



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS – CAHL
COLEGIADO DE SERVIÇO SOCIAL

TAMIRES DA SILVA DOS SANTOS

Política social e controle social: análise do Conselho na materialização da política de assistência social no município de São Gonçalo dos Campos - BA.

CACHOEIRA, BA

2014

TAMIRES DA SILVA DOS SANTOS

Política social e controle social: análise do Conselho na materialização da política de assistência social no município de São Gonçalo dos Campos - BA.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado do Curso Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Serviço Social, sob orientação da Prof^a Ms. Albany Medonça Silva.

CACHOEIRA, BA
2014

TAMIRES DA SILVA DOS SANTOS

Política social e controle social: análise do Conselho na materialização da política de assistência social no município de São Gonçalo dos Campos - BA.

Monografia apresentada ao Colegiado do Curso Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia como requisito para obtenção de título de Bacharel em Serviço Social

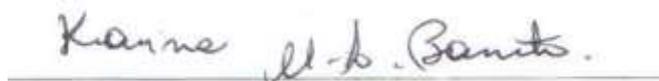
BANCA EXAMINADORA



Prof^ª Ms. Albany Mendonça Silva



Prof. Ms. Fabrício Fontes Andrade



Bel.^a Karina Madureira Lordelo Barreto

APROVADO EM: ____/____/____

CACHOEIRA – BA

2014

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, meu alicerce e exemplo, que sempre apoiaram e acreditaram em mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me concedido todas as graças na vida, ter me sustentado nas horas difíceis e permitido mais essa vitória.

Aos meus pais que sempre me apoiaram nessa jornada, e mais que acreditaram, sonharam comigo e se alegram com mais essa conquista na minha vida.

As minhas amigas Edivânia Souza e Kátia Oliveira, que estavam comigo no início dessa jornada e que são responsáveis pelos primeiros passos, me incentivaram e ajudaram desde a inscrição, e sei que se alegram com minha conquista.

Também as meninas, ou melhor, as pessoas que Deus permitiu cruzar meu caminho. Cíntia, Evelize, Gal, Marcele, Rosana, Riane, Tiele, pessoas com quem dividi alugueis e momentos, vocês tornaram essa caminhada mais fácil e me proporcionaram momentos inesquecíveis.

A todos os professores do curso de Serviço Social pela troca de conhecimento ao longo dessa jornada em especial a professora Albany Mendonça, por ser essa pessoa que encanta e nos conquista, além da referência enquanto profissional agradeço ainda pelo companheirismo e pelas contribuições valiosas que transpuseram as barreiras da sala de aula.

Igualmente ao professor Fabrício Fontes, por ser referência em conhecimento sobre o trabalho, e um exemplo de profissional. Também a Débora Rodrigues pelas contribuições pertinentes nesse trabalho, sua disposição e gentileza em ajudar sempre.

Aos meus colegas de turma, por dividirem comigo momentos valiosos, cada um ao seu modo fizeram com que essa turma fosse tão especial.

A todos os parentes e amigos que direto ou indiretamente torceram por mim.

“Se queremos progredir, não devemos repetir a história, mas fazer uma história nova.”

(Mahatma Gandhi)

RESUMO

Este trabalho visa discutir a relevância do Conselho Municipal à materialização da Política de Assistência Social em São Gonçalo dos Campos, visto que representa o mecanismo de participação popular que tem como horizonte o fortalecimento dessa área de proteção social. Para tanto foi realizado uma pesquisa qualitativa, priorizando os sujeitos conselheiros, que através de entrevistas, buscou-se apreender a visão dos mesmos sobre o controle social, bem como identificar a forma como essa ferramenta de controle social tem se efetivado na cidade. Levando em consideração que essa ferramenta na perspectiva de controle da sociedade civil sobre o Estado é significativamente nova, datado da Carta magna de 1988, problematiza-se os desafios e dilemas para a sua efetivação, através do qual se constata que a cultura política conservadora representa um entrave a consolidação dessa instituição que enquanto esfera pública visa o alargamento da democracia.

Palavras-chave: Controle Social. Assistência Social. Conselho Municipal. Participação Popular.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the relevance of the materialization of the Municipal Council of Social Welfare Policy in São Gonçalo dos Campos, as is the mechanism of popular participation which has as its vision to strengthen this area of social protection. For this qualitative study was conducted, prioritizing subject advisers, who through interviews, we attempted to apprehend the sight of each other on social control, to identify how this tool of social control has been effected in town. Assuming this tool from the perspective of civil society control over the state is significantly new, dating from Magna Carta 1988, problematizes the challenges and dilemmas for its effectiveness by which it appears that the conservative political culture is an obstacle to consolidation of this institution as a public sphere aimed at the extension of democracy.

Keywords: Social Control. Social Assistance. City Council. Participation popular.

SUMÁRIO

1. Introdução	10
Capítulo I	14
2. Esfera pública e Gestão democrática	14
2.1. Modelos de democracia e suas restrições	22
2.2. Cultura política e Influência do patrimonialismo	29
2.3. Controle social como uma nova forma de pensar a relação entre o Estado e a sociedade civil	34
Capítulo II	40
3. Assistência social: Entre o direito e o favor	40
3.1. Assistência social e cultura política: uma discussão precisa	46
3.2. A efetivação da assistência social enquanto direito	53
3.3. Controle social na política de assistência social: desafios e possibilidades	60
Capítulo III	65
4. Relevância do Controle Social na Política de Assistência no Município de São Gonçalo dos Campos	65
4.1. Procedimentos metodológicos e instrumentais de coleta de dados	65
4.2. São Gonçalo dos Campos: algumas considerações pertinentes	69
4.3. O Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS de São Gonçalo dos Campos	72
4.4. Controle social na ótica dos conselheiros	77
5. Considerações Finais	91
6. Referências:	94
7. Anexos:	98

1. Introdução

O trabalho ora exposto objetiva discutir o papel do Conselho de assistência social no município de São Gonçalo dos Campos, enquanto instância de Controle social na materialização da Política de Assistência Social, problematizando acerca da importância do Controle social na Política de Assistência Social, e buscando elucidar sobre a participação popular através Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município, levando em consideração as interferências da Cultura política nesse processo, haja vista, o processo histórico e os dispositivos legais.

Com o intuito de responder, quais os desafios e entraves para efetivação do controle social no âmbito da política de assistência social em São Gonçalo dos Campos, no sentido de problematizar até que ponto a cultura política conservadora tem direcionado, minimizado e/ ou dificultado a participação popular para efetivação dos direitos sociais, tendo em vista a construção de uma cultura democrática?

O controle social, a partir da constituição de 1988, torna-se importante ferramenta na proposição de uma gestão democrática e, conseqüentemente mais justa, visto que adquire centralidade na efetivação das políticas sociais, exercendo um papel relevante de garantia de direitos através da inscrição de atores sociais nas decisões políticas no âmbito da esfera pública, assim, torna-se pertinente o estudo acerca da participação popular na política de assistência social, visto que o conselho é o mecanismo que tem como função garantir a assistência de fato enquanto política pública.

Para tanto é preciso adensar o debate sobre os avanços e conservadorismos relativos à política de assistência social, que emergiu a partir de inquietações elucidadas no processo de formação profissional, especialmente, por ter desenvolvido projeto sobre o trabalho dos assistentes sociais, aliado a experiência na condição de estagiária na área da Assistência Social¹ em que pude me apropriar com maior austeridade do desenho da Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

¹ A inserção enquanto estagiária foi no município de São Gonçalo dos Campos – BA, no qual tive a aproximação prática na formação e que se tornou objeto de estudo, tendo como objetivo analisar a importância do controle social para efetivação da Política de Assistência Social no município. O período de estágio foi de maio de 2012 a Agosto de 2013, um período de mudanças significativas devido às eleições municipais.

Com isso, foi possível apreender os dilemas e desafios da Política Nacional de Assistência, assim como, a importância do conselho que na atualidade se configura como um novo trato na questão da assistência, no sentido de suplantando o caráter filantrópico e assistencialista que sempre lhe foi associado, nesse bojo, o controle social apresenta-se como o mecanismo fundamental para assegurar o desenvolvimento das políticas sociais, especialmente, no campo da assistência social.

Entretanto, apesar dos avanços com seu marco na Constituição (1988) na qual passa a ser reconhecida enquanto direito social e inserida no sistema de proteção social além de dispositivos posteriores como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Norma Operacional Básica (NOB) e a própria Política de Assistência Social (PNAS)², verifica-se ainda resquícios da cultura assistencialista³, principalmente se analisarmos as políticas adotadas após a admissão da assistência enquanto política pública.

Daí a necessidade de elucidar esse estudo, buscando compreender o que mudou na política de assistência social com a inserção do dispositivo de participação social, e qual a relevância atual desse órgão (conselho municipal de assistência social) na efetivação da política social.

Por isso, é preciso problematizar a relevância da participação popular no processo de materialização da política de assistência social que visa seu fortalecimento, garantindo-a enquanto direito de fato, visto que, as dificuldades da participação popular é uma situação ainda presente em diversos municípios baianos, e, portanto o controle social para efetivação dos direitos sociais representa uma luta constante.

O trabalho em questão caracterizou-se enquanto uma pesquisa qualitativa, tendo em vista sua contribuição para a área social, assim como coloca Martinelli (2005) que a pesquisa qualitativa está relacionada ao “reconhecimento da subjetividade como fundante do sentido, como constitutiva do social e inerente à objetividade” (p. 118), são premissas que vão nortear a pesquisa partindo “da centralidade do sujeito, do reconhecimento da riqueza de sua experiência”, ou seja, conhecer o modo de vida das pessoas, como vivem as suas vidas, quais suas experiências sociais e que significados atribuem às mesmas”. (Idem, p.118)

² Os dispositivos legais que sustentam a política de assistência social serão explanados no capítulo II deste trabalho.

³ Diz respeito a modalidade de intervenção Estatal nas áreas sociais, com propostas de programas focais e compensatórios para o social, o que acarreta a precarização das políticas públicas.

E tendo em vista que se trata de um estudo que leva em consideração a relação entre Estado e sociedade civil, a pesquisa é baseada no método crítico-dialético, segundo Behring e Boschetti que “Sujeito e objeto são historicamente situados e em relação [...]” assim como elas também reconhecem que: “o conhecimento não é absoluto, mas é possível apreender as múltiplas determinações dos processos sociais historicamente situados [...]”. (2008, p. 39)

Para tanto, foi priorizada a análise da atuação dos sujeitos-conselheiros que atuam diretamente no conselho municipal de assistência social, composto atualmente por 08 membros titulares e seus respectivos suplentes. Tendo em vista o número irrisório de membros, a pesquisa busca entrevistar todos os membros titulares do CMAS bem como análise de documentos sobre a instituição, tais como: Ata, Regimento Interno, Resoluções, Plano de Ação, entre outros, buscando compreender o processo de materialização da política e a atuação desses sujeitos para efetivação dos direitos sociais nela prescrito.

O trabalho está organizado em três capítulos, além da Introdução e Considerações finais, fundamentado numa discussão apoiada em autores como Raichelis (2011), Machado (2012), Moises (1992), Boschetti (2003), Oliveira (2003) entre outros, que através de revisão bibliográfica, busca responder a problemática levantada.

No primeiro capítulo “Esfera pública e gestão democrática” são apresentados os eixos analíticos que sustentam a discussão a respeito do controle social no contexto da política. Para tanto é feito uma revisão teórica sobre a relação entre o Estado e a sociedade civil mostrando como o controle é exercido historicamente nessa relação; assim como o modelo de democracia que respalda o controle social como ferramenta à sua efetivação, com ressalvas para o modelo de democracia instaurada no Brasil que se relaciona a cultura política (Patrimonialismo) dominante no Brasil, sendo este outro tópico do capítulo, visto que, representa um impasse na proposição de instituições efetivamente democráticas no país, que tem como destaque a ferramenta Controle Social prescrito na Magna Carta e que se apresenta como um mecanismo de fortalecimento da gestão democrática.

O segundo capítulo “Assistência social: entre o direito e o favor” faz uma análise do histórico da assistência social no Brasil que nasce da benemerência da Igreja Católica enquanto prática assistencialista de caridade aos pobres até sua inserção no

sistema de proteção social como um dos tripés da Seguridade social Brasileira, bem como o histórico do Conselho de Assistência e sua importância no processo de materialização da Política Nacional de Assistência Social – [PNAS]⁴, apresentando a dualidade que sempre foi posta a Assistência social de ser ou não política pública.

O terceiro capítulo “Relevância do Controle social na Política de Assistência Social no município de São Gonçalo dos Campos” ressalta-se os procedimentos metodológicos e instrumentais utilizados para realização da pesquisa, assim como alguns apontamentos referentes à cidade de São Gonçalo dos Campos onde foi realizada a pesquisa, caracterização do Conselho Municipal de Assistência social e atuação dos conselheiros, visto que pensado em nível municipal, o conselho torna-se ainda mais relevante, pois é nesse âmbito que as relações pessoais estão mais intimamente ligadas às questões políticas e o controle social torna-se ferramenta relevante para suplantar o caráter conservador/clientelista que ainda marca a assistência social.

Diante das afirmações acima, justifica-se a intencionalidade da pesquisa em problematizar como o controle social, instrumento de participação popular tem se efetivado no município, especificamente na política de assistência social através do conselho municipal de assistência social, mecanismo institucionalizado de participação social desta política social, tendo em vista, a construção de uma sociedade democrática.

⁴ A PNAS materializa o conteúdo da Assistência enquanto parte constituinte do Sistema de Seguridade Social Brasileiro, reafirmando os preceitos inscritos na Constituição de 1988, por conseguinte é regida por princípios como: Supremacia do atendimento às necessidades sociais; Universalização dos direitos sociais; Respeito à dignidade do cidadão; entre outros.

Capítulo I

2. Esfera pública e Gestão democrática

A concepção sobre esfera pública entrelaça-se a discussão sobre garantia de direitos sociais, visto que à sua formação é resultado do fortalecimento da sociedade civil que ganha visibilidade na proposição de uma gestão democrática, e isso se dá através dos movimentos sociais que lutam pelo reconhecimento e alargamentos dos direitos. Sendo a esfera pública parte integrante do processo de democratização, através do fortalecimento do Estado e da sociedade civil⁵, expresso fundamentalmente pela inscrição dos interesses da maioria nos processos de decisão política, Raichelis (2011) conceitua esfera pública:

É um processo que assume, assim, o caráter de estratégia política de sujeitos sociais que passam a disputar lugares de reconhecimento social ou político. Entendida desta forma, a construção da esfera pública transcende a forma estatal ou privada. Remete a novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, formas em que interesses coletivos possam ser confrontados e negociados. (p. 29)

Com isso, a esfera pública se transforma numa arena de interesses no qual os diversos grupos envolvidos são confrontados e visam à atenção pública, por isso fala-se em esfera pública a partir do fortalecimento da sociedade civil, essa participação é algo inédito para essa esfera, que nunca dispôs do direito de participar da vida política e decisões que dizem respeito ao projeto societário.

Pelo contrário, a relação entre Estado e sociedade civil sempre foram tencionadas por grandes conflitos, desde o período do Brasil colônia até o reconhecimento legal do direito de participação da sociedade civil nos processos decisórios a partir da constituição de 1988, que se traduz numa nova concepção de

⁵A concepção de Estado e Sociedade civil neste trabalho está pautada na concepção de Gramsci que falará de Estado enquanto uma composição da superestrutura formada pelas esferas: sociedade civil e a sociedade política, assim entende-se “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados”. Também Gramsci trás a concepção para sociedade civil como “uma rede de organizações [...] em que as classes sociais organizam e defendem seus interesses, em que se confrontam projetos societários, na qual as classes e suas frações lutam para conservar ou conquistar hegemonia.” (Gramsci, 2000b, p. 331 apud MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011, p. 43- 45).

organização da esfera pública, reconhecendo a relevância da sociedade no processo de gestão democrática através das entidades e conselhos representativos, estes que nascem de grandes embates de movimentos sociais para garantia e alargamento de direitos.

No entanto, esse protagonismo da sociedade civil frente as demandas societárias é atual, posto que historicamente o Estado manteve o controle sobre a sociedade civil. Os autores Machado (2012); e também Carvalho (2002) apresentam discussões sobre a relação entre essas esferas mostrando que o Estado brasileiro historicamente é formado por negação de direitos, civis, políticos e sociais, e que a luta pela democratização da sociedade é resultado de grandes embates entre essas duas esferas antagônicas.

Assim essa nova formatação de esfera pública que imprime uma visão democrática acontece tardiamente no Brasil, dirá autores como Raichelis (2011), Oliveira (2003), Costa (1999); deu-se no contexto da década de 1980, haja vista a conjuntura política brasileira ter passado por um longo período de ditadura no sistema republicano, e sobre o qual se faz mister alguns apontamentos históricos relevantes

Antes da proclamação da república pode-se dividir a história Brasileira em dois períodos: de (1500 a 1822), no qual o Brasil era colônia de Portugal⁶ e de (1822 a 1889), período que vai da independência do Brasil em relação a Portugal até a Proclamação da República⁷.

Em (1888) é promulgado o fim da escravidão e a Proclamação da República em (1889), esse momento de transição à república não houve mudanças significativas na relação entre sociedade civil e Estado exceto o fato do estabelecimento de liberdade a todos com o fim da escravidão, assim, o período de 1889 a 1930 (Primeira República)⁸ os direitos de participação política se limitavam no direito ao voto para a grande

⁶ Esse período foi marcado pela colonização e escravidão dos nativos, fator mais negativo para a cidadania segundo Carvalho (2002) não existia a possibilidade de participação social para escravos e pobres, pois estes não possuíam reconhecimento civil nem político, visto que os direitos eram garantidos apenas a uma minoria dominante da sociedade. De acordo com Machado (2012), o governo era centralizado na figura do monarca e a sociedade composta pela Igreja, comerciantes, proprietários de terras e escravos (negros e índios).

⁷ Não houve mudanças significativas na forma de ordenamento da sociedade nesse período, haja vista que o sistema classista permaneceu o mesmo, assim como a forma monárquica de governo, que ainda trabalhava em prol de uma minoria dominante e tornava inacessíveis os direitos civis, políticos e sociais a grande parte da população.

⁸ Popularmente conhecido como República dos Coronéis devido a influencia que esse cargo, ou denominação trazia aquele que o possuía, geralmente grandes proprietários de terras, é também conhecido como República do Café com leite, visto que o governo nesse período era alternado entre os Estados de São Paulo (produtores de café) e Minas Gerais (produtores de leite) e entre os quais havia acordo para sempre saírem com vantagem em relação a outros candidatos e/ ou partidos.

maioria, pois o sistema era marcado pela corrupção e predominava o coronelismo⁹, que impedia a participação política de muitas pessoas, e as decisões continuavam sendo tomadas por uma minoria dominante, tornando a população subalterna em relação ao Estado.

Um avanço na relação entre essas esferas nesse período é a criação do movimento operário, que nas palavras de Carvalho (2002) “significou um avanço inegável, sobretudo no que se refere aos direitos civis”, lutavam por direitos básicos como anota Machado (2012) “[...] lutava por direitos civis, políticos e sociais, como direito de organização e manifestação, greve, legislação do trabalho [...], entre outros.” (p. 35), mas, ainda assim era um movimento desarticulado enquanto classe.

O período que vai de 1930 a 1964, houve períodos democráticos e ditatoriais no país. O governo de Getúlio Vargas, que vai de 1920 a 1937 (período ditatorial), foi marcado por implementação de políticas de controle dos trabalhadores¹⁰. De 1937 a 1945, ainda no Governo Vargas, a estratégia utilizada foi à criação de políticas compensatórias, beneficiando principalmente as áreas sociais e trabalhistas que teve grandes ganhos como a Consolidação das leis do Trabalho (CLT/1943) e facultações de alguns direitos dos trabalhadores, sendo essas políticas balizadas por grande viés paternalista.

E, embora representassem avanços, esses direitos também apresentavam limites, pois não abrangia a todos os trabalhadores, deixando de fora os trabalhadores autônomos, domésticos e rurais que não eram sindicalizados e não se beneficiavam com a política da previdência o que leva Machado a afirmar, que nesse período:

[...] as políticas implementadas não eram viabilizadas enquanto direitos, mas como privilégios de algumas categorias de trabalhadores. Essas políticas, ao mesmo tempo em que representavam conquistas da classe trabalhadora, serviam também como estratégia de governo para conter a luta e mobilização por mudanças estruturais no país. (2012, p. 39).

Pois era crescente a insatisfação da sociedade frente ao Estado e a situação de descaso deste com a população mais destituída. Segundo Avritzer (2012) o que desencadeou a luta por mudanças estruturais no país, ou como aponta o autor o “gatilho

⁹ Sobre o termo, será discutido mais detalhadamente num tópico específico deste capítulo.

¹⁰ Um exemplo disso é a Lei da Sindicalização, que subordinava os sindicatos ao Ministério do Trabalho e através dos quais corrompia muitas lideranças.

por mudança” inicia-se com a experiência autoritária do Estado em intervir profundamente na vida cotidiana dos pobres através da remoção de favelas das áreas centrais das cidades brasileiras e incentivo a migração em massa dos habitantes do campo para as cidades, sem fornecer-lhes saúde, educação e infraestrutura adequadas.

A década de 1960 representa o estopim das reivindicações por mudança societária, pois em 1964 foi instaurado o golpe militar que durou até 1985¹¹. Assim aponta Machado (2012), se antes o Estado mantinha o controle da sociedade através de concessão de alguns direitos e políticas compensatórias, nesse período passou a ser exercido através da força militar e da violência.

Sendo nesse período que a sociedade civil brasileira ressurgiu como aponta Avritzer (2012) reivindicando autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos, que através de mobilização em torno de questões específicas cada vez mais movimentos populares reivindicavam mudanças societárias para o país.

Esse processo de lutas por mudanças acentua-se, segundo Avritzer (2012); Raichelis (2011); Dagnino (2002a); Carvalho, (2002) na década de 1970¹² e ganha notoriedade a partir da década de 1980¹³ com a redefinição pelos movimentos sociais e outros setores sociais da noção de cidadania, que apontava na direção de uma sociedade mais igualitária para todos a partir do reconhecimento de seus membros como sujeitos de direitos, até a década de 1990 com o processo de redemocratização e declínio do Estado autoritário no país.

Machado (2012) fala da década de 1980 chamando atenção para os novos movimentos populares, tais como Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), Central Única dos Trabalhadores (CUT) entre outros. Tudo começou com a

¹¹ Esse período (1964-1985) foi marcado por grande repressão a luta dos trabalhadores; negação de direitos civis e políticos; implantação de censura; perseguição; tortura, entre outras formas de repressão aos movimentos que se opunham a política do governo.

