipais de políticas públicas e de direitos na Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA - que visa, entre outros objetivos, analisar as dinâmicas de funcionamento e os principais fatores que afetam o modo como se desenvolve o processo participatório. Para tanto, foram examinados 31 Conselhos municipais (saúde, de assistência social, direitos da criança e do adolescente, Fundef e comissões municipais de emprego). Inicialmente, discute como características institucionais podem condicionar as possibilidades de participação e o modo de funcionamento dos Conselhos.

Como dados que caracterizam os Conselhos pesquisados, Cortes (2006) informa que desde 1990, nos 31 municípios da RMPA, foram criados 152 Conselhos, dentre eles, em janeiro de 2004, 140 estavam funcionando, cinco não funcionavam, e sobre sete não foi possível obter informações adicionais além do documento de criação.

Além disto, Cortes (2006) constata que a criação da maior parte dos Conselhos, em cada área de política pública, concentra-se no período imediatamente posterior à normatização legal ou administrativa que vincula a constituição de Conselho à execução de novas funções e transferência de recursos financeiros para a esfera municipal da administração pública. A maioria dos Conselhos de assistência social – 67,7%, (21 em 31) – constituiu-se entre 1995 e 1996, depois de 1995, quando foram estabelecidas as normas de descentralização que condicionavam o repasse de recursos à sua criação.

Cortes (2006) também destaca que há diferenciação entre os Conselhos, visto que em alguns existe participação intensa de representantes do movimento popular e sindical. Outros existem apenas formalmente, criados para responder à exigência legal e, desse modo, viabilizar o recebimento de recursos financeiros. A identificação dos atores envolvidos em processo participatório, e a análise do modo como atuam elucidam a natureza desses



Conselhos como espaço de confluência da ação coletiva, em que se legitimam decisões já tomadas, ou se negociam o estabelecimento de consensos, disputam propostas conflituosas, ou simplesmente arregimentam forças para disputas que ocorrem em outros lugares.

Com estas explicações Cortes (2006) enfatiza que ativistas de organizações da sociedade civil optam por participar de Conselhos, podendo avaliar os custos e vantagens de seu envolvimento em arenas mais ou menos relevantes para a atuação política, tendo em vista a importância relativa de cada área. Esse é o caso de lideranças do movimento popular e sindical. As opções são reduzidas para os representantes de grupos de interesse de clientelas específicas que se envolvem nas atividades dos Conselhos de assistência social, por exemplo.

Encontra-se em Cortes (2006) a ênfase sobre o que influencia na conformação dos fóruns e as possibilidades de ocorrer participação, o tipo de provisão oferecida, considerando seu modo de financiamento, produção e distribuição. Particularmente relevantes são as modalidades de relações entre o poder público e interesses privados, principalmente em relação: ao financiamento da provisão; à natureza governamental ou privada dos responsáveis diretos pela oferta de benefícios, bens e serviços; à regulação dessa oferta; e ao tipo de descentralização.

A preocupação central exposta por Gallotti (2005, p. 71), na pesquisa realizada no município de Canoinhas (Santa Catarina), foi analisar o CMAS, entre 1997 a 2001, voltando-se para os aspectos que especificam sua existência em Canoinhas. Os aspectos relevantes estão associados à criação do Conselho que foi feita "às pressas" tendo em vista a exigência formal de acesso aos programas federais houve a discussão com a sociedade, na medida em que esta foi chamada a dialogar e definir a composição do Conselho e as eleições dos representantes não governamentais.

As análises que referenciam aos dados coletados demonstram que na visão de Gallotti (2005), o CMAS, cumpriu as determinações legais para o seu funcionamento e que promoveu capacitações para seus conselheiros. Também foram enfatizados os aspectos relacionados ao caráter deliberativo do Conselho, a publicização do debate, a formulação de agendas a serem tematizadas, representando assim indicadores para o exercício da participação e realização do controle social.

A questão das presenças dos conselheiros nas reuniões é fator decisivo para a consolidação da autonomia, pois pode ser aliada ao indicador organização interna, essencial para assegurar a efetividade das deliberações do Conselho [...] e está aliado à categoria caráter deliberativo, na medida em que aponta para a legitimidade da representação (GALLOTTI, 2005, p.86).

Além disto, Gallotti (2005, p. 93) esclarece que estas constatações "refletem uma certa contradição com aquilo que se tem afirmado acerca das dificuldades de participação da sociedade civil". E acrescenta: "o número de intervenções apontou para a efetivação do direito dos conselheiros de se contraporem aos demais, colocando-se como sujeitos ativos e em nível de igualdade"

Gallotti (2005) esclarece que "a partir da síntese quantitativa acerca das discussões, deliberações, votações e aprovações, pode-se identificar que havia, no CMAS de Canoinhas, distintas posições acerca dos assuntos em pauta que ora articulava, ora separava os interesses dos sujeitos envolvidos no Conselho".

No que se refere às capacitações foi feita menção ao Programa de Capacitação Continuada à Distância para conselheiros, técnicos e gestores de assistência Social, promovida pela Secretaria de Estado da Assistência (MPAS), em 1999, tendo sido dada continuidade em 2000.

Em termos de avanços Gallotti (2005) destacou os relacionados à maturidade obtida pelo Conselho considerando-se a necessidade de renovação dos seus integrantes rompendo com as possibilidades de perpetuação das representações. Também foram apresentadas ações realizadas para ampliar os recursos do FMAS, o envolvimento das entidades, a responsabilização com o Plano Municipal, criação do Fórum de Assistência Social. Mas cabe esclarecer que foi constatada a não fidelidade de registro em atas, pois "apesar de dar conhecimento aos conselheiros acerca do planejamento das ações, o registro em ata não aponta para a adequada discussão do Plano na direção do controle das ações". Em 1998, houve o questionamento de conselheiros acerca de ações do PMAS (GALLOTTI, 2005, p.129).

Considerando então as reflexões apresentadas que evidenciam ponderações, questionamentos sobre os Conselhos de Direitos, especificando-se os de Assistência Social e buscando destacar a participação e o controle social, há que ser reiterada a posição de que:

[...] a questão da construção e difusão de uma cultura democrática tem um caráter crucial nos diferentes contextos do Brasil, pois "essa é uma sociedade na qual a desigualdade econômica, a miséria, a fome são os aspectos mais visíveis de um ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais: o que podemos chamar de 'autoritarismo social'. O autoritarismo social alimenta formas de sociabilidade excludentes e reproduz a desigualdade em todos os seus níveis, inclusive e sobretudo no campo da política e constitui, como fator impeditivo de uma efetiva democratização das relações entre Estado e sociedade (DAGNINO, 1994, p. 104).

### **3. UM OLHAR REFLEXIVO E CRÍTICO: CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JUIZ DE FORA**

#### **3. 1. Investigação sobre o CMAS/JF: natureza e procedimentos utilizados**

A natureza deste estudo conforme indicada na introdução, é qualitativa, incluindo como procedimentos a observação documental e a pesquisa de campo, realizada por meio de entrevista, com 11 conselheiros. A fase documental iniciou com a coleta de dados nos arquivos do CMAS/JF, principalmente nas atas das reuniões, e nas matérias divulgadas pela imprensa local, no período de setembro a outubro de 2006. Essa aproximação foi importante para possibilitar maior interação com a realidade pesquisada e com as discussões estabelecidas nesse espaço, possibilitando uma maior apreensão e entendimento dos dados coletados junto aos conselheiros. Somam-se a estas informações as que foram obtidas junto a trabalhos produzidos na FSS/UFJF.

Inicialmente foi feita a composição da amostra, que implicou na seleção de conselheiros, segundo critérios estabelecidos: assiduidade e intervenções realizadas nas reuniões, que constassem nas atas; tempo de participação enquanto conselheiro, ter participado de mais de uma gestão do Conselho; representação por segmento (governo e sociedade civil – sendo esta dividida entre prestadores de serviços e representantes dos usuários). A partir destes critérios foram selecionados 20 conselheiros, porém a dificuldade de localização, aliada indisponibilidade dos mesmos<sup>6</sup>, determinaram a constituição da amostra com 11 conselheiros: 5 representantes governamentais e 6 representantes da sociedade civil (3 representantes de entidades assistenciais, 2 de conselhos profissionais, 1 representante de usuários).

Cabe ressaltar, que foi escolhida a técnica de entrevista para a coleta de dados junto aos conselheiros, que decorreu das reflexões feitas por Minayo (1993, p. 109-110) de que é "um instrumento privilegiado enquanto fonte de informação no fornecimento de dados primários quanto secundários". Além disso, os entrevistados revelam, por meio do seus discursos, suas percepções, opiniões e valores ao mesmo tempo em que se constitui "a magia de transmitir, através de um porta-voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, sócio-econômicas e culturais específicas".

---

<sup>6</sup> Pois o cadastro de conselheiros do Conselho é precário, restringindo-se a nome do mesmo e a entidade que representou. O frágil vínculo da entidade com seu conselheiro fez com que muitas entidades não soubessem dar dados precisos sobre a localização dos conselheiros. Além disso, alguns conselheiros apresentaram indisponibilidade, para entrevista, devido sua sobrecarga de trabalho.

Para tanto, foi elaborado um formulário, que foi pré testado o que possibilitou verificar o entendimento dos conselheiros sobre as questões e a necessidade de modificações. Após o pré-teste foram feitas as adequações necessárias, podendo-se então, organizar a fase de coleta de dados. As entrevistas foram individuais, realizadas por meio do formulário, constando de questões fechadas e abertas, sobre características dos conselheiros; sua inserção e atuação no Conselho; funcionamento desta instância deliberativa; e sua legitimidade, no período de novembro a dezembro de 2006.

Ocorreu o agendamento das entrevistas e foram feitos os esclarecimentos necessários aos conselheiros selecionados quanto a natureza e finalidade deste estudo; comprometimento da pesquisadora com o anonimato, o sigilo de todas as informações, disponibilização dos resultados, não ressarcimento financeiro; possibilidade de retirar o seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer penalização ou prejuízo; e assinatura do termo de livre consentimento ratificando que participaram por livre e espontânea vontade.

Após a coleta dos dados documentais e das entrevistas foram feitas a leitura, a seleção e a ordenação dos mesmos, respeitando-se o que se teve acesso. Assim foi possível realizar a sistematização, que incluiu a seleção de depoimentos, cabendo esclarecer que todos os entrevistados foram identificados - representantes governamentais - RG; representantes da sociedade civil - RSC, acrescidos (ou não) das letras de A até K, que correspondem aos 11 conselheiros, visando garantir o anonimato.

As fases de análise e interpretação dos resultados foram efetivadas a partir do estabelecimento da categorização do material sistematizado, adotando-se quatro eixos para a sua apresentação: perfil sócio-profissional e cívico político dos conselheiros; inserção e atuação dos conselheiros; funcionamento do CMAS/JF; legitimidade do CMAS/JF.

Esclarece-se que a natureza destas fases é qualitativa constando de reflexões e de questionamentos sobre os mesmos, incluindo-se representações percentuais, que servem para indicar a significação e a comparação entre os dados obtidos nas entrevistas. Quanto a utilização de percentuais informa-se que foram feitos ajustamentos para que a totalização correspondesse aos 11 representantes entrevistados como 100% (45,5% RG e 54,5% RSC, variando-se a decimal). Também nesta interpretação foi estabelecida a correlação com referências, anteriormente apresentadas e que foram ampliadas contribuindo assim para complementar e elucidar as análises feitas, para cada eixo.

Após a coleta dos dados documentais e das entrevistas foram feitas a leitura, a seleção e a ordenação dos mesmos, respeitando-se o que se teve acesso. Assim foi possível realizar a sistematização e proceder a análise e interpretação dos resultados. Para tanto, foi estabelecida

a categorização do material sistematizado, adotando-se quatro eixos para a sua apresentação: perfil sócio-profissional e cívico político dos conselheiros; inserção e atuação dos conselheiros; funcionamento do CMAS/JF; legitimidade do CMAS/JF.

### **3.2. Processo de implantação do CMAS/JF**

Em Juiz de Fora<sup>7</sup> o processo de implantação da LOAS ocorreu por iniciativa da Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social - SETAS -, no ano de 1994, que organizou um Seminário Regional, objetivando divulgar a mencionada Lei, especialmente no que se refere à descentralização, à estruturação dos Conselhos e dos Fundos municipais. Este seminário contou com a presença de prefeitos, vereadores, presidentes de entidades civis sem fins lucrativos da área de assistência social, profissionais, estudantes de diversos municípios da Zona da Mata (BELGO, NASCIMENTO e ARANTES, 1997).

Entre as dúvidas que surgiram neste seminário menciona-se: a composição dos CMAS, as alternativas de escolha de seus integrantes; o gerenciamento dos recursos do Fundo Municipal.

Após este evento, não foram efetivados os procedimentos necessários visando a implementação da mencionada Lei, em decorrência da falta de apoio do então prefeito Custódio Mattos, assumida publicamente por meio de diversas manifestações (BELGO, NASCIMENTO e ARANTES, 1997).

A possibilidade de ausência de verbas públicas, em decorrência da extinção da LBA, contribuiu para a mobilização de entidades assistenciais, juntamente, com o Fórum que as representa (denominado Fórum DEDICA – Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente). Assim foi desencadeada a articulação visando o processo de implantação dos dispositivos da LOAS no município, sendo o referido Fórum o importante protagonista deste processo.

Também este Fórum conclamou a participação de atores expressivos para a concretização dos seus objetivos (como a Faculdade de Serviço Social - FSS/UFJF, o Conselho Regional de Serviço Social - CRESS- seccional de Juiz de Fora, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA -, os conselhos tutelares, a

---

<sup>7</sup> Este município possui uma rede de proteção social acima da média nacional, porém mesmo assim, apresenta indicadores sociais contrastantes. É possível observar a existência de graves problemas associados com a alta concentração de renda e à pobreza absoluta. O contraste fica nítido, quando podemos visualizar que, apesar de atualmente a renda per capita do município ser de aproximadamente R\$ 6,2 mil por ano, cerca de 55% de sua população possuem renda anual inferior a R\$ 5 mil e 15,32% (que corresponde a 70 mil habitantes) vivem com menos de R\$ 100,00 por mês. Aproximadamente, 20% dos mais ricos concentram 63% da renda total da cidade (COSTA, 2003, p. 76).

Associação Municipal de apoio Comunitário - AMAC -, a SETAS, a Câmara Municipal; todas as entidades não-governamentais da área da assistência, os representantes dos usuários desta área). É importante mencionar que durante esse processo houve uma permanente pressão de órgãos da administração municipal que tinham interesse em materializar as primeiras propostas de projetos de Lei, que resultariam na criação do CMAS e do Fundo Municipal (BELGO, NASCIMENTO e ARANTES, 1997).

Deste modo, o processo de tramitação tanto do projeto de Lei que criou o Conselho quanto o da criação do Fundo Municipal, foi longo e permeado por lutas devido a diversidade de interesses. A aprovação destes projetos ocorreu somente em setembro de 1996 (Lei nº. 8.925 - CMAS; Lei nº. 8.926 - Fundo Municipal) (BELGO, NASCIMENTO E ARANTES, 1997).

Em 1997, com a mudança do governo municipal e a exigência federal que determinava o início de funcionamento do CMAS até dezembro, a Secretaria de Governo, AMAC, CRESS, SETAS-CAD, Fórum DEDICA, a Coordenadoria de Apoio as Deficiente – CINDEF, e a FSS/UFJF, formaram uma comissão para organizar um Fórum Municipal visando eleger os representantes da sociedade civil e legitimar os representantes governamentais.

A composição do Conselho, segundo as determinações legais é de 18 integrantes sendo 9 representantes governamentais e 9 da sociedade civil (destes 4 são representantes de entidades prestadoras de serviços assistenciais; 1 representante dos conselhos profissionais da área; e 4 representantes de entidades de organização de usuários), sendo que cada representante titular tem um suplente oriundo da mesma categoria representativa.

A análise feita por Singulani (1998) quanto ao processo de implantação do CMAS/JF contem a informação de que a escolha de parcela significativa dos conselheiros (60%) ocorreu através de indicação da instituição (governamental e sociedade civil); sendo que 40% não esclareceram a forma como foram escolhidos. Entre estes apenas 26,66% afirmaram que a motivação para participar do Conselho veio do entendimento que o trabalho na área da assistência social é essencial para a sociedade.

A estrutura do CMAS/JF corresponde à Plenária, Conselho Diretor, Secretaria Executiva, e as Comissões Temáticas, cada uma contendo funções específicas determinadas pelo próprio Regimento. A Plenária é a sessão pública e a última instância do CMAS de deliberação, sendo realizada ordinariamente, no mínimo, uma vez por mês, e extraordinariamente, a qualquer tempo, por convocação do Presidente ou pela maioria de seus membros. Para se iniciar a plenária é exigido um quorum mínimo de conselheiros de 50% mais um. Decorrido o prazo de tolerância, de quinze minutos (previsto no Regimento

Interno), e persistindo a ausência de membro efetivo, este será substituído, na oportunidade, pelo respectivo suplente.

O Conselho Diretor é eleito na plenária, para o mandato de um ano, sendo composto por quatro representantes: o Presidente, Vice-Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário, tendo cada um deles atribuições específicas. O CMAS/JF adota o posicionamento de alternância da Presidência no Conselho Diretor, entre a sociedade civil e o governo. Na atual gestão o mandato da presidência está sendo exercido pela sociedade civil.