¹² Nesse período a sociedade brasileira passa a incorporar iniciativas importantes no processo político, que contribuíram para o fortalecimento de práticas organizativas e institucionais no seio da sociedade civil, como formas alternativas de organização social e política. O processo conhecido como “liberalização”no governo do General Geisel, em que o estado autoritário passou a liberar o controle de algumas proibições de reuniões públicas das associações, permitiu que muitos estudantes e categorias de profissionais voltassem a se organizar, mobilizando um grande numero de associações e grupos organizados, como O movimento para uma reforma urbana nacional; surgimento do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra); movimentos feministas, negros entre outros. (Avritzer, 2012) (Carvalho, 2002)

¹³ A década de 1980 representa o auge da luta pela democratização, no qual não apenas o Estado ditatorial passa a ser questionado, mas toda herança histórica de instituições autoritárias que caracterizava as relações entre os grupos e as classes sociais.

greve de 1979, que contou com cerca de 3 (três) milhões de operários que reivindicavam melhoria salarial, dando nova cara ao sindicalismo, que agora, reivindicavam além de melhorias salariais, a independência do controle do Estado, mas não era somente os movimentos sindicais, houve grande número de movimentos populares e associações relacionados a outras causas, que reivindicavam mudanças societárias, ver (CARVALHO, 2002, p. 183-187).

O auge da mobilização popular nesse período foi a campanha pelas eleições diretas, como aponta Carvalho (2002, p. 188) que tinha como objetivo imediato: “forçar o Congresso, onde o governo detinha maioria simples, a aprovar emenda a Constituição que permitisse a eleição direta.” Para tanto seria preciso que: a emenda fosse aprovada por dois terços dos votos, o que exigia que parte do PDS, partido do governo, a apoiasse.

Em busca dessa vitória a campanha “Diretas Já” como ficou conhecida, mobilizou o país inteiro, e apesar de não ter surtido efeito favorável, a campanha não foi inútil, visto que a outra alternativa de lançar um candidato de apoio popular contra o candidato oficial, representou o início de uma mudança nas eleições. “A pressão popular sobre os deputados governistas desta vez foi irresistível. Tancredo Neves ganhou 480 votos do colégio eleitoral, contra 180 dados ao candidato do governo.” (Carvalho, 2002, p. 190), encerrando assim, o ciclo da ditadura militar no país, ou seja, desses movimentos e lutas que é garantida a redemocratização do país com o fim da ditadura militar e promulgação da Constituição Federal de 1988 que consagra a luta por direitos civil, políticos e sociais ao longo da história, bem como os conflitos que permeiam a relação contraditória entre o Estado e a sociedade civil.

Dagnino (2004) fala desse período como um momento histórico que consagrou o princípio de participação da sociedade civil, no qual as principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, através da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. E assim como anota Machado,

A partir da Constituição Federal de 1988, direitos civis, políticos e sociais são firmados de forma conjunta e articulada, enquanto partes constitutivas de um mesmo estatuto legal. Isso dá a Constituição o

status de Constituição Cidadã ou magna Carta, a qual é imprescindível para a consolidação de um Estado Democrático. (2012, p. 41).

A diferença desta constituinte em relação a anteriores está no processo de construção da mesma, que contou com grande contingente populacional na proposição e formulação de propostas, além de trazer nos seus preceitos uma forma de administração para o Estado e criar mecanismos (reafirmando outros já existentes) de participação popular.

Assim o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores dirá Dagnino (2004) cedem lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático, já que o princípio de participação da sociedade se torna a característica distintiva desse projeto, que através da criação de espaços públicos o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade.

No entanto, o Estado democrático trás consigo embates que dirão respeito a própria democracia, pois, apesar dos avanços a Constituição ainda é possível notar marcas do autoritarismo que vai mediar a forma de fazer política, nas palavras de Dagnino (2002a) esse processo apresenta-se de forma desigual no seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos, o que faz da democratização, um processo multifacetado que resulta da disputa de distintos projetos políticos. Também Avritzer (2002) aponta que a democratização brasileira pode ser analisada do ponto de vista das mudanças quanto da continuidade de práticas políticas tradicionais e reprodução do sistema político, visto que a transição para a democracia e a constituinte ocorreram sobre o controle de pessoas ligadas ao regime autoritário.

Diante das questões postas na trajetória política fica nítido a centralização do poder e predominância de um regime autoritário, o que nos leva a refletir segundo Raichelis, sobre a não existência da esfera pública no Brasil, ao expor que apesar de instituir um processo democrático as estruturas de poder são cristalizadas que se tem uma formalização da democracia dissimulada, devido a essa forma de fazer política no país, ou melhor dizendo, a privatização do Estado, que está relacionado ao desenvolvimento do capitalismo no país.

Visto que, a intervenção do estado na vida social sempre fora marcado pela “ausência da dimensão pública” em todos os níveis da esfera estatal, pois

“historicamente, o Estado brasileiro usurpou a representação das classes sociais no seu interior, para inscrever-se no centro dos aparatos estatais de interesses da grande burguesia nacional e internacional.” (Oliveira, 1998 apud Raichelis, 2011, p.67).

E para isso utiliza-se, “a simbiose entre público e privado” Raichelis (2011), ou seja, o trato da coisa pública como algo privado por partes dos governantes, que implica diretamente na relação que se impõe entre as esferas do Estado e sociedade civil. “A política do favor, base do fundamento do Estado brasileiro, não permite nem comporta a distinção entre o público e o privado.” (Martins, 1994 apud Raichelis, 2011, p.70).

Com isso, consagra-se um regime que os recursos estatais são manipulados sem a presença efetiva de uma esfera pública, visto que a priori do padrão de intervenção do país baseava-se na acumulação e expansão do capital em detrimento da consolidação das instituições democráticas e da institucionalização do acesso público aos bens, serviços e direitos básicos à grande parte da população (RAICHELIS, 2011). Essa questão é tensionada com o processo de efetivação da contra-reforma do Estado.

Dagnino (2004) discute essa questão ao que denomina “uma confluência perversa” no Brasil quanto à instituição de uma esfera pública de caráter democrático, pois é nesse mesmo período que o neoliberalismo ganha espaço no país, assim o projeto político democratizante, participativo, que pressupõe o alargamento da democracia através da criação de espaços públicos e participação da sociedade civil nas discussões e tomadas de decisões relacionadas com as questões e políticas públicas, disputa espaço com o projeto neoliberal que defende a emergência de um Estado Mínimo que se isenta progressivamente de seu papel enquanto garantidor de direitos, através do encolhimento do Estado frente as responsabilidades sociais e a sua transferência para a sociedade civil.

Também Couto, Yasbek, Raichelis (2012) falam dessa dualidade de projetos políticos, posto que os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento dos direitos e possibilitam trazer para a esfera pública as demandas da sociedade, transformando a política em campo de exercício de participação, e por outro lado, a inserção na dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais contribui para o processo de desarticulação, desmontagem e retração de direitos, principalmente sociais.

E mesmo analistas que reconhecem os avanços do país no terreno da competição e da participação políticas classificam o Estado brasileiro como incapaz de fazer

cumprir plenamente a lei e as exigências do regime constitucional vigente (Moises, 2007).

Tais questões são essenciais para ilustrar os desafios e dilemas que estão postos na efetivação da esfera pública, enquanto espaço democrático, como explana Raichelis (2011, p. 42-43), respaldada em princípios dinamicamente articulados, são eles:

- Visibilidade social: é a proposição da publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos;
- Controle social: inclusão da sociedade civil além do Estado na formulação e revisão das regras que conduzem as negociações sobre os diferentes interesses;
- Representação de interesses coletivos: participação ativa de sujeitos sociais na cena política enquanto mediadores de demandas coletivas;
- Democratização: ampliação dos espaços de decisão política, e inclusão de novos sujeitos sociais como protagonistas à contribuir para consolidar e criar direitos, através do confronto dos múltiplos interesses e;
- Cultura política: superação da cultura conservadora, pautada no assistencial, que estigmatiza os pobres, impedindo-os de constituir-se enquanto sujeitos portadores de direitos legítimos, e formação de uma cultura democrática.

Esses elementos por um lado, tendem a mudar e fortalecer as esferas do Estado e sociedade civil, com vistas a construção de uma sociedade democrática. Por outro, nos leva a pensar que apesar da institucionalização do processo democrático há resquícios de formalismo autoritário e centralização do poder na vida pública, especialmente, que se apresentam enquanto restrições à democracia pretendida, que não se trata de uma democracia que garanta somente o direito a seleção de representantes políticos, mas também e igualmente a participação dos cidadãos nas decisões que afetam suas vidas.

Pensado sobre a ótica dos Conselhos de Assistência Social, objeto de estudo do trabalho, os princípios democráticos citados pela autora são totalmente pertinentes, e embora a análise sobre o CMAS de São Gonçalo dos Campos mostra que tais princípios ainda são um desafio na cidade, os mesmos estão em consonância com o papel do Conselho, tanto em exercer o controle sobre a política social priorizando o que é de interesse coletivo, quanto o fortalecimento da democracia e conseqüentemente de uma cultura democrática.

Mas como veremos a democracia ganha diferentes significados de acordo com o tempo e as sociedades, sendo que a cultura política dominante em cada sociedade tem

grande influência sobre isso, o que torna essencial debruçarmos um pouco mais sobre tal conceito.

2.1. Modelos de democracia e suas restrições

O percurso histórico do Brasil possibilita a análise da transição do estado autoritário para o democrático, no qual, a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões políticas, apresenta-se como o diferencial de um projeto político que se pretenda democrático, pois permite a constituição de esferas públicas, que representam avanços na proposição democrática.

O termo democracia é amplamente discutido e atualmente não se tem dúvidas que esta é a melhor forma de gestão para uma sociedade justa, todavia, o modo de exercê-la é complexa, posto que várias correntes teóricas defendem múltiplos modelos de governos e estados democráticos, sendo à democracia participativa aqui, a que melhor respalda a discussão sobre o controle social e mais se aproxima com a proposição de uma sociedade democrática, que nas palavras de Vieira (2007, p. 134) “Sociedade democrática é aquela na qual ocorre participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões [...]”, ou seja, que possibilita o pleno exercício da cidadania e conseqüentemente maior igualdade e justiça social à população, na qual esta possa participar das decisões que afetam a sua vida e os rumos societários, como alega Ellen Wood (2011):

[...] uma comunidade democrática que reconheça todo tipo de diferença [...] que incentive e celebre essas diferenças, mas sem permitir que elas se tornem relações de dominação e de opressão. A comunidade democrática ideal une seres humanos diferentes, todos livres e iguais, sem suprimir suas diferenças nem negar suas necessidades especiais. (p. 221)

No entanto, o termo democracia teve variações teóricas e práticas historicamente que lhe dão características distintas a depender da sociedade em questão.

O termo surge na Grécia antiga com a proposição dos princípios de igualdade, liberdade aos cidadãos, que se apresenta como anota Wood (2011) enquanto uma experiência histórica que confere status civil as classes subordinadas (o camponês-livre), a autora fala da experiência ateniense no qual o termo democracia estava inteiramente ligado a concepção de cidadania.

No entanto, os princípios democráticos foram sendo ressignificados ao longo do tempo, o que leva Wood (2011) a falar em uma democracia antiga¹⁴ e uma democracia moderna¹⁵, esta que diferente da primeira não pregava *um demos livre*, pelo contrário, a própria elite que afirmavam seus privilégios diante da maioria da sociedade. Ela anota ainda que essa democracia moderna com marco na Magna Carta de 1215 é a base dos princípios constitucionais modernos que prega o governo limitado e separação dos poderes, deslocando assim o princípio de democracia pelo povo e tomando como ponto central da democracia o equilíbrio entre ricos e pobres.

Heloisa Oliveira (2003) também produz um arcabouço teórico a respeito do tema no qual descreve que desde a Grécia Antiga até os dias atuais o conceito de democracia teve seus princípios transformados e ressignificados que, segundo ela, atravessou um percurso conflituoso, tanto no que se refere ao significado do termo (governo pelo povo), quanto às condições necessárias para que tal governo se efetivasse.

Visto assim, percebe-se que Oliveira (2003) assim como Wood (2012) parte do conceito de democracia na Grécia Antiga com princípios de igualdade, liberdade e justiça, e reconhece que a democracia moderna se transformou tomando contornos e significados distintos a depender da sociedade.

Vários autores como Norberto Bobbio, Joseph Schumpeter, Guillermo O'Donnell, entre outros se dedicaram a discutir o conceito de democracia criando assim múltiplos modelos e significados ao tema, nas palavras de Vieira (2007, p. 153) “configurando democracias e não a democracia, mesmo se reconhecendo igual origem teórica para elas”. Fazendo referência à obra de Oliveira (2003) entre outros autores são apresentado a seguir, alguns desses modelos de democracia.

Por alguns estudiosos, tais como Max Weber e Joseph Schumpeter, a democracia é vista como estratégia para selecionar líderes políticos, ou essencialmente como forma de governo, estes são os defensores da democracia elitista, segundo Held (1987), esses autores compartilhavam de ideias parecidas em relação ao tema. “Ambos percebiam a democracia como um meio de escolher pessoas encarregadas de tomar decisões e de impor limites a seus excessos” (apud Oliveira, 2003, p.34)

¹⁴ Referência a democracia ateniense citada, onde, a cidadania dirá Wood (2011) “é o constitutivo da democracia”, essa cidadania proporcionava a liberdade do “*demos em relação ao senhorio*”

¹⁵ Segundo Wood (2011) essa concepção, exceto no nome, está mais ligada a anglo-americana, se origina no feudalismo europeu e culmina no capitalismo liberal.

Assim, os defensores da democracia elitista defendiam a participação de todos na escolha daqueles que ficariam responsáveis pelas decisões, em vez da participação de todos nos processos de decisões, o que torna o processo eleitoral mais importante nessa concepção de democracia que a participação da população nas decisões.

Para Weber a democracia se constituía enquanto um antídoto contra o totalitário burocrático, no entanto, era apenas uma forma de selecionar governantes mais qualificados, mas não a via como um mecanismo de fortalecimento da participação política, já para Schumpeter representava uma proteção contra a tirania, ou seja, era a forma que permite ao cidadão escolher governos para agirem em seu benefício, segundo ele “A democracia é um método político” utilizado para alcançar decisões políticas.

Ramalho (2005) menciona outros autores como Anthony Downs, Robert Dahl que defendem a ideia de democracia como forma de governo, com algumas variações de pensamentos, é o caso de Robert Dahl que falará de “poliarquias” (governos de muitos) ao invés de democracia que segundo ele é um “ideal não alcançado”, o termo segundo o autor é foi criado para designar a democracia representativa moderna, que é diferente da democracia representativa do século XIX e mais diferente ainda das democracias ou repúblicas antigas. .

Também autores como Nozick e Hayek teóricos elitistas da “Nova Direita”, como coloca Oliveira (2003), são defensores do “Estado mínimo”, princípio do neoliberalismo que limita a democracia ao voto como estratégia da elite para garantir apoio em épocas de eleições, limitando assim a democracia ao voto e excluindo formas mais ativas de participação.

Já estudiosos como Nicos Poulantzas, Carole Pateman, Norberto Bobbio pregam outro tipo de democracia: a participativa. O termo está associado aos movimentos sociais que reivindicavam maior participação política desde os anos 1960 e defendiam a participação direta, denunciando a alienação do processo eleitoral, dentro dos próprios Estados capitalistas.

A democracia participativa respalda o debate sobre o controle social, pois inclui novos atores sociais responsáveis pelas decisões políticas, posto que, seus defensores afirmam que a democracia não deve se limitar a escolha de líderes políticos, pelo contrário, defende a ideia de participação direta, uma participação mais ativa da população nas decisões que dizem respeito a sua vida, a vida em sociedade.

Olsen, Bertoldo, e Souza (2005) citará Poulantzas como defensor da democracia participativa, no qual, segundo ele, para seu alcance é preciso uma articulação entre a transformação do Estado e desenvolvimento da democracia direta na base, através do suporte de amplas alianças populares. Como o autor não acredita na possibilidade que a participação direta isoladamente substitua o Estado a proposta dele basicamente é multiplicar as instâncias de poder da sociedade civil, que no desenho democrático atual pode ser analisado a partir da criação de instituições democráticas e conselhos representativos de participação direta em todos os níveis, através dos quais um maior contingente populacional ganha espaço na proposição e participação das decisões, e para isso, seria preciso travar uma luta política dentro do próprio Estado, que fosse capaz de modificar as relações de forças, como também mudar a sua estrutura organizativa, tornando cada vez mais democrático o aparelho estatal.

Carole Pateman também discute a democracia a partir do viés participativo, e defende que somente através da participação direta dos indivíduos nos processos de decisões e escolha dos representantes é possível ter controle sobre os rumos de sua vida e da sociedade, e através do qual seria possível aumentar a eficiência política, além de aumentar a preocupação com os problemas coletivos, pois os cidadãos seriam mais ativos e com maior interesse com os assuntos políticos. (ROSA e LUIZ, 2011)

Mas também não defende que a participação direta deva substituir o Estado, no entanto, afirma que as “áreas alternativas” como denomina, é elemento importante da teoria da democracia. Essas áreas seriam espaços alternativos (além da indústria já defendida pela autora como espaço de participação, os alternativos seriam: família, escolas, grupos, entre outras formas) de participação civil, no qual o cidadão se capacitaria melhor para avaliar as tomadas de decisões. (OLIVEIRA, 2003)

Também Bobbio (1986b apud Oliveira, 2003) escreve sobre esse dilema entre democracia direta e representativa, e defende não ser preciso que, uma tenha de ser excluída para a existência do outra, visto que, segundo ele, nenhum dos dois isoladamente pode garantir a efetividade da democracia, e que esta não depende apenas da forma como é exercida, mas principalmente da extensão da democratização, ou seja, dos espaços e instituições na medida em que ela pode ser exercida pelos cidadãos, como descreve:

[...] quando se quer saber se houve o desenvolvimento da democracia num dado país, o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem

respeito, mas os espaços nos quais podem exercer esse direito. (Idem, p. 42)

Pode-se dizer que tanto Poulantzas quanto Pateman e Bobbio propõem a criação de uma esfera pública de fato, quando o objetivo da democracia significa para estes, o fortalecimento da sociedade civil e aumento de poder desta nas instâncias de decisões.

Todos os clássicos da democracia participativa concordam, ainda que a sociedade participativa se constitua num ideal é preciso que a teoria de democracia moderna conserve um ponto central, que é a noção de participação direta. (OLIVEIRA, 2003).

Ainda que reconheça que dentre os modelos de democracia apresentado o mais democrático seja o participativo, estudiosos como (Moises (2007), O' Donnell (1994)) dirão que o modelo que melhor representa a democracia adotada no Brasil é a “delegativa”, o termo é proposto por Guillermo O' Donnell ao estudar as novas democracias que apresenta diferenciações dos tipos já estudados.

Segundo O' Donnell (1994) essas democracias a exemplo das instaladas em países da América Latina, tais como Argentina, Peru, Equador e entre eles o Brasil não podem ser comparadas as democracias representativas¹⁶ instaladas nos países desenvolvidos, posto que atendem critérios utilizados por Dahl para definir poliarquia, e não democracias representativas, nem parecem caminhar para isso. De acordo com o autor o que leva esses países a denominação de democracias delegativas é que “no son democracias consolidadas - es decir, institucionalizadas -, pero pueden ser duraderas. En muchos casos, no se observan señales de um amenaza inminente de regresión autoritaria, ni de progresos hacia una democracia representativa.” (O' Donnell, 1994, p. 56)

E uma das especificidades apresentada pelo autor dessas novas democracias instauradas é a crise social e econômica herdada dos governos autoritários nesses países que reforça a cultura política baseado em práticas e concepções que vão contra o bom uso da política, este que numa democracia consolidada baseia-se no fortalecimento das instituições democráticas e incorporação dos interesses comuns pelos agentes políticos e políticas governamentais.

¹⁶ A democracia representativa se tornou o modelo referência nas sociedades contemporâneas capitalistas.

Sobre isso Avritzer (1995) explica que persiste no país um comportamento não democrático das elites política que continuam utilizando estratégias corporativistas e patrimonialistas, ou seja, há a institucionalidade da democracia, que convive com práticas não democráticas que persistem, nas palavras do autor “As praticas dominantes [...] não são puramente democráticas, nem puramente autoritárias. Podemos, portanto, supor a existência de duas culturas políticas e apontar a disputa entre elas no interior do sistema político.¹⁷” (apud Oliveira, 2003, p.46).

O que significa dizer que a democratização criou no país uma cultura política democrática, mas que permaneceram práticas tradicionais anteriores a essa democratização. E essas práticas tradicionais, viriam de encontro à proposta de democracia representativa, e que não pode ser descrita como esse modelo de democracia devido a especificidades e características próprias que assume no país.

Outra característica da democracia delegativa, anota O’ Donnell (1994) é que:

[...] se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. (p. 59)

Ou seja, o eleito nessa concepção trata como bem lhe convém do poder que lhe é delegado, não tendo responsabilidade em responder as promessas feitas em campanha, sendo que essa tendência é acompanhada em todos os níveis da política, posto que para os partidos os únicos objetivos políticos são os rendimentos que podem extrair dos órgãos estatais nacionais e locais. José Álvaro Moises (1992) também descreve sobre essa tendência dos políticos, ao afirmar que “As personalidades carismáticas que as expressam [...] se sentem autorizadas a interpretar o mandato majoritário que lhes foi delegado nas urnas ao sabor quase exclusivo dos seus objetivos” (p. 11).

Mas apesar das particularidades que a democracia delegativa apresenta O’ Donnell (1994) aponta que a mesma tem princípios democráticos, afinal propõe-se a

¹⁷ Como já mencionado nesse capítulo, trata-se da disputa entre diferentes projetos políticos, o que Dagnino (2004) denominou de “confluência perversa”. De um lado o projeto democrático, participativo, que pressupõe o alargamento da democracia através da criação de espaços públicos e participação da sociedade civil, do outro o projeto neoliberal que defende a emergência de um Estado Mínimo que se isenta progressivamente de seu papel enquanto garantidor de direitos, além da cultura política patrimonialista que ainda resiste e marca a forma de fazer política.

participação da população nos momentos de decisões políticas, no entanto, não tem o mesmo sentido de participação que se espera num sistema democrático, visto que a eleição é o único momento de ação da população nessa democracia, “Después de la elección, los votantes (quienes delegan) deben convertirse en una audiencia pasiva [...]” (Idem, p.60),

Esse posicionamento assemelha-se as práticas de autoritarismo, pois vai contra a legalidade efetiva pretendida na representatividade que segundo O’Donnell (1998b) é um “sustentáculo para a cidadania”, pois a democracia não se constitui apenas enquanto um regime político (poliarquia) representa também uma forma de relação entre as esferas Estado e sociedade civil e entre os próprios civis, quanto aos princípios legais que além, da cidadania política, deve preservar a cidadania civil e um rede completa de responsabilidades. (Oliveira, 2003)

Moisés (2007, p. 13) também fala dessa prática na democracia, pois dirá o autor as eleições são indispensáveis para a existência da democracia, no entanto, alerta que somente elas “não garantem *per se* a instauração de um regime democrático capaz de assegurar princípios como o primado da lei, o respeito aos direitos dos cidadãos e o controle e a fiscalização dos governos”.

E sem esses pré-requisitos é impossível se pensar em uma sociedade justa e igualitária, pois, a cidadania política, civil e as responsabilidades são pressupostos para a igualdade e bem-estar, em que as pessoas não estejam submissas à vontade de governantes. É o que acontece muitas vezes na democracia delegativa (modelo brasileiro), visto que esta possui componentes democráticos e autoritários, que forjam os preceitos legais (sua efetividade), através de práticas e formas de corrupção que dão outros sentidos aos direitos (OLIVEIRA, 2003).

Assim, os apontamentos elucidados a respeito dos modelos de democracia, (elitista, participativa, delegativa) esta última (modelo brasileiro) é o mais restrito, pois, “nega a participação e cultiva práticas desprovidas de publicidade e legalidade efetiva.¹⁸” (Oliveira, 2003, p. 55). Ressaltando, como dirá alguns autores (Diamond; Schmitter; Moises), não é a democracia que está em jogo, mas a qualidade da mesma.

¹⁸ São ações autoritárias que continuam a influenciar a política. Nas palavras de José Álvaro Moises (1992), trata-se da sobrevivência entre importantes parcelas da sociedade de estilos arcaicos de se fazer política, que prosseguem tratando as decisões da ordem pública como se fossem assuntos privados.

E essas práticas cultivadas dizem respeito a cultura política dominante no Brasil, que baseado no patrimonialismo e autoritarismo continua a influenciar a política no país e conseqüentemente as políticas sociais, com especial atenção a Política de Assistência Social. É necessário portanto, nos debruçarmos um pouco mais sobre a discussão.

2.2. Cultura política e Influência do patrimonialismo

Como se pode perceber na discussão até aqui, o Brasil se inclui num rol de países no qual predomina a democracia delegativa, ou seja, uma democracia que traz influências do período anterior ao processo de democratização, e que diremos tem a ver com a cultura política institucionalizada no país.

José Álvaro Moisés (1992) dirá que isso deve-se muito ao período de transição, tão pouco discutido, pois de acordo com o mesmo “Há um quase completo e absoluto descuido analítico, em boa parte da literatura sobre a transição”, e a efetivação de uma democracia necessita da “[...] formação de uma cultura democrática entre os públicos de massa para a estabilização de um regime democrático.” (Idem, p. 7-8) , no entanto, ainda que exista, mesmo que minimamente a instauração de uma cultura política democrática no Brasil, esta convive com práticas da cultura política anterior ao processo de democratização.

Sobre o termo cultura política Moisés (1992) alerta que o desenvolvimento do tema, historicamente tem sido questão de grandes embates e discussões nas ciências sociais, sendo preocupação de autores diferentes, tais como Rousseau, Burke, Tocqueville e Gramsci, o que resultou em abordagens diferentes, e até mesmo contraditórias. Assim, conceituando cultura política, apoiando-se na discussão de Moises (1992):

[...] envolve, entre outras coisas, a generalização de um conjunto de valores, orientações e atitudes políticas entre os diferentes segmentos em que se divide o mercado político e resulta tanto dos processos de socialização, como da experiência política concreta dos membros da comunidade política. (p. 7)

Sendo a base da cultura política no Brasil historicamente o patrimonialismo, que juntamente com a cultura tecnocrata impede que o país constitua esferas políticas efetivamente públicas, assim como assinala Faoro (1993, apud Oliveira, 2003) “herdeiro

do *patrimonialismo português*” o país passou a conviver com o capitalismo liberal, a partir da Independência, mas sem deixar de lado o caráter patrimonial nas suas relações, ou seja, traços de concepções autoritárias ainda sobrevivem, causando forte ambivalência política, que forjam o verdadeiro papel político das lideranças em relação a sociedade com o governo .

Essa cultura conservadora do Estado patrimonial está respaldada nas análises de Max Weber¹⁹ sobre os tipos de dominação políticas nas sociedades modernas, conhecidos como tipos-ideais, sendo a dominação tradicional, na qual se inclui o tipo patrimonial, a mais conhecida forma de dominação.

A organização estatal na dominação patrimonial se caracteriza, para Weber quando o chefe, ou governante “organiza de forma análoga ao seu poder doméstico, o poder político” (1996, apud Oliveira, 2003, p.84), ou seja, traz para o âmbito político práticas domésticas, sendo o âmbito político formado por pessoas ligadas ao governante (clientela) ou pelos próprios familiares, uma vez que a competência profissional não é o critério para tal escolha e o cargo que é conferido, ou seja, a administração política, como coloca Weber (Idem, 2003) é vista como algo pessoal, que faz parte da fortuna pessoal do eleito.

Visto que não há a distinção nessa forma de dominação, entre as esferas privada e pública, a coisa pública é tratada como algo privado, assim como o patrimônio público se torna- uma extensão do patrimônio privado o que leva a ações clientelistas e de corrupção. Todos os critérios influenciam historicamente a forma de fazer política no Brasil, fortalecendo assim o perfil de democracia delegativa, construído por O’Donnell.

Assim, mesmo com a instauração da democracia essa cultura política ainda influencia adaptando-se às transições, configurando uma política econômica e financeira de caráter particular, estatal e mercantilista, que atua e vigia, se expande e se amplia, com “sobranceria”. (IDEM)

¹⁹ O posicionamento nesse trabalho é a defesa por um sistema democrático, livre de qualquer autoritarismo, ou hegemonia política, sendo que o posicionamento de tal autor não representa uma sociedade democrática, posto que essa cultura patrimonial, conservadora, é negadora de direitos, que deve ser suplantado por mecanismos legais; sua referência deve-se apenas para entendimento dos entraves posto ao sistema democrático.

O patrimonialismo²⁰ esta na gênese da formação do Brasil, como assinala Oliveira, começa em Portugal, mas ainda esta em curso, ou seja, a história do país é uma continuidade de acontecimentos, posto que é possível ver as mesmas estratégias sendo utilizadas nas relações sociais, pois a história do país não foi capaz de criar um futuro que superasse o passado. Ainda de acordo com o autor, esse tipo de cultura política, propende a criar a autocracia, principalmente a autocracia autoritária que torna a sociedade subalterna ao Estado, visto que “a sociedade não ditará ao poder público a política, já que será esta que lhe ditará a conduta” (Oliveira, p. 89).

Sobre isso dirá Raichelis que “A dominação patrimonial não se constituiu em uma forma antagônica de poder político em relação à dominação legal-racional. Ao contrário, nutriu-se desta e a contaminou.” (2011, p. 69) fazendo com que coexistam duas culturas políticas contraditórias, no trato da política no país, a democrática e a patrimonial.

Na análise sobre a relação entre as esferas do Estado e sociedade civil, essa característica fica bastante nítida, posto que historicamente a sociedade foi isenta de participação nas tomadas de decisões políticas e societárias, e mesmo com o reconhecimento do controle social como mecanismo de participação da sociedade civil, pode-se observar na atualidade sinais dessa cultura que dissimula o uso da política, e apresenta-se como restrição ao processo democrático.

Schwartzman (1988) discute a influencia do patrimonialismo ou neopatrimonialismo como denomina, no Brasil atual, no qual essa cultura política, não representa apenas uma forma de sobrevivência das estruturas tradicionais, mas é uma forma de dominação política atual nas sociedades contemporâneas. Pois, assim como assinala (Oliveira, 2003, p.90) os Estados que passaram do estado patrimonialista para um Estado moderno centralizado, sem uma revolução burguesa, ainda pode se modernizar e racionalizar, mas terá dificuldades para romper com as bases das relações patrimonialistas.

²⁰ O termo patrimonialismo é amplamente discutido na literatura brasileira por estudiosos como Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, José Murilo de Carvalho, Florestan Fernandes, entre outros, e não será aprofundado nessa discussão, cabendo somente salientar que é o termo que melhor representa a cultura política que influenciou a formação do Estado brasileiro e que ainda se faz presente na forma atual de governo. O termo como já citado, está relacionado com os estudos de Max Weber sobre o tipo de dominação patrimonial que apresenta traços marcantes no nosso modelo jurídico-político, que influenciou a formação cultural e institucional, bem como a relação com a sociedade.

Um exemplo do caráter neopatrimonialista pode ser observado nos acordos que se constroem em torno de programas sociais, “através dos quais se continua distribuindo dádivas, não por meio de relações personificadas, mas através de agentes instalados nas burocracias do Estado.”, um exemplo disso é o programa Comunidade Solidária lançado no Governo de FHC, que utilizava a estratégia de mobilizar a solidariedade da sociedade para com a pobreza, negando assim a política democrática, e a autora dirá ainda que, essas novas relações podem ser observadas através do “mecanismo de subversões sociais e o persistente protagonismo das primeiras-damas, que se transformam em “gestoras” das políticas sociais que se estendem aos necessitados a mão caridosa dos governantes” (OLIVEIRA, 2003).

Essa questão, será aprofundada no segundo capítulo deste trabalho, mostrando essa relação entre a cultura política dominante no país e a política de assistência social, cabe-nos agora, somente conceituar o que vem a ser essa cultura política.

Sobre os estudos de Schwartzman é interessante falar da análise que ele faz sobre a participação política nesse tipo de cultura política. De acordo com o autor, nas sociedades modernas essa participação é estendida a todos, no entanto a forma e intensidade dessa participação variam de acordo com o sujeito, que pode ir do simples eleitor que comparecem as urnas em tempos eleitorais até os militantes que vão a rua defender suas causas. (IDEM)

Seibel (1997) também traz sua contribuição ao discutir os elementos que configuram o Estado patrimonial, no qual, o poder público se configura a partir “de uma rede de clientela e de compadrio”, e assim como Raichelis (2011) fala da relação que o público e privado assume nesse tipo de cultura política, no qual há uma apropriação privada das entidades públicas e de seus meios de administra-las, através do clientelismo, tanto para transferência de recursos públicos para o âmbito privado quanto para o controle das ações públicas das entidades e organizações, impedindo assim que essas instituições funcionem efetivamente com o objetivo que fora projetada. (OLIVEIRA, 2003)

O clientelismo²¹ é a forma de relação política típica do patrimonialismo, não sendo exclusividade do Brasil esse modo de relação política, já que historicamente

²¹ O clientelismo marca a gênese da assistência social no Brasil e ainda se mantém na política como estratégia de gestores para acarrear clientelas e ganhos políticos, essa questão será aprofundada no segundo capítulo deste trabalho.

marca a relação entre Estado/ sociedade civil em muitas sociedades. “Esse sistema e baseado na prática de pedidos de favores e pela conseqüente correspondência entre pretendentes” (IDEM, p. 94), eram realizados através de apadrinhamento (ou clientela, como define alguns autores), que estavam sujeitos à lealdade política, e a valores paternalistas, que dirá Graham (1997) esses eram os critérios que classificava os candidatos a favores, e, “legitimavam a concessão de benefícios, fortalecendo a cultura de que o fator mais importante para se galgar posições pretendidas seriam os vínculos familiares, as alianças partidárias e as relações entre amigos.” (Oliveira, 2003, p. 95).

Grandes clássicos da literatura brasileira, tais como Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre, entre outros também se dedicaram a discutir a cultura política que marca a história do Brasil, através da relação clientelista e sua lógica do favor.

Holanda vai falar dessa ambigüidade entre público privado, no qual o quadro familiar se amplia para a vida pública, sendo esta formada preferencialmente por laços afetivos, pois “a própria gestão política se constitui um assunto de interesse particular, e as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem vinculam-se a seus “direitos pessoais” e não a interesses objetivos.” (Oliveira, 2003, p. 98).

Assim, conforme os bens pessoais não sejam suficientes para manter a clientela, aponta Martins (1999), “há artifícios para o uso de bens públicos como se fossem bens privados.” (Oliveira, 2003, p. 102). Por esses e tantos outros motivos que dirá Holanda que os princípios democráticos de liberdade, igualdade e fraternidade adquiriram aqui, interpretações de acordo com os padrões patriarcais.

O clientelismo se atualiza e se moderniza, atuando mesmo com a democratização, pois como dirá Moises (1992) o processo de democratização e os processos políticos quem deem respostas significativas a sociedade podem ser demorados, assim atesta o autor que:

[...] construir a ordem democrática é um processo longo, difícil e, por vezes, bastante penoso. A criação de instituições destinadas a processar a complexa pluralidade de objetivos presentes na sociedade depende de um demorado e, por vezes, contraditório trabalho de elaboração coletiva; a adoção dos procedimentos que asseguram esses mecanismos supõe difíceis processos de negociação entre contendores que têm interesse, concepções e, principalmente, expectativas distintas sobre a ordem democrática (Moises, 1992)

Fazendo com que as instituições democráticas sejam desvalorizadas, ou que práticas não democráticas sejam valorizadas, assim como assinala Sales (1994, apud Oliveira, 2003) que é nesse momento que a “cultura da dádiva” ganha destaque, reduzindo a favor os direitos sociais e políticos.

Mas como apontado ainda nesse capítulo, a Constituição de 1988, traz outra perspectiva para o país, ao afirmar uma forma de administração político-administrativa para o Estado, representando um avanço no processo de democratização, assim como assegura Machado (2012), “Com esse respaldo legal, o processo de democratização vai-se ampliando, o que exige a participação ativa da sociedade civil como protagonista, ou seja, como sujeito principal, construtor desse novo momento da história.” (p. 42)

E essa participação não se limita a participação pregada pela democracia representativa, que se constitui através do voto, para escolha de pessoas que representaram o coletivo, mas o fortalecimento de uma democracia participativa, na qual os cidadãos sejam protagonistas, superando assim esse traço de controle do Estado sob a sociedade que marca a país, e que historicamente a tornou obediente e subalterna perante o Estado. (MACHADO, 2012)

Essa participação da sociedade civil através da proposição de uma gestão descentralizada e participativa exige como dirá Raichelis (2011) transformações radicais na relação entre Estado e sociedade civil, implicando na construção de esferas públicas efetivamente democráticas, no qual os conflitos possam ser discutidos e negociados entre as esferas de interesses, ou seja, a participação política da sociedade civil ganha novo contorno, contrapondo-se a forma centralizada e autoritária que prevaleceu por muito tempo no país.

Portanto, torna-se mister uma melhor explanação sob essa ferramenta que possibilita a sociedade civil romper com toda essa relação de subordinação em relação ao Estado.

2.3. Controle social como uma nova forma de pensar a relação entre o Estado e a sociedade civil

O controle social prescrito na Constituição de 1988 como uma ferramenta de participação social na vida política representa uma mudança na relação entre o Estado e

a sociedade civil, diz respeito ao Controle da sociedade civil sobre o Estado, enquanto perspectivas de mudança social. Essa concepção de controle social está respaldada no modelo de democracia participativa, que representa como já mencionado o melhor modelo de uma gestão democrática, com a proposição de instituições de fortalecimento da democracia e participação da sociedade civil.

Sendo que o termo controle social nessa perspectiva, é relativamente novo, uma vez que ganha notoriedade no Brasil a partir da década de 1980, período que surgem mobilizações através dos movimentos sociais para alargamento de direitos sociais e proposição de mudanças societárias para o país²², e torna-se uma conquista jurídico-institucional no que diz respeito a políticas públicas, a partir de 1988, quando a Constituição prevê em seu artigo 14, “a soberania popular através do voto e de outros instrumentos de participação cidadã” (Machado, 2012, p. 55)

Partindo da definição do termo controle social, que surge da combinação das palavras controle – ato, efeito ou poder de controlar; domínio; governo; e social - que diz respeito a sociedade, ou seja, aquilo que é de interesse público, logo a perspectiva de controle da sociedade para o Estado, entende-se como, o ato de controlar aquilo que é de interesse da sociedade.(IDEM)

Por isso o controle social instituído a partir da Constituição de 1988, é considerado sinônimo de efetivação de participação no seu sentido amplo, uma vez que imprime novas formas de participação rompendo com a tradição da sociedade passiva, através da proposição de uma participação ativa que não se resume somente a presença em espaços de controle, pelo contrário, reconhece a necessidade de outros mecanismos que a complemente e qualifique, ao passo que, o controle social da sociedade civil sobre o Estado, tem que ser democrática e participativa, portanto deve ser orientada por mecanismos de igualdade de direitos e acessos, liberdade de expressão, pluralismo de ideias e pela capacidade interventiva das pessoas envolvidas, propondo assim um avanço na própria concepção de cidadania²³.

²² Embora desde a década de 1930 já houvesse ensaios de participação política, como registra Carvalho (2002, p. 97)

²³ Julian Borba (2004) no texto: O que não temos e o que queremos: uma revisão do debate sobre cidadania no Brasil apresentado no VIII congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais – Coimbra, trás um arcabouço teórico a respeito da cidadania no Brasil, ilustrando autores que dirão que os avanços da Constituição de 1988 com a proposição de uma participação direta, inaugura no país um novo modelo de cidadania a “ativa” termo desenvolvido por Benevides, deixando de ser considerada uma “cidadania regulada” ver Santos (1979) Fleury (1994)

No entanto, vale ressaltar que o controle social não equivale a cidadania, mas se constitui como mecanismo essencial para isto, pois o controle social é imprescindível no que se refere à participação da sociedade na formulação, acompanhamento e fiscalização de políticas públicas que viabilizam direitos sociais, constituindo-se instrumento de uma gestão democrática e participativa que pode levar ao exercício da cidadania. (Machado, 2012) visto que essa possibilidade de participação direta confirma a soberania popular enquanto elemento essencial da democracia e reforça a importância de se somarem direitos políticos e civis, já que os direitos políticos favorecem a organização para a reivindicação de direitos sociais, estes que permitem as sociedades politicamente organizadas diminuírem as desigualdades produzidas pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos (Carvalho, 2002), fazendo com que essa cidadania resultante de princípios democráticos, exija instituições, mediações e comportamentos próprios. (Borba, 2004)

Por conseguinte, controle social não é sinônimo de democracia, mas contribui para o seu alcance, como atesta Raichelis (2011) ele é essencial na proposição de uma esfera pública e, portanto, uma importante ferramenta no processo de construção de espaços efetivamente públicos e democráticos, pois, os sujeitos sociais tornam-se capazes de legitimar suas representações, com explana a autora:

A questão do controle público, portanto, é central em todo o processo de conformação da esfera pública democrática, e supõe a criação de nova cultura política democrática que institua a alteridade, ou seja, o outro dotado de representação e *protagonismo* (Sposati e Lobo, 1992). O *alter*, neste caso, são as classes dominadas, permanentemente excluídas dos processos decisórios e impedidas, por variados mecanismos, de exercer a representação direta de seus interesses no (inexistente) espaço público brasileiro. (Raichelis, 2011, p. 85)

Não obstante pressuponha a democracia, torna-se uma importante ferramenta na proposição de uma sociedade mais democrática e conseqüentemente mais justa. Todo esse processo de conquista, como já citado, relaciona-se a luta por alargamento e conquista de direitos sociais, que como expõe Raichelis (2011) ocorre através da participação de seguimentos da sociedade civil organizados nas decisões e prioridades das políticas públicas.

Nessa conjuntura havia grande clamor por mudanças sociais que resultariam na Constituição Cidadã e que prescreveu o controle social como uma conquista da

sociedade civil, de forma que esta passa a ter maior visibilidade e legitimidade através dos instrumentos de participação política.

É preciso salientar que essa proposta descentralizadora e participativa que se propõe com a Constituição se inserem dentro da estratégia do capitalismo que através da proposta neoliberal propõe a desresponsabilização do Estado frente às demandas sociais, passando para a sociedade civil e o terceiro setor essa responsabilidade²⁴, no entanto, ainda assim o controle social representa um importante mecanismo de fortalecimento da sociedade civil, pois como coloca Utzig (1996 apud Raichelis, 2011, p. 82) “a ausência de mecanismos de participação da sociedade acaba produzindo o abastardamento da representação e o estreitamento das formas de exercício da cidadania”.

E isso seria retroceder a um estágio anterior as lutas e mobilizações que redefiniram o cenário de lutas sociais no Brasil e mudaram a relação entre o Estado e a Sociedade civil. Assim, mesmo com suas restrições, o controle social como aponta Machado (2012):

Constitui-se como um quesito essencial à superação das desigualdades sociais e construção da justiça social. Busca-se, através desse instrumento, contribuir para a mudança do sistema vigente, que é injusto, pois a desigualdade por ele criada é resultado da apropriação histórica, por parte de uma minoria dominante, da riqueza (econômica, social, cultural, ambiental) socialmente produzida. (p. 57)

Assim, a participação que se propõe, não é mais no sentido de responsabilidade da população com as demandas sociais, mas de participação desta através de esferas públicas e espaços públicos para garantia dos direitos sociais, como afirma Raichelis (2011) “configura-se como espaço de disputa, só que agora na cena pública, lugar de encontro das diferenças e dos sujeitos coletivos, em que os múltiplos interesses divergentes irão se confrontar” (p. 83). Gohn (2001) dirá que nesse novo cenário

a participação comunitária e [...] popular característica [...] da década de 80 cedem lugar à participação cidadã, em que a categoria central deixa de ser a comunidade e o povo e passa a ser a sociedade, com todo o seu pluralismo de interesses (apud, Gomes, 2003, p. 36)

²⁴ Essa tendência está relacionada com a crise da década de 1970 dos modelos de bem-estar social, no qual o modelo de Estado provedor é desacreditado pelos idealistas neoliberais que propõe a intervenção mínima do Estado na economia e áreas sociais além do forte apelo a solidariedade.

Sendo esse processo de publicização dos interesses que se apresenta como diferente, e reafirmará as instituições democráticas, pois, tem-se uma sociedade que agora participa das decisões, direcionando sempre o que é de interesse público.