A Secretaria Executiva é órgão de assessoramento, de apoio técnico, administrativo e operacional do CMAS diretamente subordinado à Presidência e a Plenária. Essa Secretaria é composta por uma Secretária Executiva, um Técnico e um Assistente Administrativo, indicados pelo Órgão Gestor da Assistência Social, a AMAC, com aprovação da Plenária do CMAS.

As Comissões temáticas permanentes e atuantes são denominadas: Normas e Avaliação; Monitoramento e Avaliação; Formação e Comunicação. A primeira destina-se à estabelecimento de normas e o aprofundamento de todas as propostas, resoluções e projetos que são encaminhados ao CMAS, podendo solicitar pareceres técnicos quando julgar necessário, zelando pelo cumprimento da legislação, estabelecendo assim critérios e normas, bem como acompanhar o trabalho das entidades inscritas, com intuito de subsidiar o trabalho da Plenária.

A segunda tem responsabilidade com a aplicação, acompanhamento e avaliação dos recursos alocados no FMAS. E a terceira possui a dupla atribuição de organizar e planejar as formações e capacitações e a de implementar a política de comunicação interna e externa do Conselho.

As Comissões provisórias são criadas para tratar temas, estudos, aprofundamentos específicos e ações eventuais como por exemplo, a organização da Conferência Municipal de Assistência Social.

Esta estruturação do Conselho, que encontra-se legitimada juridicamente faz com que exista um "padrão" a ser seguido conforme aponta (TATAGIBA, 2002, p. 17):

Na análise dos regimentos internos, vemos que os conselhos municipais de São Paulo possuem uma mesma estrutura básica de funcionamento composta por: a) plenário, integrado pelos membros titulares do conselho, em número definido na lei de criação; b) coordenação geral ou comissão executiva, que é o órgão de execução das decisões do plenário, no geral composta por presidente, vice-presidente, 1º secretário e 2º secretário; c) secretaria executiva, que é um órgão auxiliar da coordenação geral; d) comissões temáticas, que são comissões permanentes auxiliares, compostos por membros do Conselho, cuja função é auxiliar o plenário em torno de temas específicos

afins ao Conselho; e) grupos de trabalho ou comissões temporárias, que também têm como função auxiliar o plenário do conselho em torno de temas específicos, podendo para tanto convidar pessoas ou instituições que não integram o Conselho (TATAGIBA, 2002, p. 17)

Retomando-se ao CMAS explicita-se que além desta estrutura padrão possui representação em várias comissões/conselhos de interface com a política de assistência social, no âmbito municipal, regional e estadual, tais como: Comissão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – COMPETI, Comissão Interinstitucional da Política de Abrigo, Comissão de Direitos Humanos, União Regional dos Conselhos Municipais de Assistência Social – URCMAS, Conselho Municipal do Bolsa Família e Conselho Estadual de Assistência Social.

Em 2002, após cinco anos de funcionamento, o CMAS/JF, segundo Oliveira e Fernandes (2004, p. 58) buscou alternativas de expansão: "percebe-se tentativas de realizar interface entre as políticas sociais objetivando fortalecer a política municipal de assistência". Pela primeira vez a II Conferência Municipal da Assistência Social foi realizada em conjunto com o CMDCA, e teve como tema: "Ação em Rede nas Políticas Públicas", desdobrando-se em dois eixos: "LOAS + 10" e "Pacto pela Paz" e elegendo os delegados da IV Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e V Conferência Estadual de Assistência Social.

Outra relevante alternativa visou fortalecer a política municipal de assistência aparece no Relatório de Gestão de 2003, atendendo a uma deliberação desta V Conferência Municipal. Por iniciativa do referido Conselho foi criada a União Regional dos Conselhos Municipais de Assistência Social – URCMAS, como órgão articulador, facilitador e fortalecedor do processo de desenvolvimento e ampliação da política municipal de Assistência Social. Esta agremiação tem como metas promover encontros, seminários e cursos de capacitação dos conselheiros. Deste modo, contribui para a discussão, troca de experiências e capacitação para os Conselhos municipais.

### **3.3. CMAS/JF: conhecendo e refletindo sobre a sua significação**

A apresentação dos resultados possibilita o conhecimento sobre os conselheiros e o Conselho, tomando-se como parâmetro o período de setembro a dezembro de 2006, no qual foram feitas a observação documental e as entrevistas. Também possibilita desvendar aspectos que são inerentes à natureza deste tipo de Conselho, que são denotativos de



comparações e de contradições. Procurou-se assim em cada eixo dar uma conformação aos dados que inclui reflexões e/ou questionamentos.

### **3.3.1. Eixo 1 - Perfil sócio-profissional e cívico-político dos conselheiros**

Os indicadores utilizados para configurar o perfil dos onze conselheiros entrevistados incluem: nível educacional; situação no mercado de trabalho; vinculações com partido político e outras organizações; fontes utilizadas para atualização sobre acontecimentos políticos e sociais; atividades sócio-políticas; candidatura a cargos comunitários ou políticos.

A escolaridade de nível superior (completo) é encontrada em 81,7% dos entrevistados, graduados em Serviço Social (18,2%RSC e 9% RG), Engenharia (18,2%RG), Filosofia (9%RSC) e Letras (9% RSC) e 18,2% com pós graduação (especialização e mestrado incompleto). Nos níveis de ensino médio (incompleto - 9% RSC) e de fundamental (9% RG).

A situação no mercado de trabalho se revela com os dados de que 72,7% dos representantes estavam vinculados com a administração municipal, como funcionários contratados, em cargos de confiança e/ou como vereadores (27,2% RSC; 45,5% RG). Além destes 18,2% (RSC) vinculados em instituições particulares, como empregados; e como aposentado 9% (RSC). Além destas situações 27,3% dos RSC eram voluntários em instituições assistenciais e conselhos profissionais e 9% como empresário (RG).

Em termos de tempo de serviço na administração municipal houve variação entre os RSC - de 03 a 07 anos (18,2%) e com mais de 10 anos (9%). A variação dos RG correspondeu: 07 a 10 anos os 36,4%; e com mais de 13 anos (9%). As outras vinculações se referem à instituições particulares (18,2% RSC) com mais de 10 anos de trabalho.

Em relação à carga horária 91% trabalham em média 40 horas semanais, no entanto entre estes destaca-se que 36,4,% por estarem vinculados a outras atividades dispendem mais tempo para que possam cumprir seus compromissos (como voluntários ou empresário).

Como atuam em cargos compatíveis com sua escolaridade e capacitação profissional 54,6% dos conselheiros de nível superior têm renda mensal variável entre 5 a 10 salários mínimos; 27,3% percebem mais de 10 salários mínimos. Apenas o aposentado recebe até 2 salários mínimos (RSC).

Verifica-se que a vinculação em diversos espaços sócio-políticos singulariza a prevalência dos RSC em Conselhos de Direitos (45,5%) especificando-se no CMCD (36,4%); e no CMS (9%). E nos RG esta prevalência foi em partidos políticos (36,3%), havendo a manifestação de que a frequência nas reuniões "*sempre*" ocorreu ou que

comparecia: "*quando sou convidado ou quando tenho alguma informação ou manifestação para repassar*" (RG-G) e chegando a ocupar cargo de vereador (27,3%).

A não vinculação com outras associações foi de 63,4%, sendo superior nos RSC (36,3%). Com índice igual (18,2%) os dois segmentos tinham vinculação com SPM, sindicatos e conselhos profissionais e deste total 27,2% chegaram a exercer cargos de direção em instituições assistenciais.

As respostas obtidas quanto à atualização sobre os acontecimentos políticos e sociais têm índices diferenciados. Entre os RSC esta atualização ocorre sempre (27,3%) ou às vezes (27,3%) ao passo que nos RG é esta alternativa de resposta (45,5%). Os dois segmentos utilizavam de diversas fontes de acesso a informações prevalecendo jornais, cursos, revistas, legislação e internet.

Entre as atividades que os conselheiros tomaram parte no ano passado (2006) merece destaque, a participação dos dois segmentos na alternativa lista ou abaixo-assinados (72,7%), prevalecendo os RSC (45,4%). Além desta, forma citadas as reuniões de grupos locais, os trabalhos voluntários e as manifestações de protesto, das quais participaram 54,6% com igualdade de representação para os dois segmentos (27,3%).

Estes dados são indicativos de que nos conselheiros entrevistados apresentam semelhanças com o perfil elaborado em outros estudos, apontados anteriormente, que ressaltaram aspectos parciais ou buscaram fazer uma configuração em nível mais global. Acresce-se a estes a sintetização feita por Tatagiba (2004) que informa sobre a heterogeneidade na composição, que tem que ser reconhecida, por meio da diversidade das organizações representadas. Esta parece caminhar ao lado de uma tendência à elitização da participação constatada nas análises dedicadas ao conhecimento do perfil dos conselheiros.

Nesta sintetização a autora faz referência à outras pesquisas como a realizada nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém definiu como caracteres do perfil dos conselheiros:

Os principais atores sociais das cidades se representam nesses espaços [os conselhos], que abrangem um amplo leque de identidades, padrões de ação coletiva e segmentos sociais [...]. Não obstante essa diversidade, a representação social nos conselhos municipais se mostra limitada aos segmentos sociais com capacidade de organização e presença na cena pública, constituídos por aqueles com maior renda e maior escolaridade (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004, p. 27).

Também a autora menciona que esta situação também foi encontrada na pesquisa de Tótor e Chaia (2004), sobre os Conselhos de Saúde, Assistência Social e Criança e

Adolescente dos municípios da região metropolitana de São Paulo e ainda destacada na pesquisa de Labra e Figueiredo, junto aos conselheiros de saúde da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

[...] os dados mostram que entre os representantes dos usuários primam os conselheiros homens; trata-se, no geral, de pessoas maduras das quais cerca de dois terços (72%) estão ou estiveram inseridas no mercado formal de trabalho e, o mais importante, as informações relativas ao grau de instrução revelam que 43,3% têm curso superior completo ou incompleto, em circunstâncias nas quais a média da RM é de apenas 6,6% [...] a experiência prévia, mais o nível educacional acima da média e o pertencimento à direção da organização [a que pertencem] revelariam duas tendências convergentes: a 'profissionalização' da atividade de conselheiro e certa 'elitização' dos ocupantes desse cargo (LABRA e FIGUEREDO, 2002, p.544).

### **3.3.2 Eixo 2 - Inserção e atuação no CMAS/JF**

A apresentação deste segundo eixo contem os seguintes indicadores: razões e motivação quanto à inserção no Conselho; representação nas gestões; capacitação; condições de participação.

#### **a- inserção e motivação**

A inserção dos entrevistados no CMAS/JF ocorreu na sua quase totalidade por indicação (91%). Entre os RG as explicações desta forma de inserção decorreram preferencialmente do cargo que ocupavam (27,3%), associando-se à profissão (18,2%), ao passo que os RSC foram enunciadas a militância, o interesse e a defesa do segmento dos usuários (com índice igual a 18,2%, respectivamente). Neste segundo segmento havia a expectativa de que fosse utilizado o processo eletivo, considerando-se as determinações regimentais.

Em relação aos RG cabe destacar que a tendência é a de que a indicação destes ocorre em cada mandato do executivo municipal, quando também exercem funções de confiança ou passam a ser integrados às equipes de trabalho das instâncias que são responsáveis pela assistência social, ocupando posições estratégicas. Com isto tendem a permanecer em mais de uma gestão nos Conselhos de Direitos, passando a ser "braço-direito" da administração nestes, o que contribui para a manutenção de centralidade de poder nos mesmos. Esta situação foi constatada especialmente quando ocorreu a manutenção do Prefeito em dois mandatos, devido reeleição, o que parece ter correspondido à manutenção dos RG.

Reconhece-se que a indicação dos representantes governamentais se efetiva por decisão do poder executivo, que está determinada legalmente, causa estranheza a utilização deste mesmo critério também na sociedade civil. Esta situação parece corresponder à uma "pactuação de interesses", associada a caracteres da tradição política brasileira, ou seja, indicar representantes com níveis de confiabilidade, fidelidade e defesa das instituições, sejam governamentais ou não. Estas formas de indicação possibilitam levantar questionamentos sobre a forte influência do poder público na composição e organização dos Conselhos gerando um espaço de controle governamental podendo solidificar práticas burocráticas que facilitam a manutenção da "velha democracia representativa", como bem explicitaram Campos e Maciel (1997, p. 152).

Além destas constatações infere-se que também a indicação constitui o "aval" para a liberação de 91% dos entrevistados, sem dificuldades, para participar das atividades do Conselho. Como explicações, 36,4% dos RG, expressaram: obrigações e/ou compromissos que passaram a ser assumidos pela administração municipal, visto que entre estes representantes encontravam-se os de cargos de confiança - direção de instâncias na área da assistência social - ou ocupantes de funções estratégicas nos programas desta área.

Nos RSC (45,5%) as explicações se voltaram para o interesse das instituições (27,3%), e a importância da participação (18,2%) chegando a complementar que: "*pelo interesse pela participação dos funcionários em vários Conselhos de Direitos*" (RSC-C); "*a instituição tinha interesse em adquirir uma visão da política social*" (RSC-D); "*pelo interesse da instituição em acompanhar as discussões realizadas*" (RSC-K); "*por entender a importância da participação neste espaço*" (RSC-E; RSC-F). Além disto, 9% não enfrentava dificuldades, pois era aposentado.

Cabe salientar que entre os funcionários públicos municipais, integrantes dos RSC, foi expresso que mesmo reconhecendo a não dificuldades de liberação existiam implicitamente, pressão e cobrança, bem como o não entendimento, a desvalorização por parte de colegas de trabalho, o que é ressaltado no depoimento selecionado:

Eu não era proibido de participar, porém sempre era alvo de piadas, trabalhos extras e fatigantes pela minha constante ausências e, além disso, mal quista entre os demais colegas de trabalho que viam mais a participação conselhistas como uma 'desculpa' para sair do trabalho no horário do expediente do que como uma atividade profissional. Na verdade, ninguém imagina ao liberar um funcionário para participar do Conselho, que serão tantas reuniões, pois o envolvimento pressupõe participar além das plenárias, reuniões extraordinárias e também das Comissões (RG-E).

Reitera-se que a prevalência da indicação como estratégia de inserção no Conselho pode ser um dos mecanismos que facilita a articulação de interesses, fazendo que com que representar corresponda ao cumprimento de compromissos com a instituição, facilitando assim a cooptação e a submissão aos interesses instituídos.

Referenciando-se à motivação para participar do Conselho as respostas obtidas foram reveladoras de que 45,4% acreditam no Conselho, prevalecendo os RSC (27,2%). Com este mesmo índice foi referenciada a militância, também deste segmento. Além disto ocorreu a manifestação da identificação com as "*políticas sociais*" (assim expressaram 18,2% de cada segmento). Os percentuais que variaram entre 9% (RSC) a 18,2% (RG-RSC) foram encontradas como respostas a defesa dos usuários, a experiência, o cargo e o interesse.

Entre os depoimentos selecionados destaca-se:

*"devido a minha experiência, pela minha identificação com as discussões sobre as políticas sociais e meu interesse em conhecer a rede de assistência social do município para melhor complementar os atendimentos prestados pela entidade onde atuo" (RSC - C);*

*"porque acredito nesta forma de organização e pelo potencial do Conselho de formar e fazer política de uma maneira diferente" (RSC-F);*

*"considero que posso contribuir com as discussões, na mediada em que tenho contato muito grande com usuários e poderia levar suas reivindicações e opiniões" (RG-B);*

*"pelo cargo que ocupo, devido a minha experiência e pela minha identificação com as discussões sobre as políticas sociais" (RG-G).*

Verifica-se com estas explicitações que os entrevistados asseguram credibilidade ao Conselho, o que mereceria um aprofundamento para que pudesse ser compreendida esta qualificação. Associa-se a esta ponderação a necessidade de desvendar o que significa "*fazer política de uma maneira diferente*" e ainda o que traduz a "*identificação com as políticas sociais*".

#### **b- permanência nas gestões**

Quanto à permanência de 91% dos conselheiros em mais de uma gestão há que ser refletidas as suas consequências. Se for tomada como referência a primeira gestão identifica-se que entre os RG 36,4% integraram o Conselho juntamente com 45,5% dos RSC. Na segunda gestão, foram conselheiros 27,2% de cada segmento; na terceira gestão este também foi o índice encontrado, só que correspondendo aos RG; na quarta gestão ocorreu um

acréscimo do RG (36,4%) e uma pequena redução de RSC (18,2%) e na quinta gestão os percentuais foram iguais para os dois segmentos (18,2%).

Tomando-se estas referências em nível de particularização evidencia-se que os RG estiveram presentes nas cinco gestões com índices variáveis entre 18,2% a 36,4%, ao passo que nos RSC os percentuais foram de 18,2% a 45,4%.

As reflexões sobre estas ocorrências podem ser diversificadas, no entanto ressalta-se que nas cinco gestões, entre os conselheiros entrevistados há experiência acumulada em 18,2% dos RG, ou seja acompanharam o processo de desenvolvimento do Conselho. Acresce-se a esta constatação o fato de também deste segmento, 9% participou de quatro gestões.

Além disto, este foi o índice que correspondeu aqueles que só tem uma experiência (na 1ª gestão 9% RG e na 5ª gestão 9% RSC). Estes estiveram presentes em momentos que são reveladores de que o RG se inseriu no Conselho em "igualdade de condições com os demais integrantes", ao passo que o RSC se deparou com o Conselho numa fase de experiência acumulado, o que pode lhe ter exigido acompanhar o que estava em desenvolvimento.

As identificações feitas são indicativas de que a totalidade dos entrevistados já passou da fase da implantação do Conselho, quando as determinações burocráticas demandam uma dedicação "maior" para as formulações das exigências, como Regimento Interno, organização e seleção de temáticas para as reuniões, registro de atas etc. "Como os estudos demonstram, a discussão sobre a organização interna ocupou um grande espaço na agenda temática dos conselhos em sua fase inicial" (TATAGIBA, 2004, p. 16).

### **c- funções**

As funções exercidas pelos conselheiros entrevistados foram agrupadas por segmento. Para os RSC estiveram voltadas: "*fazer proposições e contribuir para que o Conselho exerça sua função*" (18,2% -RSC-C -RSCI) e 27,3% : "*de buscar acompanhar todas as discussões, capacitar-se para melhor deliberar sobre a política municipal de assistência*" (36,3% - RSC-D;RSC-E;RSC-F; RSC-K).

Argumentações semelhantes foram apresentadas pelos governamentais: "*acompanhar as discussões, para que ocorra as deliberações da política municipal de assistência*" (18,2% -RG-A; RG-H); "*de mobilizar e contribuir para que o Conselho exerça sua função*" (RG-B-RG-I); "*de contribuir para que as funções do Conselho sejam exercidas a partir de uma perspectiva do interesse coletivo*" (RG-G); "*apresentar propostas que contribuam com o trabalho a ser desenvolvido pelo Conselho*" (RG-J).

Não se pode precisar que com estes argumentos que os entrevistados também estivessem compromissados com a defesa do caráter público da política de assistência social, entendida como proteção social a ser prestada por órgãos governamentais e por entidades de assistência social a todos que dela necessitarem.

Além disto, também não se pode prever o nível de conhecimento dos conselheiros sobre o marco legal da política de assistência social, que deve ser o parâmetro para contribuírem com sua construção e efetivação, implicando na garantia da informação e da divulgação das discussões do Conselho e de suas deliberações. Também não pareceu estar clara a responsabilidade dos mesmos com o estabelecimento do diálogo permanente com a sociedade civil organizada e com os fóruns de representação política, para que ocorra a participação da população usuária da política de assistência social nas decisões do Conselho e o exercício do controle social.

Reitera-se que a função pública dos representantes é de relevância social, constituindo-se como estratégia para a implementação da política de assistência social e deve-se dirigir para a sociedade em geral, para o Governo (em suas várias esferas), para o Legislativo e Judiciário.

#### **d- capacitação**

Entende-se, que também para o exercício desta função, é demandada a capacitação dos conselheiros, considerando que ao se inserirem no espaço do Conselho precisam estar conscientes de que existem informações e procedimentos que devem constituir fontes especialmente para a proposição, discussão e tomada de decisão.

As capacitações que foram proporcionadas aos entrevistados foram reconhecidas por 91% como necessárias, especialmente na fase em que se inseriram no Conselho. Somente 9% não participou das mesmas devido "*falta de tempo*" (RG-J).

Quanto a ocorrência da capacitação, verificou-se que esta não se restringiu a fase de inserção dos mesmos no Conselho, uma vez que participaram de "*várias*", incluindo-se cursos, seminários, palestras etc, que foram promovidos pelo Conselho, entidades e pela SETAS. Somente em 9% foi feita referência, além das capacitações promovidas pelo Conselho, as que foram assumidas pela entidade que representava.

Sobre a importância da capacitações foram apontadas justificativas variadas por 81,4% dos entrevistados incluindo desde a aquisição de conhecimentos necessários para compreender a "*dinâmica*", incluindo o "*papel e autonomia do Conselho*" (45,4% RSC e 9% RG); para entender como o Conselho pode realizar o controle social (9% para cada

segmento); *"para eu adquirir maiores conhecimentos e me atualizar sobre assistência social"* (RG-H); até *" porque me sentia despreparado para participar dessas discussões e o que poderia evitar ser levado pelos aproveitadores"* (RG-B).

Sobre o conteúdo das capacitações visando reconhecer sua suficiência ou não de prepará-los para a sua atuação, 63,4% responderam de maneira afirmativa 63,4% (27,2% RG e 36,4% RSC) argumentando que quando aconteceram *"foram muito válidas"*, esclarecendo sobre a necessidade de haver continuidade, visando a qualificação constante dos conselheiros. Somente 18,2% responderam negativamente, considerando que *"deveriam ser constantes, para possibilitar o aprofundamento das discussões"*(RSC-C; RG-G).

Com estas respostas pode-se explicitar que a capacitação, como um recurso que vem sendo utilizado pelos Conselhos de Direitos, vem contribuindo para preparar os conselheiros no desempenho da sua função. Há que ser reiterada a defesa de que precisa ser contínua, embora esta observação tenha sido manifestada por uma minoria dos entrevistados (18,2%). Esta dimensão decorre das alterações legais, institucionais (especialmente no âmbito do aparato estatal), reformulações de programas, exigências orçamentárias etc que interferem nas atividades conselhistas. Há que ser observada a referência feita a esta necessidade em diversos momentos, que estão relacionados a outros aspectos analisados, como o que tratou das condições de atuação.

No entanto, é importante destacar que a referência sobre a responsabilidade com esta continuidade, é atribuída aos conselheiros:

*"me forneceram os elementos básicos e a partir daí vai do interesse do conselheiro buscar complementação, buscar envolver-se nas Comissões para entender melhor a dinâmica do Conselho, pois desde o início é repassado o que é o Conselho, quais são as suas funções e a dos conselheiros, agora cabe a cada um buscar exercer melhor a sua função"* (RG-A).

Considerando-se o que foi constatado, verifica-se que as reflexões e os questionamentos sobre a capacitação são diferenciados e servem como pontuações necessárias para pensar sobre os seus contributos e as suas limitações. Entre as elaborações destacam-se as de Abranches e Azevedo (2004, p. 180, in SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004) que chamam a atenção para o fato de que a falta de capacitação dos conselheiros, gera dificuldade e prejudica *"as decisões dos conselhos pela falta de conhecimento das leis, das diretrizes orçamentárias, das diferenças entre plano e políticas e sobre a função dos conselheiros e conselho"*. Estas referências estão em consonância com as de Teixeira (2000a,



p.112), abordados anteriormente no item 2.3, ao caracterizar a dinâmica conselheira, que exigem reflexão e assimilação de conteúdos complexos no que concerne a gestão pública.

No entanto, como enfatiza Simionatto (2006, p. 31) e ratificado por esse estudo, que só a existência de cursos de capacitação não garantem a formação dos conselheiros, não cabendo só ao CMAS/JF promover essa capacitação, mas também esta precisa ser um dos compromissos dos conselheiros.

#### **e- condições de atuação**

A atuação dos conselheiros em diversas atividades que envolvem reuniões ordinárias e extraordinárias, comissões, demanda qualificação, que não se restringe à capacitação. Ao fazer referência à qualificação merecem ser destacados como aspectos essenciais: a experiência acumulada, a capacidade política, especialmente a de discussão, negociação, manifestação e defesa de posicionamentos, as relações existentes entre os integrantes do Conselho, entre estes e as instituições representadas, o acesso a informações, conhecimento da máquina administrativa, em particular a que se responsabiliza pela área da assistência social.

Procurando-se então, conhecer a visão dos entrevistados sobre a sua qualificação para atuar no Conselho verificou-se que 72,3% responderam afirmativamente. Os integrantes de cada segmento manifestaram utilizando uma ou mais opção de resposta, de maneira diferenciada e diversificada, fazendo alusão: "*experiência acumulada*" (18,2% RG; 36,4% RSC); "*interesse*" (36,4% RSC); "*formação*", "*capacitação recebida*" foram referenciadas por 9% (de cada segmento).

Para 18,2% esta qualificação existia "*em termos*" posto que: "*preciso de uma atualização constante pois nem sempre consigo atuar, principalmente com a criação do SUAS*" (RG-G); "*pois considero o Conselho é um constante aprendizado, cheio de termos específicos e discussões cujos reais objetivos não aparecem nitidamente*" (RSC-I).

Apenas 9% mencionou o que aconteceu no decorrer do seu processo de envolvimento no Conselho ou seja:

*"só no início foi complicado para eu entender a dinâmica do Conselho, mas com o decorrer do tempo com as capacitações, com as próprias rotinas administrativas fui me construindo a minha capacitação"* (RG-H)

Parece contraditório o que foi manifestado quanto à avaliação que os entrevistados fizeram sobre sua atuação, pois 91,% expressaram que tiveram condições de realizá-la. Ocorreu acréscimo quanto às dificuldades encontradas quando ingressaram no Conselho,

(72,3%) que se depararam com a "[...] *necessidade de conhecer e de entender a dinâmica do Conselho*" (27,2% dos representantes de cada segmento). E foram indicados recursos pessoais que contribuíram para a superação das dificuldades encontradas "*a minha formação profissional e a minha experiência acumulada na área da assistência social*" (RSC-D; RSC-K). Entre estas complementações encontram-se as mesmas que foram elencadas como proporcionadoras da condição de atuar e não como recursos para sanar dificuldades.

Também como aspecto fundamental para aferir a atuação dos conselheiros entrevistados referencia-se à manifestação do voto, nos processos decisórios. Para tanto, sentiram necessidade de fundamentação para que pudessem se sentir 'esclarecidos e capacitados para tomar uma decisão'. Foram enumerados pelos RSC dezesseis recorrências, entre estas prevaleceu (45,5%) a legislação. A particularização feita à LOAS (27,2%); o argumentos dos demais conselheiros (18,2%); a significação da proposta apresentada, procurando-se conhecer a repercussão da mesma (18,2%) constituíram as outras recorrências que lhes serviram de subsídios. Para RSC-E ainda foi feita a complementação "*na entidade em que eu era voluntário me baseava nas discussões que eram realizadas*".

Pode-se destacar que entre os RG existe superioridade em termos do conhecimento das determinações legais, o que pode estar atrelado à sua experiência na administração municipal, sendo comprovado pelas indicações feitas: legislação (18,2%); LOAS (18,2%). Para os demais RG a alusão referiu-se: "*fatos concretos que a proposta apresenta para o público alvo*" (27,3%); "*bem estar das entidades observando-se as especificidades de cada proposta*" (RG-B); "*a partir das idéias que acredito e nos meus princípios*" (RGJ). E ainda houve a referência aos argumentos dos demais conselheiros (18,2%), com igual índice com os RSC.

A manifestação de que não se sentiram inibidos para expressarem seus posicionamentos livremente, tomando-se a emissão de opiniões e/ou apresentação de propostas ao Conselho foi identificada em 36,3% dos entrevistados de cada segmento. Entre os RSC 18,2% ainda argumentaram que "*reservei os comentários por não me considerar inteirado para expor minha opinião*" (RSC-D); "*por questões táticas procurei evitar desgastes maiores do que os necessários*" (RSC-E).

A situação contrária, ou seja o sentir-se inibido, foi expressa por 27,2% dos RG: "*por falta de conhecimento*" (RG-G); "*pela questão da divergência e da política implícita nas discussões*" (RG-H); "*por causa da cooptação realizada pelo gestor*" (RG-A).

O sentimento de que os entrevistados foram pressionados para votar determinada proposta foi expresso por 36,2% dos representantes (27,2%-RSC e 9% RG), sendo que alguns apresentaram complementações: "*isso acontece de forma cordial e contribui para a*

*desmobilização e pouca efetividade do Conselho" (RSC-E); "principalmente quando há interesse do governo em aprovar ou reprovar determinada proposta" (RSC-I).*

A inexistência de pressão foi manifestada por 63,8% dos representantes (sendo 36,3% RG). Entre estes foram apresentados como argumentos é *"mobilização, pois o segmento governamental direciona mais seus representantes enquanto a sociedade civil tem mais dificuldade de realiza esta mobilização" (RG-G);* ou que

*"há uma grande discussão antes de se tirar uma posição, uma proposta, há sempre a possibilidade de argumentação e temos que ter claro a legislação e o interesse da coletividade e o papel do Conselho"(RRG-A).*

Além destas informações, obteve-se explicações sobre a posição que foi assumida pelos entrevistados diante da administração municipal. Para 63,7% a posição foi de independência (27,3%RG; 36,4% RSC). As justificativas que foram apresentadas foram associadas à observação das intenções e proposições governamentais, que possibilitaram uma leitura crítica das ações praticadas por seus integrantes (RSC); não sentiam necessidade de se submeterem ao governo municipal devido aos cargos que ocupavam (RG). E ainda 9% também destes representantes informou que *"sempre que possível procurei manter a minha independência" (RSC-K).*

E 27,2% de representantes governamentais assumiram a posição de apoio, sendo que apenas a argumentação:

*"temos que buscar apoiar as propostas desde que elas venham ao encontro das políticas de assistência do município, tanto como Conselho quanto como gestor, tem que trabalhar junto. Podemos até não concordar com determinadas opiniões, mas a partir do momento que somos conselheiros governamentais temos que procurar dentro das propostas as que mais e melhor representam a política de assistência que o município precisa" (RG-A).*

É interessante questionar sobre as situações encontradas, especialmente no que se refere ao fato de que um representante de um CMAS que não consegue articular sua fala e suas intervenções com o conhecimento já produzido nessa área – legitimado teoricamente e/ou pela prática política em instituições públicas, entidades assistenciais, movimentos populares, partidos políticos etc – dificilmente conseguirá defender sua posição com autonomia. Assim tende a não conquistar sua autonomia, nem sequer legitimidade para assumir uma intervenção consequente aos processos de decisão política. Para tal, ele deverá rever o seu discurso ou utilizar outro que tenha significação dentro daquele campo político.

A ampliação deste questionamento também se inscreve na tentativa de reforçar que a defesa de determinados interesses pode acarretar a pressão, a cooptação, a indiferença, mesmo que se use um discurso polido, recobrando assim o direcionamento que é defensável como o que vai possibilitar ao Conselho o alcance dos seus objetivos legais.

### **3.3.3. Eixo 3 - Dinâmica de funcionamento do Conselho**

Após serem criados, os Conselhos devem ter sua dinâmica de funcionamento definida por regimento interno, que depois de aprovado no plenário do Conselho é submetido à apreciação do chefe do poder executivo, que o aprova por meio de decreto (MOREIRA, 1999; CRUZ, 2000). No regimento interno estão definidas as principais regras de funcionamento dos Conselhos, as condições de negociação e o procedimento para a tomada de decisões, ou seja, "as 'regras do jogo' tão imprescindíveis nessas instâncias colegiadas para sua consolidação institucional (TATAGIBA, 2004, p. 16).

Com estas reflexões pode-se enumerar que as ponderações sobre o funcionamento do CMAS/JF estão associadas às funções e estrutura do Conselho; reuniões e injunções deliberativas; atas.

#### **a- funções e estrutura do Conselho**

As funções do Conselho que foram enumeradas correspondem, na sua maioria ao estabelecido formal e juridicamente, expressando que os entrevistados reconhecem sua vinculação com a política pública de assistência social, seu papel, suas competências e atribuições.

Os RSC (45,5%) ao se posicionarem deixaram claro o reconhecimento do Conselho como instância deliberativa, tendo suas competências delineadas, ou seja, *"elaborar, deliberar, acompanhar e fiscalizar a organização e execução da política pública da assistência social"* (RSC-K). Esta argumentação sintetiza a dimensão apontada por estes representantes e as complementações inseridas denotam que também este Conselho no exercício de suas funções deve ter compromissos com: *"evitar ações paralelas, evitar o clientelismo e garantir a cidadania e os direitos dos cidadãos "* (RSC-D); *"promover a inclusão social"* (RSC-I).

Além disto foi apresentada como função do Conselho *"promover a mudança cultural para que a assistência social seja uma política pública, que supere o assistencialismo e*

*possibilite a maturação democrática. Ser coadjuvantes/ protagonista de um novo pensar política de assistência" (RSC-E).*

Dos 45,5% que expressam os RG foram feitas também manifestações que trataram do caráter deliberativo, referenciando-se à: *"discutir critérios, normas e procedimentos, avaliação, fiscalizar o executivo e as entidades que realizam a política pública municipal de assistência social"(RG-G).* Entre as complementações destacam-se : *"promover uma maior participação, tanto da população como das entidades" (RG-B); "é um papel muito importante pela nova NOB-SUAS"(RG-A).*

Com estas identificações há que se atentar para a preocupação que decorre da natureza de Conselhos deliberativos, como o é o da Assistência Social. Pois de acordo com Garrido de Paula (in STANISCI,1997, p.111) como esta função precípua coloca-se "a idéia de que ele efetivamente exerce poder público".

Considerando-se esta ponderação há que ser ressaltada a estrutura de funcionamento do Conselho, e a partir desta evidenciar se vem sendo exercendo o seu "potencial poder público". Primeiramente reconhece-se que esta estrutura é integrada por Secretaria Executiva, Comissões Temáticas, plenárias ordinárias e extraordinárias e capacitações, o que denota estratégias de partilhamento de poder interno, o que requer disponibilidade dos conselheiros para participarem de todas as atividades, como a reunião ordinária (mensal), além do material a ser preparado antes/pós reuniões. A reduzida participação nas reuniões que foi citada nas atas, singulariza uma das dificultadoras para a convivência com as discussões que representa uma possibilidade de aprendizagem para o exercício de poder.