Para tanto são criadas as instituições e espaços públicos de participação da sociedade civil, tais como: ouvidorias, Tribunal de Contas, Ministério Público, Conferências, Conselhos Gestores, e entre eles chamo atenção para o Ministério público e Conselhos que está diretamente ligado à discussão da PNAS.

O Ministério Público entendido como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-se a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF, 1988, art. 127) atua na área da assistência social garantindo que os direitos inscritos em lei sejam cumpridos, ou seja, é a instituição responsável por averiguação referente a denúncias referentes às instituições públicas, bem como à má utilização de recursos públicos e procedimentos que vão à contramão da garantia de direitos, utilizando-se dos instrumentos de ação civil pública e inquérito civil público.” (Machado, 2012)

Os conselhos por sua vez, objeto de estudo desse trabalho, de acordo com Machado (2012) podem ser divididos em três tipos: Conselhos Comunitários; populares²⁵; e conselhos institucionalizados, estes últimos também conhecidos como conselhos gestores, são criados a partir da década de 1990, através das lutas da sociedade civil que pressionaram sua regulamentação através de leis aprovadas no âmbito do poder Legislativo, constituem a esfera pública não estatal e são espaços para exercício da participação da sociedade na esfera pública.

Assim anota Gomes (2001) que esses conselhos gestores têm três objetivos interligados mais específicos, são eles:

- Promoção da cidadania e da educação política;
- Identificação, captação e ponderação constante das preferências da sociedade, com vistas à formulação de políticas públicas;
- E controle social sobre estas, incluindo a responsabilidade às demandas da sociedade e a responsabilização dos governantes.

²⁵ Os conselhos comunitários – datam da década de 1970, criados pelo Poder Executivo, tinham como objetivo atuar junto a administração pública. Os conselhos populares [final da década de 1970 e meados da década de 1980] organizados pelos movimentos populares e setores da sociedade civil, com o objetivo de estabelecer negociações entre a sociedade civil e o poder público.

Ou seja, representam canais de participação que propiciam uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil, com a proposição de participação de diferentes segmentos sociais na formulação de políticas sociais.

Os conselhos gestores, geralmente são órgãos públicos de composição paritária, ou seja, com número igual de representantes para cada categoria, logo, sua composição deve ser de 50% por administração pública, (representantes estatais), e 50% de profissionais da área e usuários, (representantes da sociedade civil). São órgãos criados por Lei (federal, estadual, ou municipal), com Regimento Interno aprovado pelos seus membros, que assumem atribuições, deliberativas, consultivas e de controle.

São mecanismos que sustentam a proposição de uma gestão democrática, e representam a efetivação de esferas públicas, que através da relação Estado/ sociedade civil, processo contínuo e contraditório que necessita da articulação e fortalecimento da sociedade na participação política, e espaços públicos, representam espaços de exercício da cidadania através da participação, representação e negociação política.

Assim como tece Bravo (2009), esses espaços de controle democrático na atual conjuntura são importantes para a democratização do espaço público e para a mudança da cultura política presente ao longo da história brasileira, pautada no favor, no patrimonialismo, no clientelismo e populismo, visto que, essas práticas dificultam a criação de mecanismos de participação no processo de gestão das políticas sociais públicas.

Os elementos até aqui discutidos apresentam-se como eixos analíticos que se entrelaçam a discussão sobre a política de assistência social e que será discutida no capítulo a seguir.

Capítulo II

3. Assistência social: Entre o direito e o favor

Em trabalho que se pretenda discutir o controle social na Política de Assistência Social não se pode deixar de contextualizar historicamente essa área de atuação. A assistência social passou por grandes desafios, avanços e conquistas até se tornar política pública e direito social com seu marco na Constituição de 1988, no entanto, seu histórico mostra que essa área estrategicamente sempre viveu a dualidade de ser reconhecida ou não como política social e enfrenta restrições até hoje para sua consolidação.

A prática da assistência social, como assinala Pereira (2007):

Embora existisse desde o Brasil Colônia, a sua ação era ditada por valores e interesses que se confundiam com dever moral, vocação religiosa, sentimento de comiseração, ou, então, com práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas. Nessa época predominava o que denominamos assistencialismo, isto é, o uso distorcido e perverso da assistência [...]. (p. 64)

Como assevera a autora, a assistência social enquanto assistencialismo, marca a gênese da assistência social no Brasil e perdurou por muito tempo, dificultando assim que a mesma seja reconhecida como política pública, isso mesmo depois de sua inserção no sistema de seguridade social.

A assistência social tem sua gênese no Brasil baseada na caridade religiosa, seguindo o modelo de desenvolvimento dessa área em âmbito mundial, que se dá, a partir dos grupos religiosos que deviam prestar ajuda e apoio aos pobres, baseando-se na moral cristã. Por isso, ficou muito tempo pautado na lógica da caridade, filantropia, assistencialismo, ou seja, as ações assistenciais eram destinadas exclusivamente aos pobres que não podiam se manter através do trabalho e para isso era preciso comprovar a incapacidade para o mesmo.

Cria-se assim uma relação tensa e conflituosa entre as formas capitalistas de organização social do trabalho e a assistência social²⁶, posto que, esta se apresenta

²⁶ A primeira expressão dessa relação antagônica data do século XVII com a criação da Lei dos Pobres elisabetana que tinha como objetivo estimular o trabalho como fonte de renda e somente aqueles que não

antagônica a sociedade baseada no trabalho, primado liberal que prega que o homem deve manter-se a si e sua família com os ganhos do seu trabalho ou venda da força de trabalho (BOSCHETTI, 1999). Sendo que as políticas assistenciais eram destinadas a grupos focalizados, vistos como incapazes para o trabalho, e ainda assim estavam voltadas à valorização do trabalho formal, induzindo os trabalhadores a se auto-sustentarem.

Ainda segundo a autora esse modelo de proteção baseado no trabalho orientou a construção do Estado Social em praticamente todos os países capitalistas desenvolvidos e foi incorporado no Sistema de Seguridade Social Brasileiro²⁷. Essa relação da assistência social X trabalho pode ser percebida até hoje quando percebemos a quem se destina a assistência social, em geral: crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, no entanto, há avanços, pois a assistência social amplia o acesso ao direito, ao atender pessoas aptas ao trabalho que inicialmente tinham que provar a incapacidade laboral para ser inserido no sistema de proteção²⁸.

Isso começa a mudar a partir da crise do capital em 1929²⁹ na qual, o Estado passa a reconhecer progressivamente a questão da pobreza como “questão social”³⁰ e a intervir. Essa crise também conhecida como a Crise dos anos 1930 ou Grande Depressão, teve uma solução adotada pelos Estados Unidos da América (EUA) que se

conseguiram trabalho de forma nenhuma tinha direito a assistência, ainda assim eram baseados em critérios muitos restritos que poucos conseguiam ter acesso. A Lei de Speenhamland no século seguinte (XVIII) consolidaria essa oposição entre trabalho e assistência, mas diferente da lei dos pobres garantia assistência ao trabalhador através de um abono salarial, que hoje denominaria renda mínima. Ver Boschetti (1999)

²⁷ Vale ressaltar que o Sistema de seguridade Social Brasileiro corresponde a previdência, Saúde e Assistência Social, que se diferencia da seguridade adotada em outros países.

²⁸ Isso se deve a influências dos modelos bismackiano e beverigiano no sistema de proteção brasileiro.

²⁹ Quando a 1ª Guerra Mundial terminou (em 1918) os Estados Unidos da América tornou-se o país mais rico do planeta, os anos 1920 foram de euforia econômica conhecida como o “Grande Boom”, no entanto, em 1929 a Bolsa de Valores de Nova York sofreu uma queda e o mundo mergulhou na pior crise da história do capitalismo, até então. Foi a época da Grande Depressão provocada pela superprodução de mercadorias (Schmidt, 1999).

³⁰ Questão social aqui entendido a partir da concepção que a entende como: “[...] as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão”. (CARVALHO E IAMAMOTO, 1983, apud MACHADO, Ednéia Maria. Questão social: objeto do serviço social. disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v2n1_quest.htm). Acesso em: 03 de março de 2014.

baseava no abandono das ideias do liberalismo econômico³¹, e ficou conhecido como New Deal³², imitado por vários países do mundo, cada um com suas especificidades.

O Estado passou a intervir fortemente na economia seguindo as ideias do Economista Keynes, como assevera Raichelis (2011, p. 57) “[...] a chamada teorização keynesiana começa a ser incorporada como novo modo de regulação social quando as experiências e práticas dos governos social-democratas da Europa e dos Estados Unidos estavam em curso [...]” alinhados as políticas de previdência e de seguro-desemprego que eram as principais estratégias utilizadas para enfrentar a crise mundial. Nessa perspectiva a teoria keynesiana e a regulação do Estado abrem espaços para elaboração de políticas públicas que são características do Estado de Bem – Estar Social.

O Welfare State, ou Estado de Bem-estar social, refere-se a um novo padrão de regulação social e política adotada como solução para a crise dos anos 1930 e ganha destaque mais precisamente depois da Segunda Guerra Mundial, tem como objetivo, nas palavras de Pereira (1998)

[...] além de se envolver com o projeto de provisão social, tem que desenvolver uma expressiva atividade regulamentadora que inclui medidas fiscais e toda uma gama de intervenções que vão desde as leis trabalhistas até a garantia de acesso do cidadão comum a benefícios e serviços da natureza pública. (p. 61)

Esse modelo de Estado de Bem-Estar social influenciou o surgimento da legislação social e do conjunto de medidas de proteção social entre as décadas de 1940 a 1970³³, representando uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade civil que antes não existia e traz pilares de propostas como: políticas de pleno emprego; serviços sociais universais; extensão da cidadania e o estabelecimento de um mínimo

³¹ Baseado na ideia de Adam Smith economista britânico o liberalismo econômico defendia o ideal do *laissez – faire*, ou seja, onde o mercado ficaria livre da intervenção do Estado, pois segundo ele a economia só funcionaria bem sem a intervenção do Estado, este que deveria limitar sua ação a defender o país da guerra, garantir a liberdade dos indivíduos e proteger a propriedade privada. (Schmidt, 1999)

³² Esse novo modo de regulação capitalista, marca o fim do liberalismo econômico e inicia uma nova fase: o capitalismo monopolista de Estado, que forçava a participação do Estado na economia. (Schmidt, 1999)

³³ A partir da década de 1970 o ideário neoliberal passa a ser difundido pelo mundo, assim como as medidas de ajustes estruturais, ou Consenso de Washington, plano de ajustamento das economias periféricas, criado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)/ Banco Mundial (BIRD)/ Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) e pelo governo Norte-americano, que teve como proposta pregar a falência do sistema de bem-estar, e promover o ideário neoliberal como remédio para a crise pregando um Estado mínimo, entre outras estratégias como: estabilização/ ajuste fiscal/ privatização. (fonte)

socioeconômico, ou seja, o estabelecimento de um valor mínimo, considerável digno, e abaixo do qual não seria possível à sobrevivência. (PEREIRA, 1998; 2008)

No plano econômico dirá Pereira (1998), o intervencionismo estatal encontra grande aporte na doutrina keynesiana, já no campo social, tem também grande influencia do Plano Beveridge elaborado por William Beveridge durante a Segunda Guerra Mundial no qual deveria incluir na Seguridade Social todos os cidadãos e todas as necessidades sociais importantes para a vida moderna.

Sposati (2012, p. 22) também traz sua contribuição sobre o assunto ao assegurar que o estado de Bem-Estar social, ou “Esse novo aporte ao sentido da proteção social faz que ela transitasse do campo individual para o social, a partir do entendimento de que sentir-se seguro – e ter a certeza da proteção social – diz respeito a todos”.

No entanto, Pereira (2008) chama atenção que o termo bem-estar (Welfare) acoplado à palavra Estado (State) necessariamente não assegura que este garanta de fato bem-estar a todos, existem vários modelos de Welfare State e/ou Estado de bem-estar, como tece a autora:

O Welfare State, no seu funcionamento, varia de um contexto nacional para outro; ou seja, não há um modelo único de Welfare State que possa servir de paradigma geral. Sendo assim, há Estados de Bem-Estar que promovem satisfatórias condições de bem-estar social e outros que, apesar do nome, dos gastos despendidos e das ações sociais realizadas não apresentam o mesmo desempenho. (Idem, p.178)

Sobre esses diferentes modelos de Welfare State, a tipologia apresentada por Esping-Andersen é uma das mais utilizadas para classifica-los, são eles: social-democrata; conservador/ corporativista ou meritocrático/ particularista, e o residual ou liberal³⁴, e dentre esses assevera Pereira (2008) e também Oliveira (2003a) o que melhor representa o Estado de Bem-Estar social no Brasil é o modelo conservador/ corporativista ou meritocrático/ particularista.

Esse modelo é fortemente marcado pelo corporativismo e relaciona o emprego ao acesso a benefícios, é conhecido como modelo “alemão”, ou modelo do “seguro” inspirado em Otto Von Bismark³⁵ que adota como fundamento a previdência estatal e

³⁴ Sobre a definição dos conceitos ver: Pereira (2008, p. 189-191); Oliveira (2003a, p. 11-12)

³⁵ Desenvolve um modelo baseado num “pacto” entre patrão e empregado mediado pelo Estado, que funciona como uma operação político-financeiro, capaz de movimentar o capital e seus juros,

compulsória, partindo da premissa que as pessoas devem estar aptas a resolver suas próprias necessidades, através do trabalho. (OLIVEIRA, 2003a).

Sendo que no Brasil o sistema de seguridade social assume características impares em comparação ao desenvolvido na Europa e EUA, como assina-la Oliveira (2003a), deve-se ao fato que a política social é um reflexo do modo como o capitalismo realizou-se nos países periféricos, dentre eles o Brasil, pois ao se deslocar dos países centrais para os periféricos elas, reproduzem-se como simulacro dos países hegemônicos.

Assim o sistema de proteção social se desenvolveu no Brasil seguindo a ótica do seguro social dos países Europeus, no qual, tinha direito os trabalhadores formais do mercado, excluindo assim boa parcela da população que não se encaixavam no perfil de trabalho formal, especificamente trabalho assalariado, o que leva Sposati (2012, p. 23) a afirmar que “no caso brasileiro, a centralidade foi (e continua sendo) a previdência social”, no entanto, Boschetti (2003) atesta que no Brasil, há predominância do modelo de seguro na Previdência social, mas atualmente a proteção social não se resume somente a isso, pois, pode-se dizer que as políticas que constituem o sistema de seguridade social apresentam características do modelo bismarckiano³⁶, ou modelo de seguro já especificado, e também traços do modelo beverigiano³⁷, considerado um modelo assistencial.

Também Raichelis (2011) assevera que discutir sistemas de proteção social no Brasil é falar de sistemas “estratificados, fragmentados e discriminatórios, que acabaram consolidando a *cidadania regulada*”. Esse conceito de cidadania regulada formulado por Wanderley Guilherme dos Santos e amplamente incorporado na literatura; refere-se a um sistema baseado na relação ocupacional, no qual, são considerados cidadãos todos os que se encontram localizados em ocupações reconhecidas legalmente, ou seja, a

transformando-os em um seguro público provedor de benefícios de aposentadoria, de atenção a situações de impedimento do trabalho por doença ou acidente, entre outros estabelecidos pela legislação do trabalho. (SPOSATI, 2012).

³⁶ Esse modelo é fortemente marcado pelo corporativismo e por esquemas de estratificação ocupacional, vínculo ao emprego o acesso a benefícios. (SPOSATI, 2012, p. 11) é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados. (BOSCHETTI, 2003, p. 62)

³⁷ O modelo beverigiano formulado na Inglaterra o Plano Beveridge, apresenta críticas ao modelo bismarckiano, é propõe a instituição do Welfare State, no qual, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. (BOSCHETTI, 2003, p. 63)

cidadania está diretamente ligada a profissão e os direitos ao lugar que o cidadão ocupa no processo produtivo reconhecidos em lei.

Segundo Santos (1987, apud Raichelis, 201, p. 88-89) os três parâmetros definidores da cidadania regulada são: “a regulação das profissões, a carteira profissional e sindicato público, sendo a carteira profissional “mais do que uma evidencia trabalhista, uma certidão de nascimento cívico””, ou seja, esse sistema prega uma cidadania no qual, trabalhadores autônomos, desempregados, precários entre outros, são considerados não cidadãos por ocuparem profissões que não são regulamentadas, sendo que, a estes quando provada a vulnerabilidade, ou como prega o sistema a “incapacidade”, são destinados à assistência social, não concebida enquanto direito, mas ações emergenciais, pontuais e destinadas à camada pobre, não deixando sua gênese do favor, fazendo com que o sistema de proteção social no Brasil assumira uma combinação de cidadania regulada com cidadania invertida³⁸.

Então o leitor pode se perguntar, porque a inclusão da Assistência Social não contributiva, num sistema de proteção que valoriza o seguro e o trabalho? Simples, a conjuntura, na qual a Assistência Social foi incorporada ao Sistema de Seguridade Social, segundo Boschetti, (1999) era uma conjuntura que passava por amplas reivindicações e pressões populares.

Também Pereira (1998) atenta pra essa questão, ao assinalar que:

[...] a comprovação – mediante pesquisas – de que a pobreza é um problema social e não individual; os riscos políticos e/ou os seus prejuízos econômicos que uma massa empobrecida poderia representar para o sistema capitalista [...] a multiplicação de organizações sociais, produções intelectuais e movimentos reivindicatórios favoráveis á extensão da cidadania foram, em conjunto ou em parte, ingredientes indispensáveis à formação de uma consciência coletiva e de uma cultura política voltadas pra o comprometimento dos poderes públicos de uma proteção incondicional aos pobres. (p. 69)

³⁸ Termo utilizado para designar aqueles que não estão incluídos na cidadania regulada. São os indivíduos que tem de provar sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadão, por não fazerem parte do trabalho formal/ legalizado, reconhecendo-se enquanto “não-cidadão”, para se beneficiar do sistema de proteção social.

Os apontamentos acima mostram que a assistência social mantém uma relação conflituosa com relação ao trabalho³⁹ e que vai influenciar no desenho da política, ao definir, por exemplo, a quem será destinado esse direito social, quando assim reconhecido.

Essas características da Assistência Social dificulta sua materialização enquanto política pública hoje, pois essa gênese assentada na lógica do favor ainda é fortemente utilizada pelos gestores, e não representa interesse destes, (principalmente municipais, onde a política se materializa), de que esse viés mude, uma vez que, essa estratégia de tornar a assistência social um espaço para barganhas políticas tem surtido efeitos favoráveis a grupos políticos, mostrando que a assistência traz consigo resquícios e características que se perpetuaram ao longo do tempo. Para tanto se torna imprescindível uma discussão da relação da assistência social com a cultura política, base dessa dualidade posta a política social.

3.1. Assistência social e cultura política: uma discussão precisa

A assistência social atualmente reconhecida como um dos tripés da seguridade social tem uma ligação estreita e singular com a cultura política. Como vimos no capítulo anterior desse trabalho, o patrimonialismo (prática conservadora) marcou e ainda marca a forma de fazer política no Brasil, com suas estratégias clientelistas e de barganhas com troca de favores, no qual a assistência social é fortemente utilizada como estratégia clientelista de gestores para auferir ou manter poder político. Ou seja, essa cultura política que dificulta a materialização da assistência social como política social de fato, é a mesma que se reproduz e se atualiza através desta como não direito.

Boschetti (2003, ps. 42 - 44) apresenta alguns desses entraves à consolidação da política de assistência social, são eles: sua subordinação aos interesses clientelistas dos governantes, sua implementação em função de interesses político-econômicos do governo de plantão; sua associação à prática assistemática e descontínua; e a eterna confusão entre assistência e filantropia reforçada pela opacidade entre público e

³⁹ O histórico da Assistência social é extenso e amplamente discutido, não cabendo todas as considerações neste trabalho, portanto mais sobre o histórico da assistência social, consultar: (BOSCHETTI, 1999; 2003) (CARVALHO, 2008); (DAMASIO, 2009);

privado. Todos esses critérios são condições intencionais de continuar situar a assistência social como benemerência, secundarizada enquanto política pública.

Devido à gênese da assistência está pautada na caridade e filantropia da igreja como já citado acima, a apropriação do Estado com a prática assistencial⁴⁰ acontece sob o viés da benemerência.

Vale ressaltar que a pobreza passa a ser vista como “questão social” a partir de 1930⁴¹, antes disso era apresentada como disfunção do indivíduo, sendo que o tratamento era os internamentos e/ ou asilamento que estava intimamente ligado à questão de saúde. Á exemplo, pode-se destacar o Hospital Santa Casa de Misericórdia⁴², referência em atendimento e acolhimento aos pobres que se espalhou pelo país, essa ação assistencial se dava através da iniciativa privada como caridade e filantropia. Como assinala Machado (2012)

A tendência dessa forma de atendimento era tornar-se assistencialista, uma vez que se realizava de maneira pontual e fragmentada, sem perspectiva de ações duradouras [...] Além disso, gerou uma relação clientelista e de dependência, ou seja, aos “beneficiários” das ações não era necessário garantir direitos, mas sim favores, os quais os tornavam subordinados aos seus “doadores”. (p. 80)

E não diferente, quando passou a ser vista pelo Estado como questão social e intervida por este, a população usuária da assistência social continuou sendo a população pobre que não tinha vínculo empregatício.

Essa intervenção será fortemente marcada pelo clientelismo como anota Oliveira (2003, p. 119) “[...] no sentido de imprimir a essa política, uma cultura que fragiliza a ideia de direito e fortalece a ideia de dádiva e do favor” isso mesmo depois do reconhecimento pela constituição de 1988 enquanto direito.

⁴⁰ Segundo Raichelis (2011) desde a década de 1920 se constituía no Brasil instituições estatais de proteção social como resposta as consequências e necessidades do desenvolvimento capitalista que dependia do sistema internacional e pressão dos novos autores sociais, em especial a classe operária emergente.

⁴¹ A partir desse período estabelece-se a regulamentação e centralização da relação capital-trabalho, que se concretizam a partir da legislação trabalhista e previdenciária, além de mudanças na área da saúde e educação. (RAICHELIS, 2011, p. 93)

⁴² A primeira Casa de Misericórdia do Brasil, denominada “Hospital de Santos”, foi fundada por Braz Cubas, em 1543, com o objetivo de exercer a caridade onde quer que houvesse dor física ou moral a aliviar. A partir de 1839, com a Lei nº 148, ficou livre a criação de hospitais de caridade em todas as cidades que deles carecessem, concedendo-lhes favores e auxílios. Informações retiradas do site Santa Cada Montes Claros- MG.link: <http://www.santacasamontesclaros.com.br/index.php/historia>

A intervenção do Estado na área da Assistência social institucionalmente data de 1942 com a Criação da Legião Brasileira de Assistência – LDB, sob aspiração da primeira dama do país Darcy Vargas, tinha como objetivo inicial ajudar as famílias dos soldados enviados a 2ª Guerra Mundial, e quando a Guerra acabou continuou a atender a população pobre através de programas na área da maternidade e da infância, se transformando na primeira instituição social de âmbito nacional.