Também o conhecimento das instâncias mencionadas, que foi expressa por 91% dos entrevistados, revela que estes detêm um conhecimento sobre a ordenação burocrática e os mecanismos que lhe são inerentes em termos de se exercer "o poder" instituído. Apenas o RSC-I mencionou desconhecimento pois fez menção sobre o funcionamento do Conselho referindo-se: *"através de várias reuniões".*

Considerando que a quase totalidade já está no Conselho há pelo menos uma gestão esta constatação era esperada. Este reconhecimento pode ser reforçado devido a presença dos mesmos nas atividades conselhistas que lhes possibilita conhecer esta estrutura, bem como a mesma foi conteúdo dos processos de capacitação. Acresce-se ainda que 45,5% dos RSC entrevistados têm experiências acumuladas, considerando-se que são representantes em outros Conselhos.

### **b- reuniões e injunções deliberativas**

Tomando-se as reuniões como um dos espaços para o CMAS exercer o seu caráter deliberativo, verifica-se que nestas as proposições de pauta e principais temáticas, permitem ampliar o conhecimento sobre o funcionamento do mesmo, considerando-se que seus integrantes constituem referências essenciais, uma vez que deles é que decorrem as discussões, o enfrentamento de posições, a necessidade de votação ou não.

Estas argumentações também sustentam a constatações de que as proposições de pauta das reuniões que foram definidas "*na própria plenária e incluindo ou não a mesa diretora*", sendo considerado pelos entrevistados (100%) que os conselheiros tinham liberdade para apresentar temáticas.

Com relação às temáticas cabe pontuar que foram feitas referências às mais importantes e que também se afiguraram, ao mesmo tempo, como polêmicas. A principal temática que foi discutida e também considerada polêmica, referiu ao orçamento (36,4% em cada segmento). Além desta, foram enumeradas: "*convênios*" (36,4%-RSC); "*prestação de contas*" (27,2%-RSC); "*inscrição e projetos das entidades*" (36,4%-RSC); "*existência da AMAC*" (18,2%-RSC). Estas indicações simbolizam a prevalência dos RSC que fizeram a nomeação de vinte temáticas, o que em média corresponde a três manifestações por entrevistado. Com 9% menciona-se: "*a definição de per capita*"; "*composição do Conselho*"; e "*autonomia do Conselho*" (índice que foi encontrado para cada uma destas temáticas).

Os RG que apresentaram um total de nove temáticas, além do orçamento fizeram menção à "*definição de per capita*", "*inscrição de entidades*", "*autonomia do Conselho*", "*repasso de recursos*" e "*relatórios de gestão*" (cada temática com 9%).

Essas evidências aliadas às constatações expressas nas atas das reuniões nos leva a considerar assim como Tatagiba (2002, p. 77) que temas de extrema relevância como o controle social, o conhecimento da realidade e das necessidades locais, e a deliberação de políticas públicas são pouco discutidos. As questões pontuais aparecem com bem mais frequência do que as estruturais. Isto é, no Conselho discuti-se muito mais para onde vai o recurso, do que a forma e a qualidade da aplicação desses recursos.

Não que temas relacionados à organização interna do Conselho, à mudança de gestão, seguidos da prestação de serviços e demanda reprimida não sejam importantes, mas não deveriam ser os predominantes. O Conselho tem como função precípua a formulação de políticas públicas, que porém, alguns a entendem como "traçar as grandes diretrizes norteadoras da área, atuando mais no atacado, definindo prioridades de atendimentos, traçando metas de longo prazo" (TATAGIBA, 2002, p. 77).

Reconhecendo-se que estas reflexões sobre as temáticas tem significação essencial para o funcionamento do Conselho, há que ser retomado o significado da liberdade para proposição das mesmas, visto que esta não significava aceitação. Verificou-se assim que houve recusa e ao explicarem sobre esta situação, houve divergências de posicionamentos. Enquanto 36,3% dos RSC se consideraram que não perceberam a recusa, os RG (45,5%) manifestaram-se ao contrário, visto que os assuntos eram "*pessoais ou particulares, não eram significativos e não cabiam nas discussões do Conselho*". E para os outros 18,2% dos RSC as argumentações foram desfocadas, passando a admitir que ocorreu foi "*uma priorização de determinadas pautas, o que levou a postergar algumas temáticas em detrimento de outras*" (RSC-F); ou "*quando havia uma questão muito tensa essa discussão era adiada e nem sempre voltava na mesma proporção*" (RSC- E).

Assim fica mais visível a questão do envolvimento com a defesa de interesses, contribuindo para que a delimitação das temáticas correspondam ao que é prioritário para determinados grupos de representação e com isto, a fragilização das relações tende a ser exacerbada, e de maneira contraditória, ocorrem possibilidades de se conhecer como se processa o direcionamento e/ou redirecionamento das ações conselhistas.

Ampliando estas pontuações, há que se fazer referências à constatação de que ocorreram conflitos, no decorrer, principalmente das reuniões. Os argumentos apresentados foram associados a uma configuração de que estes são inerentes à natureza do Conselho, pois este *é um espaço de discussão*. Este reconhecimento teve a sua validação expressa nos seguintes posicionamentos: "*as questões políticas é que determinam os conflitos*" (27,3%-RG) e ainda estes "*são saudáveis pois a partir deles é que as propostas são formuladas e melhoradas*" (RG-A). Uma outra explicitação esteve voltada para: "*os conflitos são inerentes à sociedade e a relação com o poder*" (RG-G).

Além disto, acredita-se que os conflitos tendem a ser resultantes de razões que os fundamentem e neste sentido pode-se mencionar que foi referenciada "*a existência de muitos conflitos, a partilha de poder sempre é complicada, a entidades buscando ampliar suas verbas e poder público querendo fazer do jeito dele*" (RSC-D). Os outros integrantes deste segmento fizeram referências à existência de confrontos entre interesses políticos ou das entidades, que extrapolam a dimensão do coletivo (45,5%), podendo-se destacar a seguinte complementação: "*muitos conselheiros inserem no Conselho por interesses e motivações pessoais e individuais, não reconhecem que a partilha do poder depende do entendimento do governo sobre sua importância*" (RSC-E).

Em decorrência dos conflitos as consequências que foram destacadas referiram-se aos diversos recursos utilizados para superá-los. De acordo com os posicionamentos dos entrevistados prevaleceram (72,6%) "*as discussões (podendo acontecer até esgotar o debate*" seguidas de *votação*, "*quando necessária*", fazendo-se menção ou não ao "*Regimento Interno*". Entre estes, os 45,4% RG e 27,3% dos RSC.

Também foram emitidas opiniões que revelaram a adoção de outros encaminhamentos, que na visão de 27,2% dos RSC corresponderam: "*reuniões suspensas, assuntos postergados e votação*" (RSC-E); "*depende do impasse, tenta-se uma pactuação*" (RSC-F); "*tira-se uma comissão para aprofundar o estudo, para posterior discussão e votação*" (RSC-K).

A alusão feita aos conflitos e suas consequências possibilitaram também tratar dos conselhistas discordantes da maioria. Segundo as respostas obtidas estes conselheiros não receberam tratamento diferenciado, com o índice de 54,4% (27,2% para cada segmento). Mas para 45,6% a situação foi contrária, visto que o que ficou evidente, foi transmutar a indiferença pela adoção de um tratamento cordial (27,2%-RSC; 18,4%-RG).

As perseguições aos conselheiros discordantes foram caracterizadas, na sua maioria (63, 5%) pela alternativa de resposta "*em termos*". Os 54,5% dos RSC assim se posicionaram e foram feitas justificativas por alguns: "*entre os governamentais isso pode acontecer mais facilmente, já com os da sociedade civil costumam votar para agradar o governo*" (RSCD); "*isso se dá de forma velada através da sonegação de informações, o isolamento, troca de funções etc*" (RSC-F); "*depende da leitura do gestor*" (RSC-I).

A explicação dos 9% RG que também tiveram como posição a alternativa "*em termos*" foi a de que "*depende do gestor*". E foi identificada em RG-J "*no máximo pressão*"; e os 27,2% que também integraram estes segmento, referiram-se a inexistência de perseguições.

Dentro da perspectiva de relações de poder e de correlação de forças pode-se inferir que as práticas mencionadas diante da recusa de temáticas, conflitos, superação de impasses, discordâncias são reveladoras das dificuldades da convivência "democrática", fortalecendo assim a dimensão de que os Conselhos não singularizam espaços de legitimação e de consolidação como um novo campo político. Estas práticas, dentro do processo de decisão de política, estão voltadas ora para a busca do entendimento, que expressa como o consenso resulta de um processo de compreensão e reconhecimento – ora para a busca de uma influência indutora de comportamento.

Fica então evidente que as reuniões implicam em práticas comunicacionais ou seja práticas discursivas, atos de fala utilizados no âmbito Conselhos, seja na busca do



entendimento através da concertação, seja na busca do convencimento pela influência. 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.

Soma-se a estas ponderações a necessidade da articulação, utilizada como estratégia para aprovar ou rejeitar alguma deliberação no Conselho. Os RSC (54,5%) identificaram que esta é "importante" (RSC-D); ocorreu *"tanto da parte do governo como da sociedade civil"* (RSC-C); *"[...] é necessária. Isso não é negativo em si só, é muito mais negativo é não cumprir o acordado"* (RSC-F). Também foi mencionado: *"sempre houve, principalmente para a escolha da mesa diretora, eleição das entidades, questões de repasse de recursos, manutenção de convênios"* (RSC-I); *"na renovação de convênios com a AMAC, por exemplo"* (RSC-K).

Os RG (45,5%) também foram concordantes com a utilização desta estratégia e alguns expressaram: *"é importante para a articulação da proposta"* (RG-A); *"é importante haver, mas não me lembro de um exemplo"* (RG-B); *"nos dois segmentos, mas no nível governamental são orientados mais diretamente, e o da sociedade civil tem uma dificuldade maior de se organizar"* (RG-G).

Frente a esta diversidade de situações retratadas há que ser reiterado que Tatagiba (2004, p. 19) tem elaborações valiosas sobre os Conselhos de Direitos e é nesta direção que é importante reconhecer a pertinência das suas elaborações:

Os conselhos não são espaços do governo, nem tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais representantes da sociedade e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas, em áreas específicas. Uma pluralidade que não se resume a dicotomia Estado/sociedade, mas se expressa e traduz na definição das representações no interior de cada campo.

Cabe então questionar se os representantes da sociedade civil estão se disponibilizando a entender que há "uma nova identidade" que lhe está sendo imposta, que se traduz na possibilidade de interferir na arena decisória. Este é um processo em que a legitimidade e o reconhecimento tem base legal e não real, em termos do poder de formular e decidir sobre as políticas públicas, em que o público e o privado se misturam. Fica estabelecida, neste processo, a luta pela hegemonia de poder, evidente tanto no discurso de cada conselheiro quanto nas suas práticas interventivas, que configuram a defesa de um "determinado" projeto societário.

Verifica-se assim que 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 pelos conselheiros.

Também fica reforçado que a paridade numérica não aglutina os interesses, as defesas, as articulações entre os integrantes de cada segmento. As diferenciações, conforme foram apontadas anteriormente, particularizando-se o perfil, motivações, permanência nas gestões, são fatores contributivos para se entender também o desnivelamento entre os conselheiros. As respostas dos entrevistados revelaram que 72,6% confirmaram a existência deste, sendo manifestados diversos argumentos (entre os 45,5% RG e 27,2% RSC) relacionados ao desinteresse pela capacitação, indisponibilidade de participação, rotatividade dos representantes, não representatividade etc, entre os quais foram selecionados os seguintes depoimentos:

*"falta interesse dos conselheiros em buscarem a capacitação necessária, fazendo-se ausentes nas mesas, omissos em muitas discussões e marcando presença apenas quando a temática envolve o financeiro. Eles não participam de todas as atividades, e a rotina conselheira envolve uma sobrecarga muito grande de trabalho para quem realmente se propõe a participar ativamente; há uma grande rotatividade dos conselheiros e pouca participação o que acaba provocando uma descontinuidade nos trabalhos e um desnivelamento de qualificação" (RSC-D).*

*"há um desnivelamento da participação, principalmente no segmento de representação dos usuários" (RSC-F).*

*"pois muitos conselheiros são indicados para compor a representatividade legal, sem contudo ter perfil e interesse em participar desse espaço" (RSC-K).*

*"existem conselheiros que não entendem as discussões e só estão no Conselho por questões políticas ou porque foram indicados sem contudo terem interesse em participar" (RSC- I).*

*"há um desnivelamento da participação, uma grande rotatividade dos conselheiros, pouca participação nas capacitações o que acaba provocando uma descontinuidade nos trabalhos"(RSC-G).*

*"rotatividade dos conselheiros, desinteresse de conselheiros, falta de capacitação" (RG- H).*

*"existem níveis de informação e de vivência muito diferenciados entre os conselheiros, além disto tem a questão da motivação e do interesse do conselheiro em acompanhar e aprofundar-se nas discussões do Conselho" (RG-J).*

Além disto foi expresso que *"há um desnivelamento, não cabe só o CMAS promover este nivelamento, mas também os conselheiros devem buscá-lo"* (RSC-E). Com esta argumentação fica reiterada a discussão posta sobre a capacitação.

A validação de que os conselheiros poderiam ser identificados como tendo nível semelhante de qualificação (27,4%) foi reconhecida com os argumentos que se vinculam ao processo de desenvolvimento do Conselho, considerando-se que no momento de ingresso, *"todos os representantes têm as mesmas dificuldades"*, pois precisam *"entender a dinâmica de funcionamento"* (RG-A). No decorrer da atuação *"eles adquirem maturidade"* passando a *"entender que não são suas opiniões pessoais que devem ser refletidas no Conselho e sim as problematizações das instituições e da coletividade"* (RSC -C). Com estes esclarecimentos existe a posição de que a qualificação está mais equilibrada. E para o representante RG-B "a maioria" está no mesmo nível, embora *"sempre tem conselheiros que entram com outras perspectivas para aparecer ou demonstrarem suas intenções políticas"*.

As interpretações subjetivas são tomadas como as que possibilitam compreender ao mesmo tempo a existência do desnivelamento, ou o seu contrário, focando assim a (ir)responsabilidade individual como fator explicativo. Assim por meio de uma visão dicotômica entre carências e/ou deficiências; competências e/ou qualificações os próprios conselheiros se sentem em condições de proceder a avaliações que dizem respeito ao funcionamento de uma instância que teve a sua criação imposta, cuja representação era visualizada como potencializadora de conquistas democráticas. Cabe então ao conselheiro como indivíduo se ater a sua "capacitação", sendo esta um requisito para o reconhecimento do "bom desempenho", que pode ser traduzido na eficiência e na eficácia da sua atuação.

### **c- atas**

Após esta configuração há que ser ressaltada a significação atribuída às atas. Sobre estas, cabe esclarecer que foi feita uma aglutinação com os dados obtidos da observação documental. Este é um aspecto pouco mencionado, principalmente por pesquisadores e estudiosos dos Conselhos de Direitos, mas de suma relevância de análise.

As atas das reuniões são documentos públicos, que se destina ao arquivo dos debates e deliberações realizadas. Daí que é importante enfatizar que a questão do registro não deve envolver somente a sua dimensão burocrática, mas todas as dimensões políticas, econômicas, culturais, explícitas e implícitas que permeiam cada reunião. Isso porque, com relação ao registro, esse pode se dar tanto de forma meramente burocrática, como ser usado para manipulação ou coação ou ultrapassar esse formalismo e atingir a dimensão de

democratização e publicização das questões e correlações de forças presentes, que podem contribuir para a superação das mesmas.

Dessa forma, é essencial que esse registro seja claro, conciso e compreensível não só para quem participou, mas também para quem interessar-se na discussão, que constitui mais um contribuidor para que a população acompanhar, avaliar o andamento das discussões realizadas nos Conselhos, bem como exigir de seus representantes posturas centradas na coletividade.

Conseguir assimilar e transcrever todos os conteúdos das reuniões do Conselho (discussões, debates e polêmicas ocorridas nas reuniões) para as atas é uma árdua tarefa. Requerem do secretário uma capacitação e análise crítica muito grande. Mesmo porque este também participa das discussões, e ao relatar deve-se deter no acontecido e não em suas opiniões e deduções. Aliado a isso, muitas discussões são realizadas, não finalizadas e nem encaminhadas. Muda-se de assunto e pauta, sem que haja um esclarecimento ou conexão entre os fatos e debates, como ficou evidenciado no seguinte depoimento:

*"Começa-se a discutir determinado assunto, aí de repente uma palavra, um exemplo ou questionamento leva a outra temática, às vezes completamente diferente e encerra-se a discussão, ou passa-se para o próximo ponto de pauta, sem finalizar a discussão inicial. Isso sem contar os conselheiros que fazem colocações tão confusas que dificultam o entendimento imagina a transcrição" (RSC-C).*

Com estes esclarecimentos verifica-se que os entrevistados ao se posicionarem sobre o conteúdo das atas das reuniões expressaram que as mesmas foram reveladoras de discussões, debates e polêmicas que aconteceram no âmbito do Conselho. Esta foi a identificação feita por 54,6% dos entrevistados, sendo 36,3% dos RSC, cujas explicações referiram-se: *"esse é o objetivo da ata, talvez não seja tão clara para quem não participou das reuniões"* (RSC-F); *"porque o conteúdo tem que ser aprovado em plenária"* (RSC- I).

Entre os RG 18,2%: *"porque é um instrumento recorrido constantemente"* (RG-A); *"eram gravadas e transcritas e mesmo assim, os conselheiros podiam pedir alterações no conteúdo se discordassem de sua redação"* (RG-B) demonstrando que com este procedimento de registro existiam "melhores" possibilidades da sua aferição.

Para 45,4% não ocorreu a retratação *"com fidelidade"* nas atas, sendo esta a posição de 27,2% dos RSC dos quais destaca-se como justificativa: *"depende da capacidade técnica e política da 1ª Secretaria para conseguir assimilar todas as discussões, debates e pontos de vista, participar da reunião e registrar precisamente os conteúdos. E dificilmente os conselheiros pedem alteração na ata, a não ser que fuja muito do ocorrido para evitar*

*desgate*" (RSC-E). E 18,2% dos RG também concordantes com esta posição, destacando-se que: *"a descrição precisa de todas as discussões que nem sempre são expressas, elas se aproximam do que aconteceu"* (RG-J).

Mesmo a gravação da reunião e a posterior transcrição, por si só não garantem a fidelidade da discussão, e sim da fala, omitindo, a entonação, os conteúdos dos documentos citados, as expressões corporais e gestuais dos interlocutores, bem como os reais interesses implícitos na discussão, pois ao estarem definindo se usam um artigo definido ou indefinido em determinada minuta ou portaria, a discussão geralmente não se centra na questão gramatical como aparece e sim nas implicações políticas e administrativas de tal inclusão.

Todas essas dificuldades ficam explícitas ao ler as atas do CMAS/JF, no início, estas eram ainda mais precárias, podendo nem ser qualificadas como meramente burocráticas, pois até mesmo aspectos básicos como a simples especificação dos representantes da sociedade civil e a que entidade representava não constam nem no termo de posse do Conselho. Além disso, o registro em ata, muitas vezes é usado para coagir os conselheiros a votar em determinada proposta usando como argumento "que se registre em ata quem votou contra" determinada proposta.

Outro relevante dado constatado nas leituras das atas é que a sua elaboração destina-se aos conselheiros presentes e não a toda população como se deveria. Com isso, seu conteúdo é de difícil compressão para quem não participou da reunião. O acesso público não garante a publicidade dos debates e discussões ocorridas na reunião e a democratização dos conteúdos das atas apenas será garantido se a finalidade de sua redação for realmente a publicização das discussões e não apenas de um cumprimento de uma exigência legal-formal.

As práticas conselhistas interferem no processo de produção, sistematização, registro e tratamento de informação, enquanto as práticas comunicacionais interferem no universo de efeitos de sentidos gerados no processo de disseminação da informação e de trocas informacionais. A consolidação dos Conselhos 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.

#### **3.3.4. Eixo 4 - Legitimidade do Conselho**

A abordagem sobre a legitimidade do Conselho decorreu da utilização das interrelações estabelecidas entre o Conselho e diversas esferas como a administração

municipal, as entidades de assistência social, sociedade. Também integram este ítem as discussões que estão afetas à dimensão do Conselho e sobre a participação e o controle social.

#### **a- na esfera da administração municipal**

Reafirma-se que a partir dos Conselhos de Direitos ocorre uma inserção de diferentes segmentos 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 intervenção nas "novas" relações de poder que se criam entre sociedade civil e Estado. Mas, a produção deste novo conhecimento encontra barreiras para se consolidar, como a resistência do Poder Público em partilhar informações "privilegiadas", o que impede que as relações entre público e privado no âmbito do conselho possam ser estabelecidas.

Considerando que o CMAS/JF depende de informações da Secretaria Municipal de Política Social, pode-se apreender dos entrevistados (54,4%) que esta instância governativa liberou regularmente informações necessárias à tomada de decisões. Entre estes prevaleceram os RG (36,4%), cabendo destacar que mesmo com esta identificação foi feita apenas uma ressalva: *"às vezes o que há é dificuldade didática em se apropriar das informações para repassá-las, como o orçamento, por exemplo, que é muito complexo"* (RG-G).

Para 45,5% a alternativa de resposta foi *"em termos"*, que teve como complementação *"depende do interesse"*, sendo prevalecente nos RSC (36,4%).

A frequência com que esta solicitação era feita, correspondeu: ao

- *"sempre"* (18,2-RSC e 27,2%-RG);
- *"depende da necessidade em repassar ou omitir a informação"* (18,2- RSC; 9%-RG);
- *"na maioria das vezes"* (9% - RSC e 9%- RG);
- *"na medida em que chegam as informações na Secretaria"* (9% - RSC).

É observável também por estes dados que a dispersão de opiniões configura a manifestação de que há realmente limitações à partilha de poder, ressaltando-se o acesso a informações que deveriam ser públicas, mas que na verdade são governamentais.

Fica reiterada esta ponderação com os resultados obtidos quanto ao fato de se questionar se as informações liberadas foram consideradas suficientes para que o Conselho pudesse tomar as decisões. A resposta afirmativa foi referenciada por 45,5% dos RG.

Para 45,5% dos RSC predominou a alternativa de resposta *"em termos"*, com a complementações feitas por alguns: *"uma vez que dependia dos interesses em aprovar ou não determinada proposta"* (RSC); *"geralmente eram solicitadas informações complementares"*

(RSC-F) (RSC-D; RSC-E). E para 9% (RSC-I) a resposta foi negativa, pois a necessidade de informações complementares sempre ocorreu.

Acresce-se a estas reflexões a prevalência das respostas sobre o prazo em que as informações e propostas fornecidas ao CMAS foram liberadas para que os conselheiros pudessem realizar uma avaliação satisfatória antes de sua aprovação. Esta prevalência recaiu na alternativa "*em termos*" (81,7%). Para cada segmento os índices obtidos corresponderam:

- 54,4% dos RSC, com algumas ponderações:

*"pois sempre existem demandas que vêm de outras esferas como federal e estadual que nem sempre são disponibilizadas no tempo necessário, mas a nível municipal tem chegado com um prazo bom"* (RSC-C).

*"depende dos interesses em aprovar ou reprovar determinada proposta"* (RSC-I)

*"principalmente na prestação de contas e no planejamento anual"* (RSC-E).

- 27,3% dos RG, sendo mencionados por alguns como argumentos:

*"às vezes alguns documentos chegam e requerem uma resposta rápida, mas de maneira geral o prazo é garantido. Mesmo porque o Conselho pode se considerar inviável determinado prazo solicitar a ampliação do mesmo"* (RG-A);

*"pois sempre existem demandas que vêm de outras esferas como federal e estadual que nem sempre são disponibilizadas no tempo necessário, mas a nível municipal tem chegado com um prazo bom"* (RG-J).

As alternativas de respostas que 18,2% dos RG fizeram opções diferentes foi apenas a indicação do "*sim*" (9%) e do "*não, geralmente o órgão gestor só faz o pedido em cima da hora*" (RG-H).

Com a enumeração apresentada feita fica patente a necessidade de que o Conselho precisa buscar um reordenamento de sua prática, incluindo novos sentidos e representações no contexto da política de assistência social. Para este organismo, não basta apenas saber como mobilizar pessoas e organizar suas intervenções, mesmo que enfrente dificuldades e tenha limitações. É necessário definir seu projeto político e estabelecer novos procedimentos que passarão a recharacterizar a sua prática. Na realidade, é a construção de um novo conhecimento, cujas informações serão a base para a instrumentalização de conselheiros. Faz-se esta ressalva porque este Conselho não pode se limitar às informações sobre como organizar uma reunião, como registrar uma deliberação, sobre quais procedimentos adotar quando uma deliberação não for cumprida, como reconstituir o Conselho e convocar

representantes para um novo mandato, que são apenas referências burocráticas. Há que se apostar nas informações que são decisivas para a deliberar, participar e controlar mesmo que dentro dos limites impostos.

Além disto, verifica-se que a relação de interdependência com a Secretaria de Política Social implica em fazer referência à administração Municipal. Quanto a este aspecto cabe evidenciar que sobre o impacto causado pelo Conselho na gestão municipal de assistência prevaleceu a resposta afirmativa (63,6%), sendo a correspondência da parte dos RSC igual a 27,3%, tendo como elucidações: *"trajetória de desenvolvimento do Conselho"* (RSC-D); *"porque é deliberativo e influencia diretamente o executivo"* (RSC-I). E mesmo sendo afirmativa a resposta do conselheiro RSC-K, este ressalta que: *"ainda não é na proporção do que deveria"*.

Dos RG (36,3%) consideraram como razões: *"porque depende dele a aprovação de toda a política de assistência, o gestor propõe e cabe ao Conselho aprovar ou reprová-la essa proposta"* (RG-A); *"o Conselho já possui uma estrutura e experiência que permite isso"* (RG-B); *"é uma referência pela sua ativa e histórica participação, já estando consolidado"* (RG-G); *"pois mesmo com as dificuldades ele já conseguiu regulamentar algumas políticas e ampliar outras"* (RG-H).

A resposta "em termos" (27,1%), sendo identificado nos RSC (18,2%) tendo como explicitações: *"pois a função seria esta, mas ainda não conseguiu surtir esse efeito"* (RSC-C); *"muitas vezes acaba referendando o que o gestor quer"* (RSC-F). E quanto aos RG (9%) *"o Conselho ainda não conseguiu atingir esta posição, fica atrelado ao governo"*.

Apenas RSC-E manifestou "não" (9%) considerando que *"no mínimo tenta influenciar, mas a AMAC é muito mais impactante e o Conselho consegue decidir muito pouco"*.

Também os resultados são reveladores do grau de compromisso do governo municipal com as decisões tomadas pelo Conselho foram expressos em níveis: *"alto"* (18,2%); *"médio"* (63,6%); *"baixo"* (18,2%), que pode ser compreendido a partir das explicitações apresentadas:

- RSC - *"médio"* (63,6%) , com as manifestações de alguns:

*"depende da vontade e do interesse do governo, pois a paridade só existe se ele permitir, pois a sociedade civil é facilmente cooptada"* (RSC-C; RSC-D; RSC-E; RSC-F).

*"porque nas questões mais polêmicas o gestor ou tenta induzir o Conselho ou então não leva em consideração"* (RSC-H -RSC-K).



- RG - "alto" (18,2%) que argumentaram: "*busca atender sim, aí entra a importância do trabalho conjunto, pois todos estão buscando a melhoria na qualidade e na ampliação dos atendimentos prestados à população*" (RG-A); "*porque a própria legislação exige isso*" (RG-B). E "baixo" (18,2%), que alegaram como motivos:

*"não existe uma sintonia fina com as deliberações do CMAS, isso vai depende da vontade e do interesse do governo. A própria a proposta do gestor de fechamento dos Conselhos de Direitos e a criação de um Conselhão que deliberaria sobre todos os segmentos. É um desrespeito a legitimidade e demonstra o pouco interesse do gestor com as decisões tomadas pelo Conselho"* (RG-G).

*"grande parte decisões ainda não são respeitadas, são tomadas sem a participação e o controle social"* (RG-J)

Fica evidente com estes resultados que o CMAS conjuga fatores de ordem político-institucional. A administração municipal é em si um ator estratégico dentro do Conselho, pois controla uma série de recursos que não estão à disposição dos demais. A dimensão institucional fortalece a posição do governo dentro do Conselho e necessariamente reforça a influência das suas preferências políticas sobre o funcionamento do CMAS.

Diante da realidade constatada manifesta-se que os entrevistados não asseguram uma preocupação mediata que possa evoluir para a geração de ações políticas garantidoras de direitos. Os conselheiros se sentem presos à 'boa (ou má) vontade' do gestor municipal em implementar políticas públicas e não se vêem como protagonistas neste processo. Não conseguem apreender que podem fazer escolhas e para tanto precisam estar conscientes das alternativas reais que estão colocadas pela correlação de forças onde "as regras do jogo não parecem" que estão estabelecidas.

Há que ser reconhecida a função que exerce a administração municipal como integrante do Estado, podendo ou não ter direcionamento político contrário. Mas mesmo assim, é preciso entender que há difusão de um duplo Estado, o visível, regido pelas regras da democracia representativa que prescrevem a transparência e o invisível regido por regras hierárquicas de poder que não foram instituídas mediante decisões coletivas. Esta duplicidade, contribui para tornar discutível a garantia da participação da sociedade civil nas decisões, formulação, execução e controle das políticas públicas. E além disso, é difícil para o Conselho lidar com as limitações e especificidades da administração pública. (COSTA, 2003, p. 53-55).

### **b- na esfera das entidades de assistência social**

A relevância, segundo Tatagiba (2002, p.66), que os conselheiros mantenham um vínculo forte com as entidades que representam, implica que suas ações no Conselho sejam respaldadas pela base, não constituindo em opiniões pessoais, sem conhecimento prévio da população representada. Na realidade, o que tem ocorrido é que a posição da entidade não chega ao conhecimento do Conselho e vice-versa, como podemos ver nos dados apresentados.

O questionamento sobre a inserção dos interesses e das necessidades das entidades da área da assistência social revelou como resultado prevalecente a visão negativa (72,6%). Entre estes, 54,4% da RSC explicaram que:

*"muitas entidades se mantêm alheias a existência do CMAS e não entendem que devem participar mesmo que não sejam conselheiras" (RSC-C).*

*"muitas entidades não conseguem representar seus interesses nesse espaço" (RSC-D).*

*"porque há um desequilíbrio, principalmente no segmento que representa os usuários" (RSC-E).*

*"a documentação exigida dificulta a participação de muitas entidades e principalmente os representantes do segmento dos usuários" (RSC-I).*

*"falta clareza do processo de controle e da participação social principalmente dos representantes da sociedade civil, o que facilita a cooptação e ausência de representatividade de vários segmentos da sociedade" (RSC-K).*

Para os 18,2% dos RG esta não inserção decorreu porque:

*"só participam as entidades tem maior interesse e não necessariamente todos os segmentos conseguem se fazer representar" (RG-H).*

*"os próprios critérios de representatividade são negligentes em muitos aspectos de dificultam a plena representação" (RG-J).*

No entanto, as argumentações que foram apresentadas como explicativas da existência desta inserção (18,2% dos RG) referiram-se: *"os fóruns devem garantir isso. Esperamos que esteja acontecendo e se não tiver é por falta de interesse, pois o conhecimento é repassado para as instituições" (RG-A); "a legislação garante isso" (RG-B).*

E ainda 9% de também deste segmento considerou que esta inserção existia *"em termos"*, pois o processo de eleição é legítimo, mas há um desequilíbrio, principalmente no segmento que representa os usuários".

Sobre o acompanhamento realizado pelo Conselho quanto ao trabalho desenvolvido pelas entidades inscritas este foi apontado de maneira positiva por 45,5% dos entrevistados (18,2% dos RSC) e 27,3 % dos RG), não tendo sido feita nenhuma observação do que se efetivou.

No entanto, para 54,5% este acompanhamento aconteceu "*em termos*" (36,3% dos RSC) e (18,2% dos RG), tendo sido apenas uma ponderação "*o Conselho não está aparelhado para isto e quando ocorre não é na proporção que deveria*"(RSC - E).

Com esta variação de respostas era de se esperar, como foi encontrado nas manifestações de 91%, que inexistia uma periodicidade para que o mencionado acompanhamento ocorresse. A posição contrária ocorreu em penas 9%, pois "*o acompanhamento é feito anualmente, quando deve ser feita a validação do certificado*" (RSC-C). A realização deste acompanhamento de acordo com todos os entrevistados é feito pela "*Comissão de Monitoramento e Avaliação e as demais Comissões.*"

Assim, as instituições indicam os conselheiros, mas depois se afastam ou vice-versa. Essa falta de debate prévio somado ao pouco conhecimento sobre as questões a serem discutidas faz com que muitos conselheiros defendam posições colocadas pelos grupos com maior poder de argumentação; e ao mesmo tempo, gera uma baixa visibilidade do Conselho, uma desvalorização por parte dos não atuantes.

Diante desta diversidade de significações sobre a inserção ou não dos interesses e necessidades das entidades de assistência social é preciso lembrar que se faz necessário repensar o significado que vem sendo atribuído à sociedade civil (diante da polissemia, conforme foi apontado no primeiro capítulo) de estar interferindo nas políticas públicas pela via dos Conselhos de Direitos. Cabe então o seguinte questionamento: será apenas o vereador ou o prefeito eleito que irá garantir a melhoria do atendimento à população ou também a própria sociedade civil, representada por ela mesma, através destes Conselhos deliberativos e paritários controladores e normatizadores das políticas sociais?

Esta é uma questão que encontra respaldo nas discussões apresentadas sobre os Conselhos de Direitos, mas é preciso fortalecer nestas, a necessária significação do uso "indevido" de sociedade civil, em termos da construção de um projeto societário contra hegemônico. Isto é, estes Conselhos devem representar algo, eles devem dizer algo, ele devem produzir algum sentido na dimensão da construção democrática. Caso contrário, eles não serão reconhecidos e a sua intervenção terá prazo validade.