O CAPEMISA SOCIAL⁴³ lista algumas das características da LDB, que interessam ao nosso estudo, entre elas:

- O apoio da LBA, através do sistema de bolsas de estudo e da distribuição de recursos financeiros, viabilizou o surgimento de Escolas de Serviço Social nas capitais de diversos Estados, geralmente em convênio com os movimentos de ação social e ação católica;
- A utilização de mão-de-obra voluntária para desenvolver ações complementares;
- A prática da parceria, utilizando a relação do público e do privado;
- O trabalho da LBA se afirmou na figura das Primeiras Damas, a nível Federal, Estadual e Municipal (o que deve ter contribuído para a cultura das primeiras damas na assistência social);
- A instituição se tornou a maior Agência de serviço Social do país, implementando políticas assistenciais, marcadas por ações paternalistas e de auxílio emergencial e compensatório;

Tais características mostram sob que viés a assistência social passa a ser incorporada pelo Estado: forte apelo à solidariedade, para usar a feliz expressão de Raichelis “simbiose entre público e privado” que dirá Boschetti (2003, p. 43) o que leva a eterna (e muitas vezes intencional) confusão entre a assistência e filantropia.

São essas características que respaldam o uso da assistência como benemerência, clientelismo (troca entre os sujeitos mediados pelo favor), posto que, coordenada pelo Estado na figura da primeira dama, que não tem a intenção que a ação seja vista enquanto direito, nas palavras de Oliveira (2003, p. 90) estas se tornam “gestoras das

⁴³ Matéria disponível no site CAPEMISA SOCIAL link: <http://www.capemisasocial.org.br/capemisasocial/Paginas/LBAReferenciaHistoriadaAssistenciaSocialnoBrasil.aspx> acesso em: 22 de fevereiro de 2014.

políticas sociais que estendem aos mais necessitados a mão caridosa dos governantes”, a assistência servirá como estratégia política para garantir clientela.

Boschetti (2003, p. 48-49) também classifica as características que sempre marcaram a assistência social no âmbito estatal nacional desde a criação da LDB até a atualidade, como: o caráter de benemerência, pois mesmo antes do status de direito tinha esse caráter de práticas direcionadas a proteção/ integração/ prevenção, que surge inicialmente das relações interpessoais (comunidade, família, trabalho) depois passa para atendimentos públicos e privados. Essa característica segundo a autora é que respalda os traços filantrópicos que marca a assistência social como política pública, em suas palavras “[...] ajuda a explicar a insistente permanência da confusão entre assistencialismo, assistência e benemerência”.

No entanto, essa leitura enviesada da assistência social não se dá somente através da LBA, vários governos mostram essa intrínseca relação entre a assistência social e cultura política⁴⁴, mostrando que os ganhos políticos dessa relação acarreta o não reconhecimento da assistência enquanto política pública pelos gestores que a utilizam ainda como medidas filantrópicas, reparadoras, pontuais e emergenciais para a população pobre.

Chamo atenção para a Nova República⁴⁵, que devido às heranças do regime autoritário⁴⁶, teve forte alteração no sistema de proteção social, como alega Raichelis (2011, p. 94) “o governo da Nova Republica definiu sua estratégia de intervenção social em dois níveis: os chamados planos Emergência e as tarefas de reformulação global do sistema de proteção social.”, a maioria das propostas de reformulação foi levada para a Constituinte, no entanto, os planos de combate a fome, desemprego, acabaram agravando antigos problemas e distorções das ações governamentais no plano social.

Ou seja, tornando mais latente à aproximação entre a política social e a cultura política conservadora, como aponta a autora:

⁴⁴ No período de 1945 a 1964 se consolidam os sistemas nacionais regulados pelo Estado no campo da produção de bens e serviços relacionados a saúde, educação, previdência, assistência e habitação, no entanto o padrão das políticas públicas nesse período são geralmente: seletivo, heterogêneo e fragmentado quanto aos beneficiários/ benefícios e institucional-financeiro respectivamente. Raichelis (2011).

⁴⁵ A Nova república corresponde ao período de 1985 com o fim do autoritarismo militar até os dias atuais.

⁴⁶ Ao findar do regime autoritário o país sofria a influência do Neoliberalismo e sua medida de reajuste, passando por grave crise econômica, enorme dívida externa e interna, profundas desigualdades, crescimento da miséria, alto nível de desemprego e subemprego aguçando problemas na área de saúde, educação, habitação, transporte dentre outros, nesse período grande parte da população estava excluída dos direitos elementares a cidadania (RAICHELIS, 2011, p. 94)

A opinião consensual dos analistas destaca o caráter compensatório, pontual, emergencial e clientelístico da política social da Nova República. As enfáticas políticas emergenciais, no entanto, não são aleatórias e desinteressadas, mas ganham importância na ação governamental exatamente em função de serem mais permeáveis à barganha clientelista, potencializando resultados políticos-eleitorais mais imediatos. (Idem, p. 95)

Essa característica serve para mostrar que mesmo com a promulgação da Constituição de 1988 e garantia da Assistência enquanto um dos tripés da seguridade social não foi suficiente para o estabelecimento da mesma enquanto política pública de fato. Essa relação com a cultura política será seguida desde o Governo Sarney e até hoje influencia, sendo que a assistência social ganha destaque nesse campo como estratégia dos governantes.

No governo de Fernando Collor de Mello⁴⁷, a assistência social, vista sob a perspectiva marginal, residual e emergencial, assume um caráter relacionado estritamente às camadas mais carentes, transferindo para o mercado a responsabilidade de suprir as necessidades de reprodução social, visto que as prioridades do governo era transferir para o setor privado as verbas públicas isentando-se da responsabilidade na garantia dos direitos sociais. Nesse sentido as iniciativas privadas se encarregariam do social, essas geralmente de caráter filantrópicas e assistenciais, serviram pra reatualizar o conceito da assistência como filantropia, ou como conceitua Maria Carmelita Yasbek a “refilantropização” da assistência social. (RAICHELIS, 2011)

A partir do impeachment do Collor, assume Itamar Franco como presidente, sendo que nesse período pouca coisa mudou em relação às prioridades de combate a fome e a pobreza no país, visto que, o presidente encontrou a área social totalmente desarticulada. No entanto, é preciso ressaltar os avanços do período: criou-se um espaço de articulação dos assuntos sociais do Governo e estabeleceu-se as prioridades sociais,

⁴⁷O governo de Collor durou 2 anos, sendo afastado através do Impeachment devido as denúncias de corrupção, durante esse curto mandato no entanto, o presidente desorganizou o Estado, privatizou empresas estatais e iniciou os passos para o projeto neoliberal através a abertura da economia brasileira ao mercado externo, como consequência o país mergulhava em uma política econômica recessiva, com expressivo corte nos postos de trabalho, elevando a taxa de desemprego.

sendo o combate a fome apresentado como prioridade que abriu espaço pra criação do Conselho de Segurança Alimentar (Consea)⁴⁸.

O Consea centrou suas ações direcionadas aos programas de merenda escolar, atendimento ao desnutrido, alimentação do trabalhador, reforma agrária, e distribuição emergencial de alimentos seguindo as prioridades já definidas, e apesar de se apresentar como um avanço nas questões sociais, não se tornou um plano articulado, fazendo com que permanecesse o caráter fragmentado das iniciativas no campo das políticas sociais. (Idem)

Os oitos anos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) talvez seja um dos períodos mais analisados nessa perspectiva de reformulação da proteção social. Seus feitos iniciam-se ainda no Governo Itamar enquanto ministro da Fazenda, com a proposta do Plano Real⁴⁹, que seguindo a lógica do Consenso de Washington, através de sua medida de estabilização da moeda⁵⁰, lançou como prioridade o combate à inflação, proposta essa que favoreceu seu nome como candidato à presidente e sua consequente vitória nas urnas.

Durante seu mandato, como assinala Raichelis (2011, p. 103) “[...] partiu da premissa de que a estabilização da moeda era o pré-requisito necessário para atingir o crescimento econômico e que este, por sua vez, geraria o desenvolvimento econômico que traria, como consequência, o desenvolvimento social.” reafirmando a famosa teoria do bolo tão usada nos governos brasileiros.

Quanto à proposta do governo FHC para as políticas sociais, o que se viu em relação à assistência social foi o desmanche de suas instituições governamentais, tais como LBA e Consea, extintos a partir da mesma medida provisória de criação do Programa comunidade Solidária, (medida provisória 813 de 01 de janeiro de 1995), principal programa de enfrentamento a pobreza do governo, que tem o estabelecimento

⁴⁸ O Consea foi criado em maio de 1993, através da proposta apresentada por Luís Inácio Lula da Silva enquanto representante do Movimento Ética na Política. Tratava-se de um conselho consultivo formado por 21 membros da sociedade civil e 09 membros governamentais.(RAICHELIS, 2011)

⁴⁹ O Plano Real passou por três fases: **O Programa de Ação Imediata** (corte dos gastos públicos; recuperação da receita; ajustes nos bancos estaduais, etc.), **a criação da Unidade Real de Valor- URV** (criado em 27 de maio de 1994, inicialmente convertendo os salários e os benefícios previdenciários; promovendo a neutralidade distributiva), **e a implementação da nova moeda, o Real** (criada através de medida provisória em 30 de junho de 1994).

⁵⁰ Além da medida de estabilização da moeda o Consenso de Washington trazia como prioridades também a privatização das empresas estatais, redução do papel do Estado, saneamento de dívida pública, desregulação do mercado, minimização das políticas sociais e gastos sociais.

de suas composição e competências através do Decreto Presidencial nº 1.366, de 12/01/1995.

O programa Comunidade Solidária⁵¹ tinha como objeto de acordo com o registro da Presidência da República:

(...) coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza (...) receberão atenção preferencial na implementação do Programa as ações governamentais nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social (PR, 1995 apud DEL PORTO, 2006, p. 09).

O programa se constituía como estratégia do governo Federal de articulação e gerenciamento dos programas sociais, tinha a figura da primeira dama a frente das ações, reafirmando a característica da generosidade/ benemerência do governo para com os pobres, através de ações assistenciais que dirá Boschetti (2003, p. 86) “seguiriam os princípios da seletividade e focalização em situações específicas o que indica uma visão restritiva da LOAS e provocou sua não implementação.”

A aprovação da LOAS propõe uma resignificação da assistência social, se isentando do assistencialismo e clientelismo que sempre esteve associada a área, no entanto, o que se viu no governo FHC foi a extinção da política de assistência de forma autoritária, que através de medidas centralizadoras e unilaterais não constituiu enquanto campo de política pública, “acabou desrespeitando até preceitos constitucionais que definem a assistência social como âmbito de responsabilidade governamental na condução da política pública de seguridade social”.(RAICHELIS, 2011, p. 109).

Essas características da assistência social como pontual e destinado aos desamparados retardaram seu reconhecimento enquanto direito, pois passa a ser utilizada como moeda de troca, assim como descreve Couto, Raichelis e Yazbek (2012) ao falar da dificuldade da Assistência social ser reconhecida como política pública:

Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não*

⁵¹ O programa contava com o Conselho da Comunidade Solidária de caráter consultivo e composto por 21 personalidades da sociedade civil e 10 ministros do Estado, designados pelo Presidente da República com mandato de 02 anos que tinha como objetivo a melhoria do gerenciamento de programas sociais universais e participação da sociedade no controle da execução; apoio as experiências e projetos do governo e da sociedade nas áreas de concentração da pobreza [...] (RAICHELIS, 2011, p. 107).

política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas. (p. 55).

Como vimos no capítulo I desse trabalho, essas características sempre marcaram a relação entre o Estado e a sociedade no Brasil, sendo a assistência social uma das estratégias para isso. Posto que, apesar de definir muito bem seu conceito/ pressupostos/ destinatários/ modelo de gestão e financiamento, baseado na democracia participativa ainda convive com traços clientelistas que dificultam a consolidação da cultura democrática na política de Assistência.

Por isso é preciso utilizar de mecanismos e instrumentos legais para fortalecer essa Política enquanto direito de fato suplantando todo o histórico conservador que a estigmatiza, é o que veremos agora, os dispositivos legais que asseguram a assistência social enquanto política pública e direito social integrante do sistema de seguridade social.

3.2. A efetivação da assistência social enquanto direito

A partir da década de 1990, mas precisamente com a aprovação da Carta Magna de 1988 a Assistência social começa a instituir dispositivos legais que a amparam enquanto direito social e política pública. como já mencionado nesse capítulo, o sistema de proteção social no Brasil passou por várias adequações até ser reconhecido constitucionalmente e hoje é entendido como “conjunto de iniciativas públicas com o objetivo de realizar fora da esfera privada acesso a bens, serviços e renda.” (JACCOUD, 2009, p. 60), através do Sistema de Seguridade social que traz como competências para a proteção social “garantir: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (PNAS/NOB-RH, 2005, p. 31).

Segundo Pereira (1998), este sistema baseado no Welfare State da Europa aparece como fragmento no Brasil, resumindo-se apenas a Previdência, Saúde e Assistência social, que apesar de fazerem parte de um sistema de proteção não se tornam políticas unificadas, passando por várias adequações e fragmentações.

Além disso, dentre as três áreas a Assistência Social historicamente foi posta em segundo plano, não sendo reconhecida como política pública, ou como dirá a autora, “ganha proeminência a concepção de Seguridade Social como seguro, ficando as políticas não contributivas, especialmente a Assistência Social, como uma espécie de

apêndice da Previdência.” (Idem, p.66), sendo a última área da seguridade social a ser regulamentada, no qual, “(...) seu processo de regulamentação demonstrou o movimento de afirmação e negação que permeia a assistência.” (ZUCCO, 1997 apud CARVALHO, 2008, p.).

A insistência dessa predominância do seguro no sistema de proteção social, com certeza dificulta a consolidação do Sistema de seguridade social, e dos seus tripés como conjunto de políticas unificadas, uma vez que, a assistência que historicamente ficou desamparada de uma legislação própria, como alude Boschetti (2003)

[...] utilizada como moeda de troca clientelista e facilmente apropriada pela filantropia voluntarista [...] constitui-se, como “parente pobre” das demais políticas sociais brasileiras, destinando suas ações a categorias específicas, configurando-se como política não obrigatória e sendo constantemente subalternizada. (p. 78)

No entanto, a incorporação da Assistência Social no Sistema de Seguridade Brasileiro ainda que focalizada e com viés estigmatizadora, significa um avanço qualitativo, pois ela assume assim o “[...] campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal [...] Sem dúvidas um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social.” (YAZBEK, 1995 apud COUTO, RAICHELIS, YAZBEK, 2011, p. 33).

A carta de Maceió: Seguridade Social Pública: É possível! Resultado do XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS, na cidade de Maceió (AL), apresenta uma visão ampliada da Seguridade Social, enquanto estratégia da luta democrática e popular no Brasil, visando uma sociedade justa e igualitária, e pontua porque esse posicionamento em relação à seguridade social no Brasil, dentre as observações vale destacar:

Com ele, deu-se passos no sentido de uma maior socialização da política, por meio dos mecanismos de gestão e controle social com participação popular – Conselhos e Conferências nos três níveis de governo. Assim, a implementação cotidiana das políticas de seguridade politizou-se mais, tornando-se um ambiente relevante de disputa de projetos societários. (Carta de Maceió, 2000, p. 1)⁵²

Boschetti (2003, p. 77) também assinala que esse processo de inserção na seguridade social é um grande avanço na consolidação da Assistência enquanto direito,

⁵² A carta de Maceió: Seguridade Social Pública: É possível! É resultado do XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS, na cidade de Maceió (AL), realizado de 3 e 6 de setembro de 2000.

visto que, o Estado passa a reconhecê-la como parte de um sistema mais amplo, no qual “sua articulação com as demais políticas torna-se obrigatória e indispensável, sendo condicionada, mas também condicionando as políticas sociais governamentais”, além do que, a mesma passa a ser regida por novas regras, provocando mudanças legais e institucionais.

Essas mudanças propostas têm como objetivo suplantando todo o caráter conservador associado à assistência social, tais como: descontinuidade, pulverização e paralelismo, além da subjugação clientelista no âmbito das ações. Como já assinalado acima, essas características ainda marcam a assistência social, no entanto, são criados dispositivos legais cujos objetivos vão barrar tal perspectiva no sentido de fortalecer a área de atuação social enquanto política pública e direito social.

Nessa direção, a Constituição Federal (CF) de 1988 representa um marco histórico, pois, amplia a proteção social para além da vinculação com o emprego formal, tornando-se o primeiro dispositivo legal, no qual a Assistência social passa a ser reconhecida enquanto direito social, e tem como objetivo,

- I – A proteção à família, a maternidade, à infância, à adolescência e a velhice;
- II - O amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - A promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - A garantia de 1 (um) salário mínimo de benefícios mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (CF/1988, Art. 203)

Como pode observar, fica claro a relação que se estabelece entre o direito e o trabalho, já que, este será garantido prioritariamente a grupos que não se encontram no mercado de trabalho, como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, todavia, ainda assim representa uma mudança significativa, pois passa a ser regida por novas regras, e torna-se responsabilidade do Estado em relação ao social.

Mas, o mecanismo que lhe fornece realmente o Estatuto de Política pública é a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, sancionada pelo então presidente da época Itamar Franco.

Dada as ressalvas direcionadas à lei, assim como coloca Boschetti (1999) que a lógica da proteção baseada no trabalho permanece, e também Pereira (1998), atesta que

a LOAS apresenta algumas contradições quanto aos princípios democráticos, nas palavras da autora, “nela está inscrita a reprodução de velhos embates em torno da questão social e de velhas resistências em transformar a proteção ao pobre em direito de cidadania”, (Idem, p. 70) sendo as maiores restrições relacionadas aos beneficiários e os critérios de elegibilidade.

Não obstante, os dispositivos considerados restritivos e arcaicos presentes na lei, são mitigados por outros dispositivos cujo objetivo é justamente restringir e atenuando-os como assinala Pereira (1998), para citar alguns dessas estratégias: ênfase ao status da cidadania e direito ao estabelecimento dos mínimos sociais; inclusão social e manutenção da mesma; transformação da Assistência social em direito reclamável; e rompimento com ações voluntaristas/clientelistas/ prebendalistas, entre outros. De maneira que, a lei representa um marco importante, visto que, através dela a assistência social passa a ter estatuto de política pública, e quanto às contradições, dizem respeito as negociações e estratégias devido a interesses antagônicos e políticos no processo de aprovação da mesma. Como colabora Santos (2006):

A LOAS reafirmou o ingresso de transformações estruturais na Assistência Social, inserindo-a como política social pública e fazendo emergir um novo contexto cerceado de novos atores que tinha como meta principal o estabelecimento de uma nova prática em torno desta política, implicando novas configurações para a relação entre o Estado e a sociedade civil (p. 15)

Assim, estabelece de início a Assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, no qual este, juntamente com a sociedade deve garantir as necessidades básicas (mínimos sociais) sem qualquer obrigatoriedade de contribuição para a garantia dos direitos sociais, e reafirma os objetivos especificados na CF/ 1988, ao estabelecer como dever do Estado a garantia à proteção; amparo; promoção; habilitação/ reabilitação e o mínimo necessário que garanta dignidade humana a todos que necessitem pelo simples fato de ser cidadão.

Assim as diretrizes pregadas na LOAS (1993/ art. 5º) são: descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Além desses critérios de estabelecer a primazia do Estado na condução da política, a LOAS apresenta avanços na assistência social ao concebê-la enquanto direito não contributivo e, portanto não está submetido à lógica do mercado, deixando o beneficiário isento de qualquer tipo de contribuição direta, e as entidades, por sua vez sejam elas governamentais ou não, proibidas de obter lucros com a mesma, devendo estas ser de fins não lucrativos. (BOCHETTI, 2003)

Couto, Yasbek et al.. (2012), também fala dos avanços propostos na LOAS, como a questão da participação popular nas tomadas de decisões da política social.

Inovou [...] ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para a instituição de outros parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários. Parâmetros que trazem a marca do debate ampliado e da deliberação pública, ou seja, da cidadania e da democracia. (Idem, p. 56)

As autoras falam sobre a inclusão da ferramenta de participação popular nas tomadas de decisões referentes à política pública que tem como um dos principais mecanismos na assistência social o controle social através dos conselhos gestores, objeto de estudo desse trabalho que será mais aprofundado no item posterior.

Outro aspecto relevante, na lei é o princípio da Universalidade, que estabelece a implementação da assistência social tendo como premissa o acesso a todos que tem como propósito a redução das desigualdades sociais. Sobre isso frisa Boschetti (2003, p. 83). “Isso não significa que os direitos assistenciais devam ser garantidos a todos os cidadãos, pobres e ricos indiscriminadamente, mas que é preciso agir no sentido de buscar a inclusão de cidadãos no universo de bens, serviços e direitos [...]”, utilizando-se como canal para isso a assistência social, juntamente com as demais políticas sociais e econômicas.

Outro dispositivo importante para a Assistência Social são as Normas Operacionais Básicas - NOBs “instrumentos normativos que definem o modo de operacionalizar os preceitos da legislação que rege política em questão.” (SANTOS, 2006, p.16).