### **c- na esfera da sociedade**

A ampliação do conhecimento sobre as interrelações do Conselho inclui a retratação das possibilidades de que o Conselho pode acionar a intervenção do Ministério Público, Procon, conselhos profissionais ou os meios de comunicação para auxiliá-lo. Quanto as respostas, verificou-se que 81% responderam *"sempre na busca de informações e na divulgação do trabalho realizado pelo Conselho"* (36,4% dos RG e RSC 45,6%). E ainda, foi feita a complementação: *"o Ministério Público contribui bastante"* (36,4%) Situações específicas foram mencionadas (18,2%) que envolveram: *"projeto Crescer (RSC-C); "na interdição de uma entidade que estava irregular com o previsto no ECA" (RG-A).*

Quanto à divulgação das decisões do Conselho para sociedade foi evidenciada a alternativa de resposta *"em termos"* para 54,4% dos entrevistados. Entre estes 36,2% dos RSC havendo as seguintes manifestações: *"pois as informações não chegam na proporção que deveria a população"* (RSC-D); *"além disto as pessoas não sabem e não conhecem o Conselho"* (RSC-C); *"ficam restritas às pessoas do meio"*(RSC-F). E para 18,2% dos RG não ocorreram diferenciações sobre as complementações, uma vez que fizeram referências ao desconhecimento do Conselho e ainda que as informações ficam restritas ao que acontece nas reuniões.

As respostas negativas foram expressas por 18,2% dos representantes, incluindo os dois segmentos, ao passo que as afirmativas (27,2%) corresponderam a 18,2% dos RG, que especificaram *"os meios de comunicação"* (RG-A) e além destes *"os atos do governo"* (RG-G). E 9% dos RSC a menção feita foi aos mesmos recursos, incluindo *"e agora a internet"* (RG-K).

Mesmo reconhecendo as dificuldades enfrentadas pelos Conselhos de Direitos e os avanços que têm buscado legitimar, verifica-se que no âmbito das políticas sociais e particularmente no campo da assistência social, estes Conselhos ainda não se fizeram representar como canais de difusão de possíveis mudanças, que podem significar iniciativas 'promissoras' e nem tão pouco tem conseguido estabelecer estratégias de articulação com outros canais institucionalizados, com os que foram mencionados.

Estas iniciativas podem singularizar possibilidades de envolvimento especialmente com a sociedade, na medida em os Conselhos conseguirem divulgar a necessidade de aproximar a administração pública dos cidadãos, visando contribuir para o rompimento ou enfraquecimento das redes de clientelismo, trazendo disputas, alianças e conflitos de interesses para arenas mais informadas e realistas. Também estas iniciativas ajudam na identificação mais rápida de problemas e lacunas e na construção de alternativas na defesa dos

direitos sociais e podem ser estimuladoras para aumentar a transparência administrativa e pressionar as diversas áreas do governo em direção a ações mais integradas. Com estas iniciativas espera-se que parcelas da sociedade sejam co-integrantes das lutas que precisam ser travadas rumo a conquista de um outro ordenamento societário.

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 práticas que, entre os efeitos de sentidos propostos, podem contribuir para a legitimidade dos Conselhos e sua respeitabilidade junto à opinião pública e aos poderes instituídos.

#### **d- no espaço do Conselho**

O reconhecimento de que o Conselho se expressa como um espaço social em que dois segmentos, poder público e sociedade civil, estabelecem práticas diferenciadas no âmbito das políticas sociais públicas visando à intervenção na condução das políticas públicas, por meio de representações, é uma referência para reafirmar o comprometimento destas com a legitimidade do espaço conselhistas.

É contributiva neste sentido a avaliação dos entrevistados sobre a estrutura de funcionamento do Conselho. Esta avaliação não contemplou as qualificações ótima e péssima, pois o que se verificou foi a prevalência da alternativa de resposta "*regular*" (63,7%, incluindo-se apenas uma complementação "*tem muitos aspectos que precisam ser melhorados*"; "*é necessário cumprir as determinações da LOAS*" (RSC-E). A diferença entre os dois segmentos foi reduzida, ou seja, 36,4% dos RSC e 27,3% dos RG.

A alternativa de resposta "*boa*" (18,2% dos dois segmentos, com índice igual), com apenas uma explicação "*é preciso conquistar melhorias*" (RSC-I).

Também significativo o conhecimento sobre a relação entre os conselheiro(s), a instância de representação (governo ou sociedade civil) e o Conselho. Procurou-se conhecer se a instância acompanhava as decisões tomadas pelo (s) conselheiro (s) que representava(m). Entre os representantes da RSC 45,4% esclareceram que "*sempre em reuniões e discussões*". Além disto, a resposta "*em termos*" (9%) foi complementada com: "*geralmente não conseguíamos nos reunir*" (RSC-F).

No segmento dos RG as respostas recaíram na alternativa "*sim*" (36,4) acrescido da expressão "*sempre*". Apenas o RG-A explicou que "*todas as informações são levadas aos gestores da Secretaria de Política Social, tanto as pautas como as discussões e deliberações*

*apresentadas". E a alternativa "em termos" (9%), foi acrescida de: "não há uma sistematização, eu é que procuro repassar" (RG-J).*

O mencionado conhecimento também incluiu saber como este acompanhamento ocorria, sendo que para 36,4% dos representantes da sociedade civil havendo destacaram para as referências de que: *" não havia uma frequência determinada para reuniões" (RSC-C; RSC-D; RSC-F; RSC-I); ou "após cada plenária, se houvesse necessidade de discussão" (RSC-E).*

Para os 45,5% dos RG foi apresentada uma diversidade de situações: *"depois de cada plenária, quanto chega algum documento a ser discutido, ou quando a pauta requer alguma previa discussão" (RG-A); "nas sessões extraordinárias e no repasse das atas" (RG-B); "reuniões mensais na AMAC" (SG-G); "reuniões mensais" (SG-H); "nas sessões extraordinárias e no repasse das atas" (SG-J).*

E ainda quanto a relação mencionada foi buscado o conhecimento sobre a visão que a instância de representação possuía do(s) conselheiro (s), considerando-se que integra(m) a sua composição. No segmentos de RSC a qualificação de *"importante"* correspondeu a 45,4%, tendo como explicitações que merece ser destacada: *"por entender a função primordial desse espaço para a sociedade e a efetivação dos direitos" (RSC-C; RSC-D; RSC-E; RSC-K); pois era uma possibilidade de obter informações sobre as políticas públicas municipais" (RSC- I).* Além disto, foi mencionado que a instituição *"pouco opinava e pouco exigia, eu é que dava um retorno" (RSC-F).*

Também a qualificação *"importante"* foi referenciada por 36,4% dos RG, e foi para alguns ressaltada: *"tanto que as representações permanecem a mesma, pelo próprio trabalho desenvolvido" (RG-A); "na AMAC como muito importante, porque o Conselho tem contribuições na conquista de direitos" (RG-G); "devido a defesa de direitos que é competência do Conselho" (RG- H).* E para 9% a argumentação referiu-se: *"a Câmara Municipal, exige pouco, eu que procuro informar o que está acontecendo" (RG- J).*

*"[...] a própria sociedade já entende melhor o papel do Conselho, já o solicita quanto necessário, e tirou a visão punitiva do Conselho, vendo-o como aliado" (RG-A; RG-B).*

*"[...] o espaço conselhistas é na atualidade a melhor forma da sociedade intervir na gestão pública, como um canal de controle e participação social que deve ser melhor aproveitado, para a perspectiva do direito sai do papel e seja plenamente colocado em pratica" (RG-H).*

*"Infelizmente, ainda existe muita política clientelista dentro dos Conselhos que impede o seu pleno funcionamento e existem muitas discussões que já deveriam estar*

*mais amadurecidas como a questão da representatividade que continuam sendo proteladas. Além disso, é importante destacar o quanto o trabalho do CMAS deveria ser ampliado, o quanto ainda às políticas realizadas são ineficientes para atender toda a demanda" (RSC-C).*

*"[...] existem muitos aspectos ainda a serem amadurecidos, principalmente no que tange a representatividade dos segmentos usuários, suas discussões na escolha das entidades se pauta na institucionalização da mesma e não trabalho realizado ou segmento a que se destina representar. Os critérios de seleção do público alvo da assistência social estão muito centrados na renda, nas necessidades mínimas e não nas básicas e não nos direitos universais" (RSC-F).*

*"[...] a participação no Conselho contribui para crescimento das pessoas, amplia a perspectiva do direito, da leitura crítica da realidade e da própria sociedade que já entende melhor o papel do Conselho e suas funções" (RSC-I).*

Além destes resultados, verificou-se a enumeração das principais dificuldades identificadas que resultou em manifestações de todos os entrevistados. Estes fizeram uma enumeração diversificada, estando mais vinculada ao Conselho e aos conselheiros. A revelação, que é uma reiteração (há que se lembrar a priorização e a polêmica das pautas de reuniões, já aludidas) revelou uma predominância para os recursos orçamentários (45,5%). Seguiu-se a esta a ausência de partilha do poder e de autonomia em nível interno, a não divulgação do trabalho realizado, a carência de capacitação dos conselheiros, incluindo a descontinuidade, a falta empenho e dedicação às atividades conselhistas, que tomadas conjuntamente totalizaram 36,4% das respostas.

No segmento dos RSC foram feitas referências além das enunciações apresentadas: *"dificuldade em promover mudança cultural sobre a visão de política pública" (RSC-E); "baixa representação do segmento dos usuários" (RSC-F); "falta de vontade política do gestor em considerar o Conselho como um parceiro e não como um adversário" (RSC-K).*

Para os RG além das dificuldades enumeradas foram expressas: *"dificuldades cotidianas das entidades que rebatem no Conselho" (RG-B); "carência de pesquisas e de dados sobre a realidade assistencial do município" (RG-G); falta um técnico, a equipe de apoio é insuficiente, não tem funcionário administrativo, cabendo à secretaria fazer tudo (RG-H); "falta uma forma de repassar mais decisões e deliberações do Conselho para a Comunidade, falta maior visibilidade" (RG-H).*

Também foram apresentadas dificuldades relacionadas à sociedade e à administração pública: *"reduzida participação e acesso ao trabalho do Conselho" (RSC-H); e à administração pública (18,2%): "dificuldade de partilha de poder do executivo com o Conselho" (RG-G); "não liberação do representante para participar das diversas atividades*

*do Conselho e não fazer a indicação de conselheiros e não entender a necessidade de compor o Conselho" (RG-H).*

Do conhecimento obtido sobre o Conselho percebe-se que há manifestações de preocupação que se inscrevem em dimensões interrelacionadas - conselheiros, administração municipal, entidades e sociedade. Ao mesmo tempo em que pode-se reconhecê-las nas interrelações que as permeiam é preciso ter clareza sobre as implicações nas questões políticas e sociais relacionadas à política de assistência social, como foi mostrado no primeiro capítulo.

Entre estas implicações reafirma-se que esta política é um desafio e é esta dimensão que precisa ser conquistada, mesmo com as "novas" conformações do Estado Brasileiro, que vem reduzindo o significado dos direitos sociais. Mas este desafio está posto com os atravessamentos da esfera privada na esfera pública, que demanda sair da particularidade para a dimensão mais ampla que ultrapasse a singularidade dos Conselhos de Direitos, especialmente no âmbito da política municipal, ou seja a percepção e a defesa de que é preciso lutar por um outro reordenamento societário.

Estas ponderações têm significado porque ao verificar as estratégias utilizadas pelo Conselho visando a superação das dificuldades enumeradas constata-se que a pertinência das mesmas reduz-se ao que já foi posto e reiterado. Mesmo assim considera-se relevante referenciar ao que foi manifestado:

- RSC (54,5%) - "*ampliação das capacitações e das discussões*" (27% RSC-D; RSC-F; RSC-I); "*criação dos CRAS*" (RSC-C); "*ampliação do envolvimento dos conselheiros que lutam pela plena efetivação da legislação*" (18,2% RSC-E; RSC-K);
- RG (36,4%) - "*contato com as entidades visando ampliar a representação*" (RG-A); "*discussões e manifestações para ampliar recursos*" (RG-B). Além destas foi feita a referência (9%) de que: "*porém do gestor quase não se observa uma intenção clara de alteração*" (RG-G; RG-H; RG-J).

Reafirma-se que a reiteração também é encontrada quando os conselheiros entrevistados fizeram menção às alterações que ocorreram no Conselho desde a sua implantação. Estas foram identificadas por 91% dos entrevistados. Destes, 45,5% dos representantes da sociedade civil, cabendo a alguns as referências:



*"sempre que há alteração da mesa diretora há uma alteração na forma de condução do CMAS, mas isso não atrapalha a votação, os fins continuam os mesmos, os meios é que podem variar" (RSC-C).*

*"algumas discussões já amadureceram e a dinâmica do Conselho já é um pouco mais entendida pelos conselheiros e pelas entidades" (RSC-D; RSD-E; RSC-F).*

*"desde avanços até retrocessos, pois muitas dificuldades permanecem as mesmas e pouco tem sido feita para alterá-las substancialmente" (RSC-K).*

Também com o mesmo índice (45,5%) entre os RG, foi manifestado que:

*"no início era muito equivocada a participação, hoje a visão, as deliberações e a disponibilidade dos conselheiros de participarem está bem mais condizente com a finalidade do Conselho, pois entendem melhor a dinâmica de funcionamento e estão mais capacitados" (RG-A).*

*"ele tem buscado um amadurecimento, porém a performance do CMAS depende do chefe do executivo ao estimular ou inibir a participação popular como prevista " (RG-G).*

*"desde avanços até retrocessos. Pois isso depende muito do gestor, por exemplo, agora vivemos um retrocesso com a proposta do gestor de fechamento dos Conselhos de Direitos e a criação de um Conselho que deliberaria sobre todos os segmentos" (RG-H).*

*"algumas discussões já amadureceram, inclusive pela experiência" (RG-J).*

Para 9% dos RSC não ocorreram alterações, sendo esclarecido que: *"não que ele tenha percebido, as dificuldade continuam as mesmas" (RSC-I).*

Com estas constatações fica evidenciado que os conselheiros ainda apontam avanços conquistados pelo Conselho que foram identificados pelos RSC (54,5%) à *"a articulação e as discussões dos SUAS e dos CRAS tem feito com que as discussões alcancem um nível técnico, político e ativo frente as políticas sociais" (RSC-C; RSC-E); "melhor entendimento do papel do Conselho e a própria sociedade já entende a importância da ocupação desse espaço, uma estruturação melhor da dinâmica conselhistas, criação de uma legislação de suporte através das portarias, a criação da Casa da Inclusão" (RSC-D; RSC-F); "ampliação do entendimento da Assistência Social como direito e que envolve vários aspectos" (RSC-I); "adquiriu uma experiência de funcionamento e uma amadurecimento de algumas discussões" (RSC-K).*

Para os RG (45,5%) as conquistas que aconteceram foram relacionadas: *"o gestor já busca a discussão, já entende melhor o papel do Conselho e a própria sociedade já entende melhor a importância existência do controle social" (RG-A); "maior identificação das entidades e um reconhecimento dessas da importância da participação nesse espaço visando exercer o controle social" (RG-B); "participação das entidades ainda que almejando*

*interesses individuais, a Casa da Inclusão e a manutenção dos recursos destinados a assistência social". (RG-G); "certa organização e normatização da política de assistência social, como o fundo, aprovação e avaliação das diretrizes, do orçamento, fazendo com que o controle social tenha avançado e muito" (RG- H); "amadurecimento nas discussões e ampliação da experiência" (RG-J).*

Ao estabelecer correlações entre dificuldades, recursos para a sua superação, alterações e conquistas, reafirma-se a importância de se discutir a "potencialidade democrática" de órgãos como os conselhos gestores. Os indicadores apontados nos resultados, permitem reconhecer seus fatores críticos e as limitações de "afirmação democrática". Entre estes indicadores retoma-se a questão que a prioritária no decorrer da avaliação das respostas, que é o orçamento:

*"Basta comparar a lista de frequência com a pauta em questão para perceber que assuntos voltados ao financeiro são os que mais interessam os conselheiros. Tudo que envolve recursos, autonomia e visibilidade pública é polêmico, porque ultrapassa o espaço do Conselho e chega nas instituições e na sociedade e aí o conselheiro seja por razões pessoais ou coletivas possuem um posicionamento pré-definido e defende com mais ênfase sua opinião" (RSC - I).*

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 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. As ações e as deliberações ocorrem segundo a lógica dos interesses, selecionando o tipo de informação relacionada às regras do jogo que interessa ou não que sejam divulgadas.

Ressalta-se também "as ações cidadãs" ainda se mostram tímidas no CMAS/JF, mesmo considerando que este é um processo a ser construído no interior de Conselhos gestores de políticas públicas. O aprendizado dessas práticas não se dá de forma imediata, nem sem conflitos. E destaca-se que no âmbito da sociedade civil é que está posto o desafio, para que suas necessidades possam ser inseridas em debates mais abrangentes e de maior

fôlego, que estejam voltados para o redimensionamento do seu sentido, na construção democrática.

### **e- discutindo a participação e o controle social**

A visão dos entrevistados sobre participação e controle social mostrou-se diferenciada congregando aspectos que até mesmo divergentes:

- RSC (54,5%)

*"participação social é inserir a sociedade e não só algumas entidades no direcionamento das políticas sociais para que a partir daí exerçam o controle de que as todas determinações legais sejam garantidas no que é planejado e realizado enquanto política pública" (RSC-C; RSC-E; RSC-K).*

*"participação é estar junto, acompanhar as discussões que são realizadas no Conselho" (RSC-D).*

*"o controle e a participação social é uma pactuação entre o poder público local e a sociedade civil na construção, deliberação e fiscalização das políticas públicas realizadas" (RSC-F).*

*"é garantir a intervenção popular na execução e fiscalização nas políticas públicas" (RSC-I).*

- RG (45,4%)

*"a participação permite visualizar se as políticas estão condizentes com as legislações e com as demandas sociais da população, controlar se o que está acontecendo vai ao encontro dos interesses coletivos" (RG-A).*

*"o controle social é a principal função do Conselho, que é de garantir e fiscalizar se as deliberações legais estão sendo cumpridas tanto pelo Estado quanto pelas entidades prestadoras de serviços e garantir a intervenção popular nas políticas que é a participação social" (RG-B).*

*"participação significa a inserção na sociedade para direcionar as políticas públicas, assim pode-se exercer o controle segundo as determinações legais" (RG - G).*

*"participação é a possibilidade da sociedade influenciar e deliberar sobre as políticas públicas, possibilitando retirar os traços tão característicos das políticas sociais brasileiras: como o clientelismo e assistencialismo e tentar inserir a perspectiva do direito e do compromisso público com a população vulnerável. E mesmo com as tentativas de manipulação e cooptação não podemos deixar de reconhecer o Conselho como espaço que possibilita o controle social, pois por mais que o gestor queira agir sem a aprovação do Conselho ao realizá-lo ele perde sua legitimidade. Assim, a participação popular é a possibilidade dada a sociedade de participar não só enquanto usuário dos serviços, mas também como mandatários e partícipes do processo de construção das políticas públicas" (RG- H).*

*"maior presença da sociedade em condições efetivas de deliberar e fiscalizar as políticas públicas" (RG- J).*

As explicitações apresentadas pelos entrevistados sobre a constatação ou não de que o Conselho consegue promover a participação e o controle social pelo Conselho:

- RSC - 45,5% expressaram negativamente, sendo feita apenas uma observação: *"necessidade de amadurecimento e de conquistar ainda muitos aspectos, para atingir a forma ideal" (RSC-C; RSC-D; RSC-E; RSC-F; RSC-K); e para 9% (sim) "ainda não na sua plenitude" (RSC-I).*
- RG - 27,3% responderam *"em termos"*, sendo as explicitações referenciadas a:

*"esta é uma busca, uma das suas funções, mas nem sempre consegue atingir plenamente" (RG-A; RG-H);*

*"ainda falta muito trabalho a ser realizado para que a população assuma e ocupe o seu lugar nesse espaço" (RG-B);*

*"o governo quando quer coopta facilmente os conselheiros, até porque tem toda máquina administrativa a sua disposição. Então a autonomia do Conselho depende do entendimento do gestor da importância do controle e da participação social" (RG-G);*

*"existem algumas debilidades no funcionamento do Conselho que impedem a plena participação e controle social pela sociedade" (RG-J).*

Estas pontuações contribuem para evidenciar que quanto ao exercício do controle social pelo Conselho pode-se verificar que tomando-se suas deliberações foram considerados os níveis: *"alto"* (36,4%); *"médio"* (45,4%); *"baixo"* (18,2%), o que foi especificado com as argumentações de alguns entrevistados que fizeram complementações:

- para os RSC - a prevalência recaiu no nível médio (27,2%) *"pois algumas discussões demoram muito para ser realizadas" (RSC-E); "o Conselho poderia atuar mais" (RSC-K) ; baixo (18,2%) "é preciso ampliar a atuação do Conselho" (RSC-D); alto (9%) "o Conselho vem cumprindo suas atribuições e competências" (RSC-I).*
- para os RG - alto (27,2%) *"porque o CMAS está cumprindo o seu papel na medida do possível" (RG-J); médio (18,2%) "há demora nas discussões e deliberações" (RG-H).*

Tomando-se o questionamento sobre o acompanhamento e a fiscalização feitos pelo Conselho das suas deliberações e decisões, pode-se constatar que 36,4% expressaram como resposta o "sim" ao passo que 63,6% escolheram a alternativa "em termos", que podem ser compreendidos com as especificações dos que defenderam seus posicionamentos:

- RSC - "sim"- 18,2% referindo-se às "Comissões", à "Comissão de Monitoramento e Avaliação" (RSC-D); "em termos"- 36,4%: "o Conselho ainda não consegue acompanhar e fiscalizar na plenitude" (RSC-E); "a demanda é alta e os conselheiros são voluntários, o que dificulta esse acompanhamento mais próximo" (RSC-F); "não há como atender a demanda frente à disponibilidade dos conselheiros" (RSC-K).
- RG- "sim" 18,2% fazendo alusão somente às "Comissões" (RG-A) que foi acrescida de que "poderiam ser mais atuantes" (RG-G); "em termos" - 27,2% referiram "existem dificuldades para o Conselho fazer o acompanhamento das suas deliberações" (RG-H); "pois no começo essa estruturação foi bem complicada até pela dificuldade de entender o que significava isso" (RG-B).

As manifestações dos entrevistados sobre a existência de equilíbrio de forças entre a Prefeitura, interesses privados e sociedade dentro do Conselho foi identificada em 27,3% dos conselheiros, sendo que 18,2% dos RG, referenciaram: "à paridade" (RG-A); "por causa do apoio do executivo" (RG-B). E 9% dos RSC: "porque o Conselho está bem representado" (RSC-C).

Para 54,5% a resposta foi negativa, sendo 36,4% dos RSC destacando-se como complementações: "de maneira geral, a sociedade civil tem muito boa vontade, mas falta uma reflexão mais técnica e mais crítica" (RSC-D); "pois o governo quando que coopta muito facilmente a sociedade civil" (RSC-E; RSC-I); "cada um tem seus interesses e tenta impor sobre os demais" (RSC-K). Para 18,2% dos RG: "o poder está nas mãos do governo" (RG-G); "a representação do governo tende a ser mais ostensiva e se expandir do que os representantes da sociedade civil" (RG-J).

E com a alternativa de resposta "em termos" 18,2% emitiram como argumentos: "porque há momentos em que a sociedade civil está mais organizada e há outros que são os governamentais" (RSC-F); "porque depende muito mais do governo" (RG-G).

Com este conjunto de respostas reforça-se que também o CMAS/JF expressa um dos exemplos da instalação de conselhos gestores de políticas públicas que vem ocorrendo na maioria dos estados e municípios brasileiros todos formalmente constituídos e vinculados às diretrizes nacionais estabelecidas em níveis federal, estaduais e municipais.

No entendimento de Tatagiba (2002) a função precípua do Conselho é o controle social das políticas públicas, sendo esta competência, assegurada pela legislação ordinária que lhe dá origem. Tal controle segundo a autora não tem caráter correccional, nem objetiva a anulação do poder político legítimo do Executivo ou Legislativo.

No entendimento de Raichelis (1998), o controle social nesta perspectiva , favorece a participação organizada da sociedade civil através da formulação de propostas, bem como favorecendo negociações e implementação de ações erigidas a partir de critérios pactuados entre seus atores.

Arreteche (2002), considera que o controle social exercido pelo Conselho tem se mostrado incipiente, constatando a inexistência de um mecanismo sistemático de prestação de contas à sociedade. Segundo o autor, o que se verifica é um mero acompanhamento superficial e rotineiro através de reuniões, execuções de tarefas rotineiras, que pode ser caracterizado como um "falso controle social".

Até mesmo as prestações de contas são realizadas de forma frágil, em reuniões, sem que se tenha condições de compreender boa parte dos gastos, que expressam uma aplicação dos recursos de forma pulverizada, aplicado em demandas pontuais descoladas de um diagnóstico social, que pudesse levar ao atendimento das reais necessidades da população.

Nas respostas dos conselheiros entrevistados percebe-se que objetivo do controle social, aparece em depoimentos nos quais se nota a preocupação de "acompanhar e fiscalizar a execução da política de assistência", "evitar o clientelismo, garantir o direito dos cidadãos", "fiscalizar o executivo e as entidades que realizam a política municipal de assistência social.

Mas considera-se a necessidade de ampliar a reflexão sobre os limites postos pelos Conselhos, reconhecendo-os pela sua institucionalização. Uma análise cuidadosa destes permite a identificação de grupos que podem estar apenas defendendo seus privilégios , bem como a manutenção de velhas práticas de negociação com o Estado (TATAGIBA, 2002), o que tende a inviabilizar a luta por um projeto contra hegemônico.

A propagação de uma cultura democrática, será resultado de debates e enfrentamentos nos quais os interesses menores darão lugar aos interesses coletivos capazes de, preservando as particularidades, construir um projeto de ampla inclusão social, impossível de ser conseguido sem os enfrentamentos e lutas que dêem transparência aos interesses em jogo.

Ainda no dizer de Dagnino (1994), a construção desta nova esfera pública não suporta relações de cooptação e tutela por parte do Estado, sindicatos, partidos políticos ou qualquer outra instituição, só podendo surgir num espaço, num *locus* do fazer político que permita a emergência das contradições que reflitam os diferentes projetos em jogo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objeto dessa pesquisa foi o CMAS/JF referenciando-se a sua caracterização e às interrelações com as diferentes esferas da administração municipal, bem como com a sociedade civil e as entidades de assistência social, procurando apreender suas potencialidades e obstáculos, enquanto um espaço " de participação e controle social".

Nessa trajetória de estudo pudemos apreender através de consistentes contribuições teóricas, como a ordem do capital monopolista engendrou as políticas sociais, implementadas como uma estratégia de controle e dominação, sobre as quais o Estado teve papel histórico decisivo. Estas políticas como formas de controle, tiveram como vimos momentos diferenciados, que expressaram as lutas e contradições, de diferentes conjunturas políticas mundial e nacional.

No que tange a sociedade brasileira, foi possível apreender as decisivas influências das crises do capitalismo mundial, no ordenamento que os setores dirigentes desta sociedade, deram à chamada questão social.

Apreendemos que o Estado brasileiro foi pródigo, em estratégias de controle dos setores populares, principalmente quando se agudizavam as contradições e lutas, exigindo respostas às necessidades e demandas que reclamavam pela participação na divisão da riqueza socialmente produzida, e que estruturalmente era apropriada ao máximo pelos setores dominantes.

Nesta perspectiva de análise, demos destaque a política de assistência social, assinalando os períodos históricos em que a mesma sofreu inflexões significativas, como por exemplo nos anos 30, quando a "questão social" deixa de ser tratada como "questão de polícia", para dedicarmos de forma especial, aos contornos que esta recebeu à partir da Constituição de 88, enfatizando-a, e destacando-a, nos governos de FHC e Lula.

Como vimos a Carta Magna trouxe aspectos inovadores, dentre os quais destacamos uma regulamentação nacional das diversas políticas sociais, que procuraram incorporar a participação da sociedade na gestão e no controle das mesmas. Através de uma legislação infra-constitucional, a participação e controle social da sociedade civil organizada foram delineados à partir dos anos 1990.

Entretanto como salientamos, a implementação dos avanços constitucionais e as demais leis, se deram num contexto adverso, uma vez que a hegemonia da ideologia

neoliberal, no contexto mundial e especificamente no Brasil, delineou outros parâmetros, que singularizam um redirecionamento no trato inclusive da questão social.

Como vimos, este redirecionamento que tem nas determinações jurídico-legais os seus princípios orientadores, vem apontando ampliações entre as quais temos a implementação recente do SUAS. Mas há que se ater à preocupação com a própria política de assistência social, que ainda não é entendida de forma clara e sua legislação também. Esta falta de clareza se estende à população de uma forma geral, aos conselheiros, a administração pública e aos organismos de assistência social, por isso as mudanças deste porte são difíceis e tendem a caminhar vagarosamente. É um processo paulatino em função da assimilação gradual deste novo modelo trazido pelo SUAS.

Tratando dos Conselhos de Direitos, e mais especificamente dos CMAS, problematizando questões teóricas e análises relativas ao controle social e à participação, verificamos que estes se organizaram na conjuntura neoliberal, estando presente ainda a herança clientelista, patrimonialista, elitista e conservadora da sociedade brasileira.

A partir destas problematizações evidenciamos o caráter legal, que procura garantir a paridade entre os diferentes segmentos; a eleição como forma de representatividade da sociedade civil; a capacitação; as reuniões e seus registros; a formalização de comissões etc. Mesmo com este reconhecimento não há como manifestar concordância de que estes constituem mecanismos para garantir a participação e o controle social na dimensão da legitimidade e do poder de pressão dos Conselhos visando a conquista de direitos sociais, universais e igualitários.

No entanto, não há como negar que no caso dos Conselhos de Assistência Social, estes têm contribuído como instrumentos facilitadores na construção da passagem de uma concepção tradicional à moderna dimensão de assistência, onde esta deve ser assegurada "a aqueles que dela necessitam". Segundo essa compreensão, a política de assistência social pública, deve ser articulada a outras políticas sociais, garantindo-lhe recursos orçamentários, capazes de atender a demandas que devem ser estabelecidas a partir de diagnósticos sociais, capazes de expressar as verdadeiras necessidades dos setores mais fragilizados e pauperizados da sociedade.

Assim, conforme já explicitamos há que ser entendida que a análise do CMAS/JF reflete o que evidenciamos sobre os Conselhos de Direitos, o que fortalece e expressa a sua caracterização, organização e funcionamento segundo limites, que estão postos, enquanto espaço de participação e controle social.



Entre estes limites, destacamos os mais relevantes a frágil relação do Conselho com a administração municipal, especialmente com a Secretaria de Política Social, bem como com o Ministério Público e até mesmo com o Procom.

Constatamos que a construção das interrelações e dos mecanismos de parceria e relações entre o Conselho e a Administração é bastante complexa, em razão das dimensões políticas que se expressam como técnicas, administrativas e financeiras.

A expectativa dos conselheiros de que a administração municipal abrisse mão do seu poder, se revelou bastante frustrante, tendo-se verificado as dificuldades de acesso às informações que permitissem o acompanhamento e a avaliação das ações. Como vimos essa expectativa do CMAS/JF não parece diferir das práticas observadas na política social brasileira, nas quais a negociação política para a obtenção de recursos se faz sem estar relacionada a projetos definidos a partir de demandas estudadas o que permite apontar para o longo caminho que ainda se tem a percorrer para que se atinja parâmetros próximos do nível ideal na política de assistência social, preconizadas pela LOAS e SUAS.

A falta de capacitação dos conselheiros é apresentada pelos entrevistados como um dos maiores obstáculos para o funcionamento do Conselho. Esta dimensão denota uma percepção de que a capacitação seria capaz por si própria, de dar aos conselheiros poderes, que como sabemos, não advém do conhecimento ou da informação, mas sim do poder político de intervenção e articulação nas negociações travadas nesse *locus* de enfrentamento de interesses tão contraditórios.

A burocratização é uma prática rotineira, que se expressa e pode ser apreendida num discurso semelhante entre os conselheiros, que se utilizam de um jargão tipicamente construído que faz com que este se pareça igual, mas sabemos que a intencionalidade do mesmo atende a interesses diferenciados.

Os conselheiros reproduzem também práticas tradicionais, nas quais não conseguem, e ou não buscam superar seus interesses pessoais, mas ao contrário procuram assento no Conselho para melhor atendê-los. Assim, a construção de um projeto coletivo fica em segundo plano e subordinado, muitas vezes aos interesses particulares de indivíduos ou instituições que estes representam. Estas posturas como vimos facilitam sua cooptação por parte do poder público municipal, que os utilizam como "massa de manobra" para legitimar as decisões, propostas e iniciativas da administração.

Outro aspecto relevante a ser mencionado é que muitos conselheiros se perpetuam como membros do Conselho, que assim não renova seus quadros. Esta renovação que deveria

ocorrer através de eleições, previstas na legislação e estatuto, não se realizam sistematicamente para os representantes da sociedade civil.

O CMAS/JF também não tem se apresentado e assegurado a expressão das reais necessidades das parcelas populacionais que são legalmente reconhecidas como alvo da assistência social. O que observamos foi a centralidade das discussões em questões menores, focalizadas e pulverizadas, onde a preocupação é muito mais com o cumprimento de práticas rotineiras e/ou com as determinações orçamentárias, na maioria das vezes já consignadas.

No CMAS/JF, as perspectivas de um controle social capaz de assegurar a participação social estão postas e se reduzem ao que está instituído, visto que é este o encaminhamento dos setores hegemônicos e dominantes da sociedade. Tal situação na política de assistência social não difere das demais políticas sociais públicas, não garantindo a universalização do acesso a serviços.

A vontade política para transpor esta redução precisa ser fortalecida no âmbito da sociedade civil, que por meio de um projeto contra hegemônico, pode identificar que as reformas parciais também na área da assistência social, se expressam pelo mesmo critério: reduzem se aos princípios e a sua institucionalidade. Com esta compreensão entende-se as duas fases do processo, o da introdução - referido ou circunscrito a mudanças no arcabouço legal, na definição das novas regras e mesmo as mudanças institucionais iniciais - e o da implementação - referido ao processo de implantação de inovações anteriormente decididas e iniciadas, que têm respaldo restrito ao legitimado.