A primeira NOB foi aprovada em 1997 (Resolução CNAS n.º 204, de 04/12/1997), estabelecendo normas que disciplinou o processo de descentralização político-administrativo entre os três entes da Federação, como os níveis de gestão, a operacionalização e a sistemática de financiamento, os critérios de partilha e a prestação

de contas dos serviços, benefícios, programas e projetos, além de instituir a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) com caráter consultivo. (QUINOMERO, et al., 2013)

Em 1988 é aprovada a segunda NOB (Resolução CNAS n.º 207, de 16/12/1998). Esta normativa detalhou o financiamento e critérios de partilha dos recursos da política, as responsabilidades de cada esfera de governo e modelos de gestão, os procedimentos para habilitação, as competências dos Conselhos de Assistência Social e das Comissões Intergestores Bi (CIB) e Tripartites (CIT) como instâncias de negociação e pactuação. (Idem)

E também relevante no âmbito da Assistência social foi a aprovação da Política Nacional de Assistência Social- PNAS⁵³ através da Resolução nº 145, de 15 de Outubro de 2004, resultado de amplo debate nacional, estabelece a função da Assistência Social no enfrentamento às desigualdades sociais, visando “à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais”, através da Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social Especial – PSE, que tem como objetivos respectivamente:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (PNAS/NOB-RH, 2005, p. 33)

Enquanto a PSB que representa a porta de entrada para os serviços assistenciais tem um caráter mais preventivo, visando o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a PSE atua em casos de violações de direitos, ou seja: “A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e/ou social.” (PNAS/ NOB-RH, 2005, p. 37). Para integrar as ações de Proteção Social Especial, é necessário que o cidadão esteja enfrentando situações de violações de direitos por ocorrência de abandono, maus

⁵³ A primeira Política nacional de Assistência Social foi aprovada em 1998, cinco anos depois da regulamentação da LOAS, e apresentou-se insuficiente, posto que, nesse mesmo período foi instituída a Medida Provisória nº 813, implementada pelo presidente da época Fernando Henrique Cardoso que criava o programa Comunidade Solidária, sendo em 2003 reformulada e aprovada em 23 de Junho de 2004 na perspectiva de implementar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), visando a integração dos entes federados.

tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. A PSE divide-se ainda em níveis de complexibilidade, média e alta.

Além da divisão da proteção em Básica e Especial a PNAS, traz os serviços, projetos e programas que podem ser ofertados em cada nível, deixando claro que a preferência por execução desses programas e serviços seja através de instituições públicas. Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)⁵⁴, são os principais executores da Proteção Básica e Especial respectivamente. Mas não descarta a possibilidade das Organizações Não- Governamentais – ONGs atuarem como complementares na execução da Assistência Social.

A PNAS além de reafirma as diretrizes posta na LOAS, apresenta também seu objetivo que é: prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou especial; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais; e assegurar que as ações no âmbito da assistência tenham centralidade na família. (PNAS, 2004)

Para completar a discussão sob os dispositivos que asseguram a assistência social enquanto política pública é preciso analisar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS foi aprovado em 12 de dezembro de 2012 e publicada em 03 de Janeiro de 2013 pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Norma Operacional Básica (NOB) nº 33⁵⁵, e apresenta-se como consequência da formulação da PNAS e da IV conferência Nacional de Assistência Social que através de amplo debate, reafirma a construção e normatização do mesmo, conceituando:

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política nacional de Assistência social (PNAS),

⁵⁴ O CREAS é referência no atendimento de media complexibilidade, onde se acredita ainda ser possível o convívio familiar e social, enquanto o atendimento de Alta Complexibilidade há o rompimento desse vínculo e as medidas geralmente são as casas de abrigo, asilo, retenção, entre outras formas.

⁵⁵ A resolução nº 33 a que aprova a NOB/SUAS 2012, revoga a Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005.

envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. (MDS)⁵⁶

O Suas, como especificado acima, representa uma nova forma de gestão da assistência social, que tem como guia uma gestão democrática, descentralizada e participativa para regulação e organização dos serviços socioassistenciais em todo o território nacional. Sendo que seu principal objetivo é uma articulação entre as três esferas governamentais, pois, o que se via era uma transferência de responsabilidades entre as esferas, assim, o SUAS, ao propor essa articulação na forma de gestão, repõe a necessidade de dar materialidade a política de acordo com o preconizado na LOAS.

O SUAS traz como desafio também “potencializar, nos espaços de atendimento à população, atividades que desenvolvam a autonomia e o protagonismo dos usuários na direção de materializar a participação deles no espaço de controle social” (IDEM, p. 207), ou seja, reafirma a participação popular como um mecanismo de democratização da política.

O conhecimento dos dispositivos apresentados LOAS, PNAS, NOB/ SUAS é essencial para a gestão da assistência social, pois eles apresentam a estrutura e como esta deve se materializar, e são eles também, que asseguram a assistência de fato enquanto política pública e direito social, assim em termos de regulamentação dos serviços a implementação dos normativos são essenciais na história da assistência social. Aliado a isso, o controle social torna-se um instrumental essencial para sua materialização, mas também apresenta implicações diretas no seu funcionamento, o que será problematizado no item abaixo.

3.3. Controle social na política de assistência social: desafios e possibilidades

Como já discutido neste trabalho o Controle social marca a partir da década de 1980 uma nova forma de relação entre as esferas do Estado e da Sociedade civil, que através da esfera pública reafirma princípios de participação popular nas tomadas de decisões, é, portanto, fruto da reivindicação da participação popular na esfera pública.

⁵⁶ Link para acesso a página < <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas> > acesso em: 28 de fevereiro de 2014.

A participação popular pelo controle social é um das características do Estado Democrático de Direito, no qual a população, mesmo após a escolha de seus representantes pelo voto, possui o objetivo de acompanhar, contribuir e fiscalizar a ação do agente público, visando à maior efetividade dos direitos fundamentais. (NOB-RH/ SUAS, 2009, p. 59).

Isso mostra que os fóruns e instituições de participação popular são instrumentos importantes na proposição e execução de políticas sociais, e do contrário, “desconhecer sua crescente importância [...] nas políticas sociais e reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação e isolamento das ações.” (PNAS/ NOB SUAS, 2005, p. 47).

Assim, não diferente na política de assistência social, representa “instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e participativo” (IDEM), ou seja, mecanismo de fortalecimento e garantia de assistência social enquanto política pública e direito social, isentando-a de uso distorcido, assim como estabelecido no art. 204. CF/ 1988, na área da assistência “II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Sendo que a aprovação do SUAS garante que esses espaços privilegiados de participação da população na assistência social se efetivará através dos conselhos e conferências, não sendo portanto os únicos, já que outras instancias somam forças a esse processo. (PNAS/ NOB SUAS, p. 51).

As conferências de assistência social, de acordo com o MDS:

[...] são espaços de caráter deliberativo em que é debatida e avaliada a Política de Assistência Social. Também são propostas novas diretrizes, no sentido de consolidar e ampliar os direitos socioassistenciais dos seus usuários. Os debates são coletivos com participação social mais representativa, assegurando momentos para discussão e avaliação das ações governamentais e também para a eleição de prioridades políticas que representam os usuários, trabalhadores e as entidades de assistência social. (MDS)⁵⁷

⁵⁷Para acesso a referência: (<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/sou-conselheiro-da-assistencia-social/conferencias-de-assistencia-social>). acesso em: 28 de fevereiro de 2014.

As conferências são uma das atribuições dos Conselhos de Assistência social. Em âmbito municipal podem participar das conferências todos os sujeitos envolvidos na assistência social e qualquer pessoa interessada nas questões relativas à política, como especificado acima, trata-se de um momento de discussão/ avaliação das ações governamentais nesse campo e proposição à política. Também nas Conferências Municipais serão delegados os representantes do município na Conferência Estadual.

Os Conselhos de Assistência Social por sua vez, reafirmam o preceito da LOAS, Art. 16 que o escreve como instância deliberativa do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Eles serão os responsáveis pelo controle das ações públicas e privadas na área da assistência social, e como atesta (CARVALHO, 2008, p. 35) “Sua existência implicará uma profunda modificação nesta área, haja vista ser a primeira vez que a política de assistência social virá a ser submetida ao controle de seus próprios beneficiários e dos trabalhadores do setor”.

Ainda a esse respeito, adverte Raichelis (2011, p. 125-126) “No caso da assistência social, a formação dos conselhos adquire importância peculiar, tendo em vista o seu perfil histórico, tradicionalmente associado à filantropia privada, em geral de caráter confessional.” Visto que, o controle social da política tem como uma de suas atribuições suplantando essa associação enviesada da assistência social.

Assim, o conselho enquanto instância de controle social apresenta-se como um dos elementos constitutivos e instituintes da esfera pública, devendo articular-se aos demais processos sociopolítico culturais, mediadores do ajustamento da esfera pública, no campo da Assistência Social.

No entanto, à efetivação de esferas públicas pressupõe a superação de alguns desafios associados à mobilização e à participação, principalmente no que diz respeito a ampliação da participação dos usuários nos conselhos gestores, visto que estes são espaços deliberativos .

A questão da participação popular nos espaços de controle social da assistência é sem dúvida um dos grandes desafios ainda presente no território nacional, e sua não efetivação representa um impasse à consolidação da assistência enquanto direito de fato, visto que essa instância através de suas atribuições de aprovação, acompanhamento, fiscalização e a avaliação da política de assistência social, se não concretizados com o rigor que deve, facilita a materialização da política de assistência social de forma

enviesada, ou seja, a mercê de praticas clientelistas, assistencialistas, caridade ou pontuais descaracterizando-a enquanto política pública e direito social.

Sobre a importância da participação popular Bravo (2009) tece que,

Esta questão tem que ser politizada com os movimentos organizados e nos espaços públicos de controle democrático para que se fortaleça a concepção de Seguridade Social Pública. Essa não é uma tarefa fácil, pois vários impasses estão colocados, cabendo destacar a comunicação estabelecida com a sociedade brasileira; a fragilidade das lutas empreendidas pela sociedade civil em defesa das políticas públicas, seja nos espaços de controle democrático, como também em outras esferas e movimentos sociais organizados [...] (p. 5)

A autora salienta a necessidade da participação nesse espaço, apesar das dificuldades, de modo que o funcionamento dessa instância de participação popular como mecanismo de fortalecimento da política, determine sua consolidação, isentando-a de toda e qualquer associação a práticas conservadoras e apolíticas.

Os conselhos como já especificado são órgãos permanentes, de deliberação colegiada, compostos paritariamente por representantes da sociedade civil e do governo na esfera correspondente – nacional estadual e/ou municipal.

O Conselho Municipal de Assistência Social objeto de estudo deste trabalho deve ser instituído pelo município mediante lei específica que estabelece sua composição, o conjunto de atribuições e a forma pela qual suas competências serão exercidas. Tendo como atribuições:

- Exercer a orientação e o controle do Fundo Municipal;
- Aprovar a política municipal de assistência social, elaborada em consonância com a política estadual de assistência social na perspectiva do SUAS e as diretrizes estabelecidas pelas conferências de assistência social;
- Acompanhar e controlar a execução da política municipal de assistência social;
- Aprovar o plano municipal de assistência social e suas adequações;
- Zelar pela implementação e pela efetivação do SUAS, buscando suas especificidades no âmbito das três esferas de governo e efetiva participação dos segmentos de representação dos Conselhos;
- Acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços socioassistenciais,

programas e projetos aprovados na Política Municipal de Assistência Social; dentre outras⁵⁸.

As atribuições do Conselho como estabelecidas, pautasse numa gestão democrática, que valoriza a descentralização e participação de atores de segmentos sociais, desde a implementação a execução e fiscalização da política social através da esfera pública.

Os conselhos são, portanto, importantes canais de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política através dessa nova relação que se impõe entre o Estado e a Sociedade Civil, pensado em âmbito municipal, mais relevante ainda, pois é nesse nível federado que estão os usuários e executores da política, é nesse âmbito que a política de assistência social se materializa, através de todos os programas, projetos, serviços e benefícios especificados na política, assim como, por meio do Conselho são regularizadas e fiscalizadas as instituições que prestam serviços socioassistenciais, o que representa um avanço na proposição de suplantar o caráter assistencialista que por muito tempo tais entidades associaram a área.

Como assinala Santos (2006):

[...] o protagonismo da sociedade civil na gestão das políticas sociais – nos processos de tomada de decisões, de definição de prioridades, de elaboração de políticas, de normatização de critérios e de fiscalizador das ações do governo nessa área – é uma inovação democrática. (p. 1)

Enfim, o controle social por si só já representa grande avanço constitucional, no campo da assistência social, um desafio de inscrever a assistência social realmente no campo da política social, pertencente ao sistema de seguridade social isentando-a de toda e qualquer leitura e materialização enviesada.

Diante das questões expostas, observa-se os desafios e os dilemas no processo de materialização dos conselhos, especialmente, no que concerne a participação popular e manipulação política, objeto de estudo, que será analisado no capítulo seguinte ao ser apresentado os resultados da pesquisa realizada no Conselho Municipal de Assistência Social do município de São Gonçalo dos Campos- BA.

⁵⁸ Essas atribuições para o conselho de assistência social são baseadas nos preceitos inscritos nos mecanismos legais que regulamentam a assistência social e estão especificados na Cartilha do TCU sobre os conselhos municipais de assistência social disponível para Download através do link: <http://www.colatina.es.gov.br/Conselheiros/CartilhaTCU.pdf>.

Capítulo III

4. Relevância do Controle Social na Política de Assistência no Município de São Gonçalo dos Campos

No capítulo em questão é apresentada a pesquisa realizada no Conselho Municipal de Assistência Social de São Gonçalo dos Campos, que está dividido em tópicos, nos quais são apresentados os procedimentos tomados para realização da pesquisa, assim como os apontamentos pertinentes sobre a cidade que se relacionam ao tema discutido, como também ao Conselho Municipal de Assistência Social e, sua importância à materialização da política de Assistência Social. Em seguida uma caracterização do CMAS estudado e os resultados das entrevistas com os conselheiros.

4.1. Procedimentos metodológicos e instrumentais de coleta de dados

Para realização da pesquisa que tem como objeto o CMAS de São Gonçalo dos Campos, foram priorizados procedimentos metodológicos e instrumentais que determinam os sujeitos da pesquisa, bem como o método e estratégias utilizados para sua concretização.

Partindo do pressuposto que o trabalho em questão não tem a intencionalidade de generalizar conclusões, a mesma se constitui enquanto uma pesquisa qualitativa, e baseia-se em fundamentos, como aponta Martinelli (2005, p. 119):

- Reconhecimento da singularidade do sujeito;
- Reconhecimento da peculiaridade da experiência do sujeito;
- Reconhecimento da importância de conhecer o modo de vida do sujeito, a sua experiência social cotidiana.

Entende-se nessa perspectiva que o sujeito da pesquisa não é passivo, ele interpreta o mundo que vive, sendo, portanto, a melhor opção para o trabalho em questão que visa compreender como tem funcionado a ferramenta de Controle Social através do CMAS, na ótica dos conselheiros.

Vale ressaltar que a pesquisa qualitativa, como atesta Martinelli (2005) mantém uma relação intrínseca com a pesquisa quantitativa, no entanto, na pesquisa qualitativa a intenção é compreender, como grafia a autora “[...] nesse tipo de abordagem não se valoriza apenas o dado, mas sim a história do dado, seu significado na experiência

social do sujeito, visando alcançar a compreensão das lógicas internas dos grupos pesquisados.” (p. 120).

Ou seja, leva em consideração a centralidade do sujeito, sendo priorizado neste trabalho, portanto, a análise com os conselheiros membros titulares do CMAS, tendo em vista que suas experiências na instituição e conhecimento da realidade possibilitaria compreender melhor como esse mecanismo de participação popular tem se efetivado na cidade.

Saliento ainda que, por trata-se de um trabalho que leva em consideração tanto a realidade quanto as relações humanas, pois estão intrinsecamente ligadas às relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e a sociedade civil, optou-se pelo método crítico-dialético, que trata de forma diferenciada a relação sujeito-objeto, como inscreve Behring e Boschetti (2008, p. 39) Sujeito e objeto são historicamente situados e em relação, visto que é essa relação “que permite ao sujeito aproximar-se e apropriar-se das características do objeto”.

Gil (2012, p. 14) também tece a respeito do método afirmando que o mesmo “fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais, etc.”

O CMAS é composto por 08 membros titulares e respectivos suplentes, e por ser um número razoavelmente pequeno, através de amostragem não probabilística, foi estabelecido entrevistas com todos os membros titulares do conselho, sendo estes os sujeitos da pesquisa.

A pesquisa qualitativa permite o uso de diversas técnicas/ instrumentais de pesquisa que auxilia ao pesquisador na coleta de dados. As técnicas para coleta de dados utilizado no trabalho foram: pesquisa bibliográfica, análise documental e a entrevista.

A pesquisa bibliográfica respalda todo o delineamento da pesquisa, através dela é feito o arcabouço teórico necessário para o aprofundamento científico do assunto estudado.

Nessa perspectiva, foram utilizadas diversas referências bibliográficas no trabalho, tais como: Boschetti (2003); Machado (2012); Oliveira (2003); Raichelis (2011), Dagnino (2002) dentre outros. Outro mecanismo utilizado para coleta de

informações e referências foram sites, como: MDS/ Prefeitura de São Gonçalo dos Campos, além de sites acadêmicos e de revistas.

A análise de documentos foi adotada como técnica de coleta de dados levando em consideração que há fatos e observações que só são possíveis através dos registros institucionais escritos.

Gil (2012) aponta as vantagens dessa técnica, visto que a mesma possibilita o conhecimento do passado, e sob essa ótica, torna-se realmente uma ferramenta relevante ao estudo do CMAS de São Gonçalo dos Campos, posto que é uma instituição com composição variável, e a apreensão de certos acontecimentos só é possível através de documentos, pois possibilita a investigação dos processos de mudança social e cultural ao longo do tempo.

Foram analisados documentos como: ATA, Resoluções, Lei, Regimento Interno, vale frisar que a instituição possui pouquíssimos documentos referentes a mesma, não sendo possível melhor detalhamento das ações da instituição ao longo do tempo. E dentre os documentos que a Secretaria Executiva afirma ter na instituição, não foram encontradas os documentos referentes às Conferências Municipais, nem o Plano Plurianual (PPA), também não existe na instituição, Plano de Ação da Assistência social; Estatuto do Conselho, Relatórios de Gestão ou Ofícios.

Já a entrevista, foi delimitada como técnica de coletas de dados por permitir a interação social, além disso, é bastante adequada para obter informações a respeito do que as pessoas, sabem, pensam, fazem, bem como obter explicações a respeito de questões pertinentes.

Gil (2012, p. 110) também aponta as vantagens da entrevista enquanto técnica de coleta de dado, afirmando que:

- A entrevista possibilita a obtenção de dados referentes aos mais diversos aspectos da vida social;
- É uma técnica muito eficiente para a obtenção de dados em profundidade acerca do comportamento humano;
- Os dados obtidos são suscetíveis de classificação e de quantificação.

Levando em considerações tais apontamentos, buscou-se através da entrevista analisar o entendimento e visão dos membros titulares do CMAS a respeito da instituição que representa e a ferramenta de controle social na política de assistência social, através da participação popular.

Foi utilizada entrevista estruturada, ou seja, uma relação fixa de perguntas, cuja ordem e redação foram invariáveis para todos os entrevistados.

No entanto, enfatizo as dificuldades para realização das entrevistas, posto que nesse tempo de pesquisa nenhum membro titular foi encontrado no CMAS, logo as entrevistas tiveram que ser realizadas em outro ambiente: endereço próprio, ou local de trabalho dos mesmos.

A proposta inicial como mencionado era entrevistar todos os membros titulares do CMAS levando em consideração o número razoavelmente pequeno (08) oito membros, no entanto, não foi possível o contato com todos, sendo realizadas, portanto (04) entrevistas, que serão analisadas nesse trabalho.

Dentre as dificuldades para concretização das pesquisas vale frisar que: Não foi possível entrar em contato com o representante da Fazenda Esperança, pois o mesmo fica localizado numa área rural do município de difícil acesso, e não há transporte para a localidade, também o representante suplente do mesmo mora na mesma localidade.

A representante do Centro de Recuperação Nova Vida, não foi encontrada apesar de está domiciliada no centro da cidade, pois a mesma passa o dia na instituição que representa, e assim como a Fazenda Esperança, o Centro de Recuperação Nova Vida localiza-se em zona rural do município e não há transporte para a localidade que é distante do centro da cidade.

A representante da Secretaria de Educação, informou que não faz parte do quadro de funcionários do município há mais de 1 (um) ano e também não representava o CMAS, não foi possível contato com a suplente da mesma que sempre que procurada, encontrava-se em reunião.

O representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social, quando procurado na instituição foi informado que estaria trabalhando no CRAS ou CREAS da cidadã, mas nenhuma das vezes que foi procurado nas instituições foi encontrado, saliento que, a procura pelo mesmo sempre ocorreu em horário de funcionamento das instituições citadas, e o mesmo não foi encontrado.

Ratifico que nenhum dos membros do CMAS se fez presente na instituição durante os dois meses que estive realizando a pesquisa, não sendo possível a participação nas reuniões do conselho que estava prevista como uma das técnicas de coleta de dados, através da observação.

Apesar do Regimento Interno da instituição estabelecer a periodicidade de uma reunião por mês do CMAS, a última reunião ocorreu segundo a Secretaria Executiva no mês de janeiro, apesar de entrevistados afirmarem que não houve reuniões esse ano de 2014 da instituição, nem consta em ATA nenhuma ação realizada neste ano pela instituição.

4.2. São Gonçalo dos Campos: algumas considerações pertinentes

São Gonçalo dos Campos é uma antiga localidade integrante do município de Cachoeira, a qual denominava “Campos da Cachoeira”.

Devido o aparecimento nessa área de uma imagem do Santo São Gonçalo no início do século XVIII, é construída então uma capela com o nome de São Gonçalo do Amarante, e forma-se ao redor da capela o arraial de São Gonçalo dos Campos. O arraial passa à condição de Distrito e Vila até ser elevado à condição de cidade pela lei estadual nº 176, de 25 de Junho de 1897, denominando-se então como cidade de São Gonçalo dos Campos, sendo considerada a Cidade Jardim, pois antigamente os enfermos de tuberculose iam para a cidade, devido a seu clima que era considerado propício ao tratamento.

A cidade é banhada pelo Rio Jacuípe e possui uma vegetação e um ambiente extremamente bucólico. Sendo os principais pontos turísticos a Igreja Matriz de mais de 300 anos, a fonte denominada Fonte da Gameleira, a fábrica de charutos artesanal cubano Menendez e Amerindo, os belos jardins, os casarões tradicionais, a festa do padroeiro no mês de janeiro entre outros.

Suas principais fontes de renda são a pecuária, plantação de fumo, agricultura em geral, além da avicultura que atualmente representa juntamente com a agricultura a principal fonte de renda da cidade, tornando-se um novo pólo regional com a Seara e Gujão Alimentos, outros ramos industriais vêm sendo instaladas na cidade.

O atual prefeito da cidade é Antônio Dessa Cardozo, conhecido como FURÃO, (Salvador, 05 de junho de 1965), filho da pecuarista e política Floripes Ferreira Dessa e do empresário Hérlio Mascarenhas Cardozo, e herdeiro político de uma das mais tradicionais famílias políticas da Bahia.

Não diferente, a família mantém grande influência política na cidade, posto que, há décadas ela tem mantido o poder político, no cargo de Prefeito ou em apoio a algum

candidato. Antonio Dessa Cardozo ocupou o cargo de prefeito algumas vezes na cidade, depois de ter começado a carreira política como vereador. (Vereador: 1996 a 2000/ Prefeito: 2001 a 2004 – 2009 a 2012, e em 2012 novamente reeleito, corresponde a atual gestão). Outro nome da família que tem grande influência na política é o atual Deputado Estadual Targino Machado Pedreira Filho, irmão do prefeito de São Gonçalo, e que também já assumiu o cargo de prefeito da cidade no período de 1989-1992.

Assim, essa família vem sendo protagonista da peculiar política na cidade de São Gonçalo dos Campos, marcada pelo clientelismo escancarado, sendo que uma das características associadas ao atual prefeito, e sua bondade para os pobres, também não são desconhecidas de ninguém as bondosas distribuições em épocas de eleições.

A forma como é exercida a política em São Gonçalo dos Campos, está respaldada em todo o arcabouço teórico sobre o patrimonialismo e seu caráter clientelista, que utiliza a prática do favor, como moeda de troca.

Como mais da metade da população encontram-se em zona rural, e as fontes de renda ainda são precárias na cidade, posto que, a maioria das famílias sobrevive da agricultura, a prática do gestor ainda é muito usada, sob o viés da bondade, dádiva, favor, e não fugindo a regra a assistência social é uma das grandes estratégias para tal.

De acordo com o Relatório de Programas e Ações MDS (2013)⁵⁹, baseado em dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, sobre o censo (2010) a cidade possui atualmente um contingente populacional de 33. 283 habitantes, sendo que desse total: 16. 505 se encontram em área urbana e 16. 778 residem em área rural. Baseando-se no contingente populacional, São Gonçalo dos Campos é considerada uma cidade de Pequeno Porte II, que para assim ser classificado, de acordo com a classificação do IBGE deve possuir um contingente populacional variando de 20.001 a 50.000 habitantes.

Ainda de acordo com o Relatório de programas e ações MDS, São Gonçalo dos Campos possui uma parcela de 3.897 pessoas em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda per capita abaixo de R\$ 70.00.

⁵⁹ O Relatório de Programas e ações MDS, faz parte do Sistema de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) que é uma unidade técnica-administrativa, presente no site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) sobre Gestão da Informação e pode ser acessado por qualquer cidadão que deseja informações e relatórios sobre: informação, monitoramento, avaliação e capacitação das políticas e programas do MDS, em nível federal, estadual ou municipal. Link portal SAGI <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>, assim, o Portal MDS também é uma ferramenta de controle social sobre a política de Assistência Social.

Além das práticas clientelistas de conceder bens à população para galgar poder político, a prática da troca de favor, (voto X emprego) também é comumente utilizada no município, uma vez que, os funcionários (clientela, resultado dessa lógica de compra de voto) tornam-se em tempos eleitorais, cabo eleitoral do governo de plantão, sendo que aquele que assume oposição política ao mesmo, sofre como consequência, a perda do cargo.

Minha experiência enquanto estagiária (2012-2013, ano eleitoral nível municipal) me possibilitou observações riquíssimas a respeito dessa cultura política tão forte na cidade. Nesse período acompanhei algumas atividades da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social (SEMDES) responsáveis por cadastramento em programas sociais, e pude perceber como a assistência social, se torna a menina de ouro do gestor, para barganhar votos. Dentre as facetas usadas para isso faço referências a duas delas que chamam atenção.

Primeiramente, todos os funcionários, (clientela como já citado), e suas famílias se tornam cabo eleitoral em tempo de eleição, ou seja, todos sem exceção eram convocados a participar das reuniões de campanha do prefeito, e mostrar apoio ao mesmo, sobre risco de perder o cargo caso se mostrasse contrário. Os resultados dessa estratégia eram que as reuniões do candidato contavam sempre com muitas pessoas, empolgadas e dando apoio ao prefeito, surtindo o efeito que o candidato contava com o apoio da maioria, e, portanto seria o eleito.

Também assim deveriam proceder em seus cargos, sempre que tivessem oportunidade, fazer referência às boas obras do prefeito, cujo objetivo era transparecer que este era a melhor opção enquanto candidato, e que a permanência de certas ações estaria sujeitas a reeleição do mesmo, e ai entra a segunda observação à assistência social.

Não deixando de associar a assistência social à benevolência, clientelismo, essa se torna estratégia de bom desempenho de gestão. Ou seja, além da estratégia do enviesamento da política social, essa associação intencional também trata as políticas sociais desenvolvidas na área como programa de governo, características essas que dificultam a materialização da assistência social enquanto política pública e direito social.

Tais apontamentos a respeito da cidade e sobre a política são pertinentes ao estudo em questão e confirmam o arcabouço teórico discutido nos capítulos anteriores

referente à cultura política predominante no país e que tem sua influência na política de assistência social, em âmbito municipal essa questão se torna mais evidente, pois é nesse espaço que a política se materializa, e as relações interpessoais e relação Estado/sociedade civil estão mais próximas e, portanto sujeitas a interferências.

4.3.O Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS de São Gonçalo dos Campos

O Conselho Municipal de Assistência social (CMAS) de São Gonçalo dos Campos foi criado através da Lei nº 434/97 em 22 de Maio de 1997, a qual estabelece sua composição, o conjunto de atribuições e a forma pela qual suas competências serão exercidas, a fim de atender as diretrizes inscritas na LOAS (Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993) que pressupõe que a organização da assistência social deve ter como base a descentralização e participação popular no controle das ações em todos os níveis. Para tanto o Art. 16 da mesma Lei estabelece a Criação de Conselhos de Assistência Social em todos os níveis federados, como “As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”.

O Conselho conta com o Regimento Interno que dispõe sobre a finalidade, Competência, Composição, Organização e funcionamento do CMAS. O atual Regimento Interno foi reavaliado, discutido e aprovado em Reunião do Conselho em 06 de Julho de 2005⁶⁰, e apresenta como competências da instituição:

Competências:

- Definir diretrizes e prioridades para a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;
- Propor programas, projetos e atividades de Assistência Social;
- Aprovar a Política Municipal de Assistência Social;

⁶⁰ O CMAS de São Gonçalo dos Campos foi criado através da lei nº 434/97 de 22 de maio de 1997, no entanto o Regimento Interno do Conselho mostra um equívoco quanto a isso, informando que o mesmo foi criado pela lei nº 002/96, de 19 de abril de 1996, quando questionados nenhum representante da Instituição sobre informar sobre a dualidade de lei de criação do CMAS, no entanto, todos os outros documentos como A T A e Resoluções apontam que a criação do CMAS refere-se a primeira lei citada de 1997.

- Estabelecer critérios para a programação e as execuções financeira e orçamentária do fundo Municipal de Assistência Social – FMAS e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos;
- Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município;
- Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da assistência social;
- Examinar críticas, sugestões e denúncias encaminhadas, aplicando, no que couber, através das autoridades competentes, os dispositivos legais e técnicos pertinentes;
- Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas, projetos e serviços aprovados;
- Propor aos Conselhos Nacional e Estadual de Assistência Social e aos demais órgãos governamentais e não governamentais programas, serviços e financiamento dos projetos;
- Definir os critérios de inscrição e financiamento das entidades de Assistência Social com atuação no município;
- Orientar, inscrever e fiscalizar as organizações de assistência social, de âmbito municipal;
- Aprovar critérios de concessão e valor dos benefícios eventuais;
- Dar ampla divulgação de todas as suas resoluções;
- Elaborar, discutir e aprovar o Plano Municipal de assistência social;
- Aprovar ou reformar este regimento.
- Exercer outras atividades correlatas.

Competências estas pautadas nos normativos legais que asseguram a política de Assistência Social, visto que o CMAS representa uma ferramenta importante enquanto controle social, para sua consolidação no município.

Composição:

Ainda relacionado ao Regimento Interno, o mesmo especifica que a composição do CMAS deve ser de 12 (doze) membros efetivos e respectivos suplentes nomeados pelo Poder executivo Municipal, no entanto, os registros em ata que consta a partir de 2005, mostra que o conselho sempre funcionou com 08 membros efetivos e respectivos suplentes, deixando evidente a necessidade de reformulação do regimento para adequação a realidade do CMAS.

O CMAS atendendo aos preceitos da LOAS é uma instância deliberativa, com composição paritária, ou seja, mesmo número em representação governamental e sociedade civil, com mandato valido por 02 (dois) anos.

Sendo a atual gestão eleita para o biênio 2013-2014 no dia 10 de março de 2013 com registro em ata da eleição dos representantes da sociedade civil, segue a composição especificada abaixo:

Tabela I: Composição do CMAS São Gonçalo dos Campos	
Representantes Governamentais	Representantes da Sociedade Civil
Secretaria de Educação	Fazenda Esperança
Secretaria de Finanças	Centro de Recuperação Nova Vida
Secretaria de Saúde	Associação dos Trabalhadores Rurais
Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social	JUCS – Jovens Unidos na Comunidade São Gonçalense ⁶¹

A presidente do Conselho é o único membro do CMAS que participou da gestão anterior. Vale salientar que até o ano de 2012, a Presidência do CMAS estava associada à Primeira-dama, confirmando a cultura da primeira dama (damismo) na assistência social, um dos entraves à desvinculação da assistência ao assistencialismo e a cultura do favor que utiliza a assistência social como clientelismo, como já salientado nesse trabalho, essa cultura do damismo inicia-se no momento que a assistência social passa a ser incorporada pelo Estado.

Outra questão a ser ressaltada em relação à composição atual do CMAS refere-se a representante titular da Secretaria de educação que ao ser procurada para entrevista informou que não faz parte do conselho, e que a mesma não presta mais serviço ao município a mais de 1 (um) ano.

Levando em consideração o período de afastamento informado pela representante da secretaria de Educação, pode deduzir se seu afastamento não teria sido antes mesmo da formação do Conselho, como não consta em documento data da escolha dos representantes governamentais para o CMAS, fica impossibilitado averiguação das hipóteses.

⁶¹ A JUCS é uma escola filantrópica que atende crianças do maternal ao 1º ano.

Ao questionar tal posicionamento a Secretária Executiva do CMAS informou que não recebeu ofício sobre o desligamento da representante do município, e que a substituição da mesma só pode ocorrer depois de um documento oficial.

Sobre o mandato e permanência dos membros do CMAS o regimento Interno da instituição no Art. 4º expõe que:

Os membros do conselho serão investidos na função pelo prazo de dois anos, podendo ser reconduzidos a critério das respectivas representações; a investidura cessará antes de dois anos, por renúncia, destituição ou perda da condição original da indicação do representante. (p. 2)

E ainda sobre o mandato de representante da sociedade civil o regimento Interno especifica que esse perderá o mandato caso deixe de comparecer a 03 (três) reuniões consecutivas ou 5 (cinco) intercaladas durante o ano, salvo quando justificada. No entanto, nenhuma medida foi tomada em relação à situação descrita, devido à falta de documentação oficial de ausência da representante, constando ainda seu nome como membro do CMAS enquanto representante titular da Secretaria de Educação.

Organização:

O CMAS está organizado em:

- I- Plenário: órgão de deliberação plena configurado pelas sessões ordinárias e extraordinárias de conselheiros nomeados e que atendem as disposições do regimento
- II- Presidência: responsável por presidir os trabalhos, bem como coordenar, supervisionar, orientar e avaliar as atividades do conselho;
- III- Secretária Executiva: apoio técnico administrativo do Conselho que tem como função secretariar as reuniões e atividades do mesmo e servir de instrumento divulgador de suas deliberações.

Funcionamento:

O Regimento especifica ainda sobre o funcionamento do CMAS que deve se reunir mensalmente, do qual deverá resultar em ata assinada pelos presentes. De acordo com informações da Secretária Executiva o CMAS funciona as segunda e terça-feira durante todo o dia.

Todavia, o conselho não cumpre esse cronograma de reuniões mensais, sendo uma questão levantada em entrevista, sobre o qual apontaram que o CMAS deveria se reunir mais, visto que as reuniões demoram muito pra acontecer, e quando isso acontece faltam muitos membros.

O CMAS funciona na Casa dos Conselhos, sala anexa a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social (SEMDES)⁶². Trata-se de uma sala de estrutura simples, possui somente um cômodo com três mesas, sendo uma dessas utilizada para reuniões, ainda de equipamentos a sala possui um computador, e um arquivo, mas como é uma sala anexa a SEMDES, os documentos do conselho ficam em outra sala da instituição sob supervisão da secretária executiva⁶³. O espaço utilizado pelo CMAS é dividido com os outros conselhos existentes na cidade, tais como: Conselho do Idoso, Conselho da Criança e Adolescente, Conselho da Saúde, Conselho da Educação.

Quando questionados sobre a infraestrutura da instituição, os conselheiros mostraram posicionamentos diferenciados, enquanto para uns a infraestrutura é boa, ao atender as necessidades do conselho, para outros precisa se adequar, ressaltando que o CMAS necessitava de um espaço próprio, mais estruturado, com banheiros, bebedouros por exemplo.

ATA

Ao analisar a ata do CMAS percebe-se o esforço do mesmo para atuar conforme as competências especificadas, no entanto, há algumas observações que devem ser pontuadas. Apesar de ter sido criado em 1997, só consta ata a partir de 2005, data do atual regimento.

Como resultado das análises da Ata, percebe-se que o CMAS funciona somente pra cumprir as exigências, as reuniões registradas em ata são: prestações de Contas; Aprovação dos Planos de Ação da Assistência Social; Aprovações de PPA (Plano Plurianual) Conferências Municipais de Assistência Social; Inscrição de Instituições, irregularidades de instituições. Entre outras deliberações. No entanto, dentre esses é possível observar que a maioria das reuniões é sobre aprovação de planos de ação e prestação de contas dos recursos socioassistências.

⁶² Situada na Av. Hanibal Pedreira, – Centro 44.330-000 – São Gonçalo dos Campos-BA.

⁶³ A secretaria executiva é uma funcionária cedida pela SEMDES.

Outra questão a ser observada é que o CMAS possui pouquíssimos documentos referentes a atuação do mesmo, a exemplo, as Resoluções constam a partir de 2010, assim como os documentos referentes as Conferencias Municipais de Assistência Social, segundo a Secretária Executiva só possui no CMAS da IIIª e IVª Conferência Municipal de Assistência Social realizadas em 07 de setembro de 2009 e 05 de Agosto de 2013 respectivamente, mas mesmo assim não foram encontrados. Ainda referente a Ata a mesma só possui registro até a data da IVª Conferência Municipal de Assistência Social.

A falta de documentos na Instituição impossibilitou um melhor detalhamento histórico do CMAS. Não havia documentos outros para análise além da ata, algumas resoluções referentes à aprovação de prestações de contas, plano de ação e recursos repassados ao FMAS. Entretanto, cabe registrar que as informações encontradas foram essenciais para fazer uma caracterização do conselho e direcionar o processo de análise do controle social em termos de desafios e dilemas postos.

4.4. Controle social na ótica dos conselheiros

E para melhor entender como tem funcionado essa ferramenta de participação popular na cidade de São Gonçalo dos Campos, foi delimitado entrevistas com os membros titulares do CMAS. Saliento que estes assumem um papel importante para a consolidação da política de assistência social no município, visto que tem como função aprovar, monitorar e avaliar constantemente a mesma, garantindo-a enquanto política e direito social, bem como, isentando-a de qualquer conduta ou viés que contradizem os preceitos legais que a asseguram. Os resultados das entrevistas serão apresentados agora.

Dos 08 membros titulares que compõe o CMAS, devido às dificuldades apresentadas para realização das entrevistas, já especificadas nos procedimentos metodológicos, foram realizadas entrevistas com 04 membros titulares, são eles: representantes da Secretaria de Finanças; Secretaria de Saúde, Jovens Unidos na Comunidade São Gonçalense – JUCS, e Associação de Trabalhadores Rurais, contabilizando 02 representantes governamentais e igualmente número de representantes da sociedade civil.

No intuito de resguardar a identidade e facilitar as referências dos entrevistados, serão utilizados códigos referentes aos resultados das entrevistas.

Representantes Governamentais:

- Representante 1 – R1
- Representante 2 – R2

Representantes da Sociedade Civil

- Representante 3 – R3
- Representante 4 – R4

Quanto aos entrevistados, os níveis de escolaridade são: Ensino Médio Completo; Ensino Superior Incompleto; Ensino Superior; Ensino Médio Incompleto, sendo que os mesmos têm como ocupações profissionais respectivamente: Auxiliar administrativo, Atendente, Professora e Trabalhador Rural.

Para os representantes da sociedade civil houve eleição na Instituição para compor o CMAS, já as representantes governamentais: a R1 afirma que teve eleição na instituição e acredita ter sido escolhida “porque sou uma funcionária há anos da prefeitura, e sou concursada”, a representante chega a afirmar, que só foram escolhidas pessoas concursadas para compor a instituição, mostrando desconhecimento das regras de composição de um conselho, já a R2 afirma “foi indicação, fui indicada para substituir um colega, pois ninguém queria, porque achava que a função ocuparia muito tempo”.

A fala da R2 nos leva a problematizar que, os conselhos gestores, ferramenta de controle da política pública, e objeto de reivindicações das décadas de 1980 e 1990, hoje se apresentam para alguns como um fardo que é obrigado a carregar, todavia, essa negativa em participar desse espaço deve-se ao desconhecimento da população sobre esse mecanismo de participação social, uma vez que todos os entrevistados afirmaram não participar do CMAS antes de representa-lo e apenas a R3 afirmou conhecê-lo antes de compor.

Sendo também de R2 a fala que confirma esse desconhecimento, ao expor que “depois que comecei a participar/ questionar e conhecer que vi a importância disso, de realmente participar/ opinar”.

Ela confirma a necessidade desses espaços para ampliação da democracia de base, ou seja, ampliação da democracia participativa, uma vez que, essa participação direta nos espaços de decisões pode ampliar a concepção de cidadania, como aponta

Bravo (2009, p. 6) “é a partir dessa articulação que as classes subalternas podem participar ativamente do poder político, influenciando nas decisões, havendo a possibilidade de construção do predomínio da vontade geral e a conservação do pluralismo”.

No entanto, de acordo com as entrevistas não há participação popular no CMAS, confirmando o desafio ainda presente de cooptar a população a participar desses espaços. Também não há estratégias no Conselho para isso. Corroborando com Maciel (2010, p. 11) “[...] um elemento central para a descentralização, numa perspectiva democrática, é a efetiva participação social. Esta não pode ser confundida com o formato da adesão consentida que tradicionalmente foi forjada nas políticas sociais brasileiras”.

Machado (2012, p. 114) também pontua sobre a questão assinalando que esta deve ser uma participação orientada para decisão, ou seja, “[...] quando os diferentes atores que compõem a sociedade civil organizada atuam no processo decisório enquanto protagonistas, contribuindo, dessa forma, para o debate e a incorporação de questões referentes aos interesses da população”.

Portanto, a população usuária precisa ter uma participação ativa nas decisões que dizem respeito à política, conhecer mais sobre a política social que os amparam e quais os rumos que têm sido tomados, o CMAS é o espaço para isto, porque só assim podem propor melhoras através das conferências municipais que é um espaço para apresentar propostas e prioridades à Política.

Sobre isso, assinala Coelho (2006):

A participação dos cidadãos no processo de deliberação e fiscalização das ações públicas deve ter o sentido de ampliação do acesso aos bens e serviços financiados por toda a população, ou seja, a constituição de uma política social cada vez mais universalizante, principalmente para a população que dela necessita. (p. 68)

Além da importância da participação popular nesses espaços que representam a inclusão de novos atores sociais na esfera pública, discutindo e debatendo propostas que melhor atendam a sociedade, marcando uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado, os conselhos possuem outra questão tão importante quanto o mecanismo de alargamento dos espaços democráticos, eles representam espaços que visam a socialização da política e a partilha de poder.

Pois é preciso salientar que a existência do conselho de assistência social nos municípios é atualmente condição primordial para o recebimento de recursos dos outros níveis de governo, via descentralização, e sobre essa perspectiva, como inscreve Bravo e Correia (2012, p. 136) “[...] os conselhos podem se constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante e cooptação dos movimentos sociais, que em vez de controlar passam a ser controlados”.

Essa também é uma preocupação levantada na Conferência Nacional de Assistência Social/ 2009, quando a Professora Maria Carmelita Yasbek ao fazer a síntese do material proveniente das Conferências Estaduais e do Distrito Federal expõe sua crítica aos Conselhos em relação ao seu protagonismo;

“[...] a questão da cooptação de lideranças e conselheiros, da tutela da representação da sociedade pelos gestores. A falta de informação dos Conselhos e dos conselheiros sobre a política, a falta de acompanhamento da política e muitos Conselhos efetivamente não têm participado, se mantêm distantes, ausentes, inativos (Anais da VII Conferência Nacional de Assistência Social 2009, p. 59)”

É um questionamento sobre a efetividade de controle social nesse espaço de participação popular, que segundo Yasbek deve-se a uma organização popular fragilizada e uma cultura de não participação, que está relacionada à cultura política nacional, parafraseando: “Ela tem destaque em uma cultura política patrimonialista, clientelista, primeiro damista, assistencialista, ou seja, em uma cultura antidireito. Isso é muito forte e ainda é um desafio a ser enfrentado com urgência, eu diria”. (Idem, p. 60)

Corroborando com a preocupação da autora acima citada, essa cultura política conservadora ainda se faz presente no município de São Gonçalo dos Campos, e acaba influenciando o posicionamento de alguns em relação a área, como se pode perceber nas falas de alguns conselheiros.

Quando interrogados, sobre a visão acerca do CMAS, obtive os seguintes posicionamentos.

R1: “Gosto de participar. Tem como papel fazer o melhor possível, ajudar as pessoas, tentar resolver as coisas que surge”.

R2: “É um divisor de águas, acompanha o desenvolvimento das ações”.

R3: “Tem o papel de fiscalizar, deliberar as ações”.

R4: “A menina [referindo-se a secretaria Executiva] ficou de passar orientação sobre o conselho, mas não fez até hoje, não sei direito a função”.

Percebe-se que nem mesmo os membros tem total entendimento do papel da instituição, em nenhum momento o CMAS foi reconhecido como instância de participação popular ou mecanismo de controle social da Política de Assistência Social, mesmo R2 e R3 que se aproxima de uma compreensão do CMAS, ainda mostra uma visão limitada do mesmo, confirmando a afirmação de Bravo e Correia (Ibidem) que esse desconhecimento pode fazer do CMAS mecanismo de legitimação do poder dominante.