Assim, expressamos que a nossa constatação é a de que permanecem as reformas parciais, que atingem também o direcionamento dos Conselhos. Estes como instrumentos que integram as políticas sociais públicas sofrem as consequências do ideário neoliberal. Daí que o sentido dos resultados obtidos através da intervenção dos mesmos assegura que também a assistência social inserida no sistema de proteção social dispõe de "inovações", mas estas não indicam possibilidades de conquistas de "novos" discursos e práticas sociais relacionados com a partilha de esferas de decisão estatal entre os segmentos organizados da sociedade civil.

Reforça-se então o entendimento de que estas "inovações" vêm representando "novos desenhos e formas de implementação das políticas públicas", demandando empenho na experimentação de mecanismos de gestão das políticas sociais, como Conselhos de Direitos. Há uma confluência inerente a este direcionamento que distorce o campo da sociedade civil como arena de lutas e possibilidades emancipadoras, que restringe a dimensão democrática aos marcos burgueses, como nos ensina Duriguetto (2005).

Reforçando estes ensinamentos reiteramos que precisamos acreditar no projeto contra hegemônico que defende, em sentido amplo, a efetivação de novas relações sociais marcadas pelo acesso universal aos direitos sociais e pela socialização dos bens socialmente produzidos. Este projeto societal objetiva "elevar a política do nível 'econômico-corporativo' ao nível 'ético-político' e passar da 'pequena política', proposta pelo neoliberalismo, para a 'grande política'" (COUTINHO, 2000, p. 100)

Acreditamos que é hora de "qualificar o debate e colocar as idéias no lugar"!!!

## BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sérgio. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito. In, SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L.C.Q. ; AZEVEDO, S. (orgs.) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2004. 2004
- ACIOLI, Sonia. Participação Social na Saúde: Revisitando Sentidos, Reafirmando Propostas. In.: PINHEIRO, Roseni e MATTOS, Ruben A. **Construção social da demanda: direito à saúde, trabalho em equipe e espaços públicos**. Rio de Janeiro: CEPESC/UERJ/ABRASCO, 2003, p. 293-303.
- ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: **A Cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. Pablo Gentili e Gaudêncio Frigotto (orgs.). São Paulo: Cortez, 2001. p. 35-48.
- ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Revista Dados**, v. 45, n° 3, 2002. Disponível em <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em 20/11/2006.
- ATHAYDE, Eliana. O Controle Social das Políticas Públicas - instâncias de articulação e mecanismos de pressão social na perspectiva do sistema de Garantia de Direitos. In: GARCIA; LANDIM; DAHMER (orgs). **Sociedade e Políticas: novos debates entre Ongs e universidades**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p.173-178.
- AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um Balanço Crítico. IN: AVRITZER, L. e NAVARRO, Zander (orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, pp.13-60. 2003.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre desenvolvimento mundial**. Washington: Banco Mundial, 2000.
- BAVA, Silvio Caccia. Os Conselhos como instrumentos da sociedade civil. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000. p. 68-70.
- BEHRING, Elaine R. **A política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. R. Os Conselhos de Assistência social e a construção da democracia. In: **Cadernos Abong**. n° 30. São Paulo: Abong; CFESS; CNTSS/CUT. Novembro de 2001.
- \_\_\_\_\_. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BELGO, Francisco de Assis; NASCIMENTO, Marcelo Frank; ARANTES, Tânia Mara do Vale. **Análise do processo de municipalização da Assistência Social em Juiz de Fora**. Juiz de Fora: FJP, 1997.
- BIDARRA, Zelimar Soares. **As disputas de projetos políticos na construção das políticas de assistência social: as experiências dos conselhos municipais de assistência social de Cascavel e de Toledo (oeste paranaense)**. Campinas: UNICAMP, 2006
- BONFIM, Raimundo. A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000. p. 63-67.

BOSCHETTI, Ivanete (coord.). **Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social**: um olhar dos conselhos estaduais, municipais e do distrito federal. Brasília: MAS/CNAS, 2003.

\_\_\_\_\_. (coord). As políticas brasileiras de seguridade social: Assistência Social. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Mod. 3: Política Social. Brasília: CFESS/APEPSS/ CEAD/ UnB, 2000, p. 137 – 152.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R. Seguridade Social no Brasil e perspectivas do governo Lula. In.: **Universidade e Sociedade**. Distrito Federal, ano XIII. n° 30, junho de 2003.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 2003. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, DF: Senado, 1993a.

\_\_\_\_\_. Presidente. Decreto n. 1.605 – 25 ago. 1995. Regulamenta o **Fundo Nacional de Assistência Social**, instituído pela Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993b.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Ministério da administração e da Reforma do Estado, Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**: disciplina a descentralização político-administrativa da Assistência Social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo. Brasília: MPAS, 1998.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 31** – 14 dez. 2000. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o **Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza**, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Estado de Assistência Social. **Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social**. Brasília: SEAS, 2002.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2004/2007**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília: SNAS, 2004.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica** do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, nov. 2005.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: A experiência dos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. III. Brasília: ABEPES 2000.

\_\_\_\_\_. Participação social e controle social. In.: BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de e ARAUJO, Patrícia Simone Xavier de (Orgs.). **Capacitação para Conselheiros de Saúde**. Rio de Janeiro: UFRJ/DEPEXT/NAPE, 2001, p.77 – 84.

CAMPOS, Edval Bernardino e MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos paritários: o enigma da participação democrática. In.: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.º 55, ano XVIII, Novembro de 1997. p. 143-155.

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

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Assistência Social: Reflexões sobre a política e sua regulação**. (xerx), Novembro, 2005.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Código de Ética do Assistente Social**. Brasília: CFESS, 1997.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que Controle Social na Política de Assistência Social?. In.: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 72, Ano XXIII, novembro, 2001, p.119 – 144.

CORTES, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**, n. 25, p. 143-174. Curitiba: UFPR, 2005.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Municipais de Políticas Públicas da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: FAPERGS, 2006.

COSTA, Fabíola. Juiz de Fora ocupa terceiro lugar em Justiça Social. O município recebe 47% do total bruto de recursos do Governo estadual direcionados à região, mas perde para Viçosa e Bicas. **Jornal Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 16 de outubro de 2003.

COSTA, Bruno Dinis. As Mudanças na Agenda das Políticas Sociais no Brasil e os Desafios da Inovação. In: **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

COUTINHO, C..N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. **Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos**. São Paulo: Pólis, Publicações Pólis, nº37, 2000.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.279-302.

\_\_\_\_\_. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda Latino-Americana. In: ALVAREZ, Sônia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 61-79.

\_\_\_\_\_. **Os Movimentos Sociais e a emergência de uma noção de cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DRAIBRE, Sônia Maria. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In.: **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: IPEA/IPLAN, nº 4, 1990.

\_\_\_\_\_. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social** Tempo soc. vol.15 no.2 São Paulo, nov. 2003.

DINIZ, E. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**. São Paulo: FGV, 1997.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade civil, esfera pública, terceiro setor: a dança dos conceitos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.º 81, ano XVII, Abril de 2005. p. 83 – 101.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n.º. 24. Setembro 1991. p. 85-116.

FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

FLEURY, Sônia. Assistência na previdência social: uma política marginal. In.: SPOSATI, Aldaíza et alii. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

FREIRE, Silene de Moraes. Estado, Democracia e Questão Social no Brasil. In.: BRAVO, Maria Inês Souza e POTYARA, Amazonida P. Pereira. (org.). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001. p. 149-172.

FUKS, Mario, PERISSINOTTO, Renato M. e SOUZA, Nelson Rosário de. Democracia e participação no conselho municipal de saúde de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, Mario, PERISSINOTTO, Renato M. e SOUZA, Nelson Rosário de (org). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004.

\_\_\_\_\_. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, Renato e FUKS, Mário (orgs.) **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relumbre Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002.

GALLOTTI, M. A.. **O Conselho Municipal de Assistência Social de Canoinhas/SC na construção de uma nova institucionalidade pública e democrática**. Florianópolis: UFSC, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Os conselhos municipais e a gestão urbana. . In: **Governança democrática e poder local**. AZEVEDO, Sergio de. JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. (orgs) Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

GOMES, Ana Lígia. Histórico da Política de Assistência Social no Brasil. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000.p. 22-26. (Publicações Polis, 37).

GRAMSCI, Antonio. **Maquiável: a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

\_\_\_\_\_. **Obras Escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo. Idosos. Do Assistencialismo ao Direito. In **Revista Inscrita**. Brasília: CFESS, n.º 6, Ano III, p. 25 – 30, Julho de 2000. p. 25-30.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social em tempos de globalização**. Revista Inscrita. Brasília: CFESS, n.º 3. Ano II. p. 13 – 18, Novembro de 1998.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. **Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade**. XXX Encontro Nacional de CFESS – CRESS. Belo Horizonte (MG), 03.09. 2001.

IVO, Anete B. L. **Metamorfoses da questão democrática**: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001.

LABRA, M. & FIGUEIREDO, I. 2002. **Associativismo, participação e cultura cívica**: o potencial dos Conselhos de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 537-547.

LAURELL, Asa Cristina. Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo. In: **Avançando em direção ao passado**: a política social no neoliberalismo. Tradução de Rodrigo León Cotrera. São Paulo: Cortez, 1995.

LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**: Balanço do Governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO, Adhemar. **O desmonte da Nação em dados dados**. Petrópolis: Vozes, 2002.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições Políticas Democráticas**: o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

LIMA, Ângela Maria de Loudes Dayrell. Os desafios para a construção do sistema único da assistência social, in CARNEIRO, Carla e COSTA, Bruno (Orgs.). **Gestão social**: o que há de novo ? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, pp. 81-100.

LIMA, Terezinha Moreira. Descentralização e controle social. In.: **Revista de Políticas Públicas**: Universidade Federal do Maranhão, Unidade de Pós Graduação em Ciências Sociais, programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, v. 1, n. 1. São Luiz: EDUFMA, 1995, p. 71-96.

LUDKE M. ANDRÈ, M. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MANDEL, E. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Nova Cultura, 1995.

MARTINS, Aline de Carvalho. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In: SALES, Mione A.; MATOS, Maurílio C.; LEAL, Maria C. (org.). **Política Social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004. p. 189-206.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MILANI, Carlos R. S. **Políticas públicas locais e participação na Bahia**: o dilema gestão versus política Sociologias nº.16 Porto Alegre jul/dz. 2006

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

\_\_\_\_\_. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 2. ed. São Paulo - Rio de Janeiro: Editora Hucitec-Abrasco, 1993.

MOREIRA, M. T. V.. Instância deliberativa das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos". In: Informativo CEPAM. **Conselhos Municipais das áreas sociais**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM. Unidade de Políticas Públicas, v. 1, n. 3, 1999.

MONTÃO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social**. São Paulo: Cortez, 2003.

MORONI, José Antonio; CICONELLO, Alexandre. **Participação social no governo Lula**. Avançamos? Disponível em: [http://www.abong.org.br/final/download/3\\_moroni.pdf](http://www.abong.org.br/final/download/3_moroni.pdf). Acesso em 20.01 2006.



MUNIZ, Egli. SUAS e os serviços socioassistenciais. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.º 88, ano XXVII, Novembro de 2006. p. 139 – 159.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1996.

NOGUEIRA, M. A. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização; In Coutinho, C. N. e Teixeira, A. P. (Orgs). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 215-234.

OLIVEIRA, Cássia Aparecida de; ANTÔNIO, Tiara Fernandes. **Conselho Municipal de Assistência Social: um convite a participação**. Juiz de Fora: FSS/UFJF, 2004.

OLIVEIRA, F. O ornitorrinco. In: OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista**. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?. IN: SPINK, Peter *et al* (orgs.). **Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção**. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, pp.11-31. 2002.

PAOLI, Ma. C e TELLES, V. S. Direitos sociais – conflitos e negociações no Brasil contemporâneo ; In ALVARES, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos – novas leituras**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. p. 103-124.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria 'concessão-conquista'. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.º 53, ano XVIII, Março de 1997. p. 80 – 101.

PAZ, Rosângela. A representação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000. p. 58-62. (Publicações Polis, 37).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos Anos 90. Brasília, **Cadernos do Mare**, n. 1, Brasília, 1997.

PEREIRA DE QUEIROZ, M.I. **Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva**. São Paulo: CERU e FFLCH/USP, 1983.

PEREIRA, P. A P. (orgs). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. A Assistência social na perspectiva do direito. **Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Ed. Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In RAMPINELLI, W. J. e OURIQUES, N. D. (orgs.). **No fio da navalha**. São Paulo, Xamã, 1997.

PORFÍRIO, Mariléa Venâncio; SOUZA FILHO, Rodrigo de; e BACKX, Sheila. **Assistência Social: Contextualização e Legislação**. Rio de Janeiro: Secretaria de Desenvolvimento social: Conselho Municipal de Assistência Social, Julho de 2001.

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

\_\_\_\_\_. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil: desafios na gestão democrática das políticas sociais. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Mod. 3: Política Social Brasília: CFESS/ APEPSS/ CEAD/ UnB, 2000, p. 59-70.

\_\_\_\_\_. Que Controle Social na Política de Assistência Social?. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.º 72, Ano XXIII, novembro de 2002, p. 119 – 144.

\_\_\_\_\_. Sistematização: Os Conselhos de Gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000. p. 41-46.

RANGEL, Ângela Mª Hygino. A perspectiva do controle social pela via dos conselhos. In.: PINHEIRO, Roseni e MATTOS, Ruben A. **Construção social da demanda: direito à saúde, trabalho em equipe e espaços públicos**. Rio de Janeiro: CEPESC/UERJ/ABRASCO, 2003.

SANTOS, Orlando; RIBEIRO, Luiz; AZEVEDO, Sérgio (orgs.). Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS, Orlando; RIBEIRO, Luiz; AZEVEDO, Sérgio. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

\_\_\_\_\_. **Horizonte do Desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SILVA, Ricardo Silvestre da. **A difícil construção da Assistência Social brasileira enquanto política social pública: o caso de Ipatinga**. Rio de Janeiro: ESS/UFRJ, 2005.

SIMIONATTO, Ivete. Estado, Sociedade civil e espaços públicos: uma análise do Plano Plurianual – 2004-2007. In.: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.º 88, Ano XXVII, p. 11 - 40, Novembro de 2006.

\_\_\_\_\_. **Globalitarismo e sociedade civil: a manipulação dos conceitos**. Florianópolis, 1997.

SINGULANI, Lília. et al. **A política de Assistência Social: o difícil caminho na concretização dos direitos**. Juiz de Fora: FSS/UFJF, 1998.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

\_\_\_\_\_. **Os custos sociais do ajuste neoliberal: na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUSA, Rosângela Maria Sobrinho. Controle social em saúde e cidadania. In.: **Revista Serviço Social e Sociedade**. 2001.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. Conselhos deliberativos: neocorporativismo brasileiro?. In. : DINIZ, Andréa; CUNHA, José Ricardo; e DUDLEY, Dayse. (org.). **Direitos Humanos e Senso de Justiça**. Rio de Janeiro: Litteris Ed.: KroArt: Fundação Bento Rubião, 1999.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil e Políticas para a Infância e Juventude. In: GARCIA; LANDIM; DAHMER (orgs). **Sociedade e Políticas: novos debates entre ongs e universidades**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p.153-172.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione A.; MATOS, Maurílio C.; LEAL, Maria C. (org.). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 167-187.

SPOSATI, A. Globalização, precarização das relações de trabalho e Seguridade Social. In.: ABONG. Subsídios às Conferências de Assistência Social - I. Conjuntura, Assistência Social e Seguridade Social. **Cadernos ABONG**, n.º 19, out/1997.

\_\_\_\_\_. **O A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. XXII, n. 68, nov. 2001.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. do Carmo. **A assistência social brasileira: Descentralização e Municipalização**. São Paulo: EDUC, 1990.

SPOSATI, A. et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. **Os direitos dos (des)assistidos sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZE, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 323-370.

\_\_\_\_\_. Os Conselhos Gestores e a Democratização das políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

STANISCI, S. **A gestão pública democrática: perspectivas apontadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: PUC, 1997.

TEIXEIRA, E. **O Local e o Global: Limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000a. p. 99-119.

\_\_\_\_\_. Efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000b. p. 92-96.

TELLES, Vera da Silva. No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil. **Revista Pólis**. São Paulo, n.º 30, Instituto Pólis, 1998. p.1-23.

TORRES RIBEIRO, Ana Clara e GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil** (período de 1997 a 2000). Petrópolis: Vozes, 2003.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. 2004. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. **Cadernos MetrÓpole**, n.º8. São Paulo: EDUC, 2004.

VALLA, Vincent. Victor. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro: ABRASCO, v. 14, n. 1, 1998.

VIEIRA, E. A. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. In.: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.º 53, Ano XVIII, p. 67 - 73, 1997.

VIEIRA, E. A. O Estado e sociedade civil perante o ECA e a LOAS. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.º 56, Ano XIX, p. 9 – 22, 1998.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégia de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Renavan: UCAM, IUPERJ, 1998 (2ª ed. novembro de 2000).

YASBEK, Maria Carmelita. A Política Social Brasileira nos anos 90: a Refilantropização da Questão Social. In **Cadernos Abong**, Subsídios à Conferência. Nacional de Assistência Social-3, outubro / 1997.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2003

\_\_\_\_\_. As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS . **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.

YAZBEK, M. Carmelita e GOMES, Ana Lígia. Síntese avaliativa das conferências estaduais de assistência social . In: **IIIª Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, dezembro de 2001.