Maciel (2010) tece a respeito dessa questão ao afirmar que;

[...] a tradição de autoritarismo e de elitismo subtrai a participação como componente do fazer-ser cidadão e sustenta a institucionalização da lógica privatista dos diferentes espaços públicos. Mesmo em correlações de força a favor da classe trabalhadora, a preservação de práticas autoritárias e elitistas mantém uma sinergia em favor do não direito, da não cidadania (p. 14)

Sobre isso, chamo atenção à fala de R1, que associa o CMAS como instituição baseada na ajuda, negando completamente o papel do Conselho que tem como uma de suas funções desassociarem a Assistência Social dessa visão voltada à ajuda, filantropia, afirmando-a enquanto política e direito social. Ressalto que o Capítulo II do Regimento Interno do CMAS especifica as competências do mesmo, como já listado nesse trabalho.

Também R4 confirma o que tece Bravo e Correia (2012), pois sendo o Conselho um espaço de deliberação que tem como função aprovar, acompanhar, fiscalizar a Política de Assistência Social, sem esse real conhecimento acerca da instituição, esta pode funcionar ao avesso do propósito, reforçando a ideia de assistência social na perspectiva de ajuda, como mencionado pela R1.

No entanto, R4 é crítico sobre seu desconhecimento acerca da função que exerce no CMAS ao afirmar que: “acho necessário passar informações sobre o papel do conselho, porque aprova muita coisa, envolve muito dinheiro, mas não tenho o conhecimento; nem se sabe como é gasto esse dinheiro mesmo”.

Isso está associado à falta de capacitação, nenhum dos entrevistados nunca participou de capacitação enquanto conselheiro. E concordando com o R4, é de extrema importância, pois é uma função que envolve interesses coletivos, portanto é preciso deixar de ser coadjuvante e tornarem-se protagonistas nesses espaços de interesses

contraditórios, e para que isso ocorra é preciso conhecimento sobre a importância e função da instituição.

As afirmações a seguir vão ratificar as informações dos entrevistados ao serem interrogados sobre seus conhecimentos acerca de questões ligadas ao conselho, tais como:

Tabela II:			
Pergunta: Conhece? Sim/ Não		Regimento Interno do CMAS	Atribuições enquanto Conselheiro
Respostas	R1	Sim	Sim
	R2	Não	Sim
	R3	Não	Sim
	R4	Não	Não

Tendo em vista as respostas dadas sobre a visão do conselho e as respostas referentes a Tabela II, pode-se problematizar que em relação ao Regimento Interno somente a R1 afirma possuir conhecimento, no entanto, é a que possui uma visão mais equivocada a respeito do conselho como analisado, e ao afirmar conhecer as atribuições enquanto conselheiro a mesma mostra seu desconhecimento, tanto em relação ao papel do conselho, quanto ao Regimento Interno e as atribuições que o cargo lhe confere enquanto conselheira, visto que o Regimento interno lista as atribuições do Conselho e conseqüentemente do conselheiro, para melhor esclarecimento é apresentado as afirmações quando solicitado que listasse suas atribuições:

R1: “Somente participar das reuniões”.

R2: “Avaliar, acompanhar o sistema, projetos, programas”.

R3: “Fiscalizar as entidades, projetos”.

R4: Afirmou que não conhece.

Observa-se a partir das respostas acima que apesar de afirmarem conhecimento a respeito dos itens listados na Tabela II, a R1, tem uma visão limitada e equivocada sobre a Instituição e o papel que exerce enquanto conselheiro, confirmando toda a problematização sobre a participação feita anteriormente.

Nessa perspectiva Bravo (2009, p.10) tece que: “A participação dos sujeitos, [...] só poderá ser exercida mediante amplo trabalho de capacitação para que ocorra uma intervenção qualificada e propositiva, no sentido de exigir direitos e exercer formas de pressão sobre o poder público”, ou seja, só assim esse espaço se tornará uma esfera

pública de fato, cujo os atores deixam de ser controlados e passam a condição de participantes ativos/ propositivos.

Sobre os outros representantes pode-se afirmar que R4 está corroborando com o poder dominante, ao representar a instituição sem o mínimo conhecimento do seu papel ou atribuições que exerce e R2 e R3 demonstram certo conhecimento em relação a suas atribuições, mas ainda assim possui limitações quanto ao entendimento da importância do CMAS e o papel que exerce no mesmo.

Machado (2012) chama atenção para esse tipo de participação, alegando que:

A efetividade da participação torna-se difícil de mensurar em sentido quantitativo – por exemplo, através da presença em algum lugar ou atividade. Até porque se corre o risco de que essa presença seja obrigatória, tutelada ou condicionada a favorecimentos de ordem financeira, política, afetiva ou outros fatores (p. 115).

Essa questão pode ser observada a partir de outros questionamentos feitos aos entrevistados, que estão diretamente ligados às funções que exercem no conselho e os mesmos não possuem conhecimento, como se observa na tabela abaixo:

Pergunta:		Lei que rege o CMAS	Instituições representadas no CMAS	Movimentação do FMAS	Plano Plurianual	Existe Plano de Ação
Conhece?	Sim/ Não					
Respostas	R1	Sim	Não	Não	Não	Não
	R2	Não	Sim	Sim	Sim	Não
	R3	Não	Sim	Sim	Não	Não
	R4	Não	Não	Sim	Não	Sim

São questões relacionadas às ações do CMAS cujos conselheiros mostram desconhecimento a respeito, como observa-se 75% dos entrevistados não conhecem a Lei que rege o CMAS, também igual número não conhece o PPA da cidade, ou sabe dizer se existe plano de ação da assistência social, e até as afirmações positivas apresentam ressalvas, como no caso, das instituições representadas no CMAS, de modo que, os 50% que afirmaram conhecer justificaram que não todas, saliento ainda que o número de representações no CMAS é significativamente irrisório, do mesmo modo sobre a Movimentação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) os entrevistados que afirmaram conhecer justificaram:

R3: “Conheço, porque tivemos com o promotor que explicou sobre isso”.

R4: “Nas reuniões que fala sobre isso, mas não tenho tanto conhecimento”.

Levando em consideração que o Fundo Municipal de Assistência Social é um instrumento de captação e aplicação de recursos para o financiamento de ações na área de assistência social, tendo como base o Plano Plurianual de Assistência Social, e sobre orientação e fiscalização do CMAS é preocupante o desconhecimento dos conselheiros sobre o mesmo, visto que são responsáveis enquanto membro do CMAS de solicitar e acompanhar documentos relacionados ao FMAS tais como:

- Plano de aplicação do Fundo Municipal, balancetes e prestação de contas ao final do exercício;
- Informações relativas ao volume de recursos transferidos para o Fundo Municipal oriundos do FNAS e do Fundo Estadual, quando for o caso;
- Informações relativas aos recursos repassados pelo Fundo Municipal às entidades de assistência social;
- Relação das contas correntes que compõem o respectivo Fundo Municipal;
- Demonstrativos das contas bancárias sob gestão do Fundo Municipal;

Em ATA relacionada à gestão atual do CMAS consta somente a aprovação do repasse do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) para o exercício de 2013, aprovado em reunião do dia 13 de Junho de 2013 e especificado a seguir.

Tabela IV: Repasse do FEAS ao FMAS para exercício 2013	
Recursos	Valor R\$
Benefícios eventuais ⁶⁴	560,00
Programa de Atendimento Integral a Família - PAIF ⁶⁵	1.575,00
Programa de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI ⁶⁶	4.650,00
Total de recursos repassados	81.420,00

⁶⁴ Especificados no Artigo 22 da LOAS, os benefícios eventuais podem ser traduzidos como provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos. (PNAS, 2004, p. 34)

⁶⁵ Sob-responsabilidade dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS o PAIF corresponde ao principal serviço de proteção social básica do SUAS e consiste no trabalho social com famílias, organizado de forma a responder à garantia de fortalecimento da convivência familiar e comunitária. Trabalha na perspectiva preventiva da realização do acompanhamento familiar para a redução da incidência de riscos e vulnerabilidades sociais que afetam famílias e seus membros. (Cartilha do MDS, **O SUAS no Plano Brasil sem miséria**, 2012, p. 17).

⁶⁶ O PAEFI, ofertado, obrigatoriamente, no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, oferece apoio, acompanhamento e encaminhamento monitorado dos seus usuários, com o objetivo de prevenir agravos decorrentes das situações de violência, fortalecer vínculos familiares e comunitários e, quando necessário, a construção de novas referências. (Cartilha do MDS, **O SUAS no Plano Brasil sem miséria**, 2012, p. 21).

Levando em consideração a relevância da atribuição dos conselheiros é preciso que os mesmos tenham conhecimento real do que aprovam, visto que dizem respeito a interesses coletivos, e voltando a fala de R4 em que afirma que envolve muito dinheiro, mas não sabe com o que é gasto, saliento a forma como esses recursos são especificados, como se observa na Tabela acima, e preciso clareza acerca das áreas especificadas, que diz respeito aos projetos, programas e serviços socioassistenciais atendidos na cidade.

Ainda referindo-se as afirmações da Tabela III, os entrevistados demonstram desconhecimento acerca do Plano Plurianual (PPA) e Plano de Ação da Assistência Social, que estão ligados ao FMAS e também importantes ferramentas que dizem respeito ao controle social da Política de Assistência Social.

O Plano plurianual (PPA), de acordo com o MDS:

[...] estabelece diretrizes e metas da Administração Pública para um período de quatro (4) anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. O PPA estabelece ligação entre os objetivos indicativos de Estado, presente em um planejamento de longo prazo; políticas de governo de médio prazo e a realização dos gastos, previstos pelo orçamento anual.

O PPA diz respeito a administração geral do município, incluindo as metas, recursos e despesas em serviços socioassistenciais. Enquanto o Plano de Ação da Assistência Social, ainda de acordo com o MDS:

[...] organiza, regula e norteia a execução da Política de Assistência Social pelo respectivo Conselho. Deve conter os objetivos gerais e específicos; as diretrizes, prioridades, as ações e estratégias as metas estabelecidas; os resultados e impactos esperados; os recursos materiais, humanos e financeiros, fontes de financiamento, a cobertura da rede prestadora de serviços, os indicadores de monitoramento e avaliação e o espaço temporal de execução, dentre outros.

Vale ressaltar que o Plano de Ação deve ser elaborado levando em consideração as metas e prioridades municipais, bem como observar as deliberações das conferências de assistência social e as metas nacionais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS.

Não existe, segundo informação da Secretaria Executiva Plano de Ação da Assistência Social no município de São Gonçalo dos Campos, já o PPA segundo a mesma não estava disponível no CMAS, já que ainda não havia solicitado a prefeitura.

Através da análise das entrevistas com os conselheiros acerca do conhecimento em relação ao CMAS, seu papel e atribuições verificam-se pouco ou nenhum conhecimento sobre o mesmo, o que nos leva a questionar que essas instituições de controle social de políticas públicas muitas vezes têm funcionado através de pessoas que se dispõem a representar a função sem a mínima preocupação das responsabilidades que o mesmo acarreta, ou seja, uma participação orientada para a “expressão”, como colabora Machado (2012):

[...] a participação orientada para a “expressão” manifesta-se através da simbólica presença na cena política. Assim, corre-se o risco de essa presença ser legitimadora do processo decisório já definido por outros autores, o que pode levar a uma cultura participacionista, em que as pessoas envolvidas são meros espectadores. (p. 114)

Confirmando e aprovando somente o que é ditado por outros, ou seja, uma participação tutelada, isso se justifica a partir do posicionamento dos entrevistados ao perguntar sobre a relação do CMAS com o poder público.

R1: Afirma que a relação com o poder público é muito boa e que não há interferência do mesmo nas decisões tomadas pelo conselho.

R2: Diz que essa relação é muito distante. “Se o poder público ouvisse mais, mas geralmente a gente só vai ouvir os planos e aprovar”. Ainda de acordo com a representante não há interferências do poder público nas decisões tomadas, uma vez que, “o conselho nunca tomou atitude, chega lá, explica, assina e pronto”.

R3: Informa que a relação é boa, pois “tudo que pede ao conselho, a gente dá retorno”. A entrevistada não sabe dizer se há interferências do poder público nas decisões tomadas pelo CMAS.

R4: Não soube informar.

A fala da R2 confirma o que Machado (2012) tece acima, o conselho é uma instituição tutelada/ subordinada à administração pública do município, funcionando no máximo para aprovar aquilo que é de interesse dos mesmos, visto que os recursos socioassistenciais tem como exigência o funcionamento dos conselhos gestores para o repasse dos mesmos.

Enfim, pode-se afirmar que não existe controle social na perspectiva de controle social como preconizado em termos do exercício direto da população sobre o Estado, mas o contrário, uma vez que o órgão gestor continua ditando as regras e aqueles que deveriam representar a sociedade civil possui um posicionamento tutelado, somente reafirmando o poder dominante.

Ainda buscando compreender sobre o papel desenvolvido pelo CMAS na ótica dos conselheiros, sua importância enquanto ferramenta de participação popular e controle social da Política de Assistência Social, foram realizados questionamentos referentes à Assistência social, levando em consideração que os mesmos lidam com questões que dizem respeito a área, uma vez que é função dos conselheiros enquanto membro do conselho e aprovar, acompanhar, fiscalizar a política, bem como os serviços e entidades socioassistenciais.

A Política Pública de Assistência Social reafirma o disposto na LOAS e rege pelos princípios:

- Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Com o objetivo de realizar de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Sendo o primeiro questionamento referente ao conhecimento da Política Municipal de Assistência Social (PMAS), do qual se obteve as seguintes respostas:

Tabela V: Conhecimento sobre a PMAS		
Pergunta: Sim/ Não		Conhece a Política Municipal de Assistência Social
Respostas:	R1	Sim
	R2	Sim
	R3	Sim
	R4	Não

Observa-se que somente R4 informou desconhecer a PMAS, no entanto a simples afirmação dos outros entrevistados não garante o verdadeiro entendimento a respeito da política.

E a partir das problematizações feitas sobre a Assistência Social, vemos que as afirmações acima não são tão coesas quanto ao entendimento dos mesmos em relação à área, como se apreende através das afirmações dadas sobre a visão que os conselheiros têm sobre a assistência social, como se constata:

R1: “Ótimo. Atende as pessoas, ajuda no que for necessário”.

R2: “Orienta, auxilia a população a entender seus direitos enquanto cidadão”.

R3: “Importante, acompanha as necessidades”.

R4: “Não sei o papel da assistência social”.

Como assinala a fala dos conselheiros, os mesmos possuem uma visão limitada ou mesmo enviesada da assistência social. A R2 é a que dá um posicionamento próximo da realidade, mas ainda de forma limitada, a mesma reconhece a assistência social enquanto campo de direitos, no entanto, não associa a assistência social à política ou pertencente ao sistema de proteção social, também R3 mostra um conhecimento limitado em relação à área, pois é preciso atinar, como inscreve a PNAS (2004):

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. (p. 15-16)

A PNAS alude que a assistência social não deve ser entendida somente como provedora de necessidades, como afirma R3. Ressalto ainda a fala da R1, que assim como no seu posicionamento referente ao CMAS, também em relação à Assistência Social faz uma associação à ajuda, ou seja, nega toda a conquista da Assistência Social

em ser reconhecida enquanto política pública e direito social, bem como todos dispositivos que tende a suplantar essa característica enviesada da área, dentre eles o próprio CMAS, ferramenta de controle social da política de assistência social, que enfatizado na PNAS (2004),

[...] a prática do controle social, o que, nessa área em particular, adquire uma relevância crucial, já que o atributo torpe de campo de favores políticos e caridade, agregado historicamente a esta área, deve ser minado pelo estabelecimento de um novo estágio, feito de estratégias e determinações que suplantem política e tecnicamente o passado. (p. 14)

O CMAS tem esse papel de suplantar essa visão enviesada da assistência social, mas pra que isso aconteça é preciso entendimento real da área, e infelizmente o que se verifica é a reprodução dessa visão apolítica da assistência social pelos próprios conselheiros, vale sublinhar que, como disposto na LOAS, :

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. (art. 1º)

Apreende-se que a assistência como disposto na lei tem um viés totalmente diferenciado do posicionamento dos entrevistados que se baseiam ainda num discurso conservador que pauta a assistência no campo da ajuda. E a confirmação dessa lógica reproduzida e reforçada pelos membros do conselho está na associação que fazem da assistência a pobreza, e a ações assistencialistas.

Essa associação da política social a pobreza, não é restrita aos entrevistados, pelo contrário, é frequente essa associação, até porque é sobre essa égide que surgiram as primeiras ações assistenciais, no entanto, é preciso ressaltar que a política social não pode ser dissociada de direito social, e que atualmente elas tem objetivos mais amplos, como promoção da igualdade e oportunidades, que visam combater as iniquidades no âmbito do sistema marcado por hierarquias sociais e econômicas. (JACCOUD, 2009)

Por conseguinte, assevero que os entrevistados têm uma visão ultrapassada da assistência social, do CMAS e das atribuições que exercem na instituição, e concordando com uma das entrevistadas. “Precisa se adequar, pois não adianta ter um conselho que se conhece mais ou menos”, visto que, como tem funcionado não representa uma instituição de controle social da política, pelo contrário, tem funcionado

como reprodução de velhas práticas e associações referentes à área, que só fortalece o poder dominante baseado no patrimonialismo que utiliza da assistência social, como espaços para barganhas, afirmo ainda que tão importante quanto conhecimento da instituição que representa e preciso conhecimento sobre a política de assistência social.

5. Considerações Finais

Tendo em vista o objetivo desse trabalho que se dedicou a discutir a relevância do Conselho Municipal de assistência social enquanto mecanismo de controle, buscando compreender o que mudou na Assistência social com a inserção desse dispositivo de participação social, apreende-se que essa cultura democrática que pressupõe o Conselho através da inserção de novos atores na cena pública ainda tem muitos desafios a serem enfrentados.

Levando em consideração que esse viés de controle social, da sociedade civil sobre o Estado é recente, datado da Constituição de 1988, o mesmo ainda caminha para consolidação, pois o Estado ainda exerce uma influência muito forte sobre a sociedade tornando-a submissa, assim como as instâncias de controle social.

Esse é um dos empecilhos para a consolidação de uma cultura democrática no país e constituição de esferas públicas de fato, posto que a cultura conservadora pautada no clientelismo, benevolência, continua influenciando a forma de fazer política no país.

Associado a isso, têm-se a instituição de uma democracia delegativa, resultado da permanência dessas práticas conservadoras, no qual a população não se dispõe a participar e defender interesses coletivos, delegando a outros o papel de decisão e tornando-se alheios nesses processos.

Saliento que a não participação social ou participação tutelada é o grande desafio apontado no trabalho, sobre o qual é possível sinalar, que o CMAS que deveria romper com uma cultura conservadora da assistência social, na verdade tem reforçado esse viés da ajuda, filantropia, ou seja, a persistência de tratar a assistência social como secundária no âmbito das políticas públicas, ou mesmo apolítica.

Isso deve-se a incidência do clientelismo que através da cultura patrimonialista fragiliza a ideia de direito e fortalece a de dádiva e do favor, essa cultura política tem marcado o governo local, que utiliza tanto a assistência social, como a próprio mecanismo de controle social para legitimar seu poder.

Enfatizo ainda, que o objetivo de problematizar sobre a importância do Controle social na Política de Assistência Social, só pontua como essa cultura política é forte na cidade, e dificulta a consolidação de instituições democráticas, no entanto, vale frisar que por isso mesmo, se torna tão importante a instituição e funcionamento dessa

ferramenta de controle social visando o fortalecimento da assistência social enquanto direito e política social.

Mas para que isso ocorra é preciso um processo de capacitação tanto dos membros da instituição quanto da população de forma geral para a necessidade de fortalecimento e alargamento da democracia participativa, que se dá através da participação popular, ou seja, da inserção dos mesmos, propondo, avaliando e aprovando o que é interesse da sociedade.

Se antes a participação popular era vista como um entrave a proposição de políticas públicas, a sociedade lutou pelo reconhecimento desses espaços enquanto conquistas democráticas e conseguiu consolidar o controle social como instrumento legal de participação popular, no entanto, o que se vê hoje é o deterioramento desses espaços enquanto alargamento da democracia participativa, pois os interesses individuais atualmente tem sobressaído em relação aos interesses coletivos.

E como síntese conclusiva dessa discussão que não se encerra com o trabalho, é possível frisar que não há de fato controle social na política de Assistência Social no município de São Gonçalo dos Campos, o que se observa pelo contrário, é a formação de uma pseudo-instituição necessária para angariar recursos, visto que os conselhos previstos na lei uma vez institucionalizados tornam-se obrigatória seu funcionamento para o repasse de recursos de outros níveis federados, via descentralização.

Assim a convicção da necessidade da institucionalização de Conselhos enquanto mecanismo de controle social e dispositivo legal, bem como a generalização dessas instituições em todo o território nacional deixou de lado nuances teóricas relevantes que influenciam diretamente e negativamente na prática das mesmas, com base na pesquisa ressaltou sobre isso o entendimento sobre o Conselho, seu papel e o parecer dos membros sobre o cargo que ocupa, levando a constatação que não é possível exercer controle social sobre o que não se conhece.

A proposição de esferas públicas enquanto mecanismo de alargamento da democracia pressupõe o fortalecimento do Estado e da sociedade civil, no sentido que esta última principalmente, possa intervir e propor políticas públicas que lhe dizem respeito, através da participação direta nos espaços de decisões. O que se constata, entretanto é um desconhecimento desse mecanismo que visa tal fortalecimento o que

torna susceptível o logramento dos processos decisórios, visto que os membros do CMAS assume um posicionamento tutelado pelo poder gestor.

Os apontamentos apresentados ratificam a problematização feita no trabalho sobre os desafios e entraves para a efetivação da política de assistência social em âmbito nacional que se reflete no município de São Gonçalo dos Campos, como também depreende que a cultura política conservadora tem direcionado/ minimizado e dificultado a participação popular para a efetivação dos direitos, no sentido que vale-se da política de assistência social sobre o viés do não direito.

Em suma, há muito que se avançar ainda na proposição de um sistema descentralizado, no sentido de organização da assistência social, bem como do mecanismo de controle social, que necessita de uma participação qualificada com vistas à consolidação de uma sociedade democrática.

6. Referências:

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião pública** [online] Campinas, vol. 18, nº 2, nov. 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência social: os limites à efetivação do direito. Revista **Katálysis**, nº 4, p. 65-74, ano 1999. Disponível em: <<https://journal.4fsc.br/index.php/katalysis/article/view/6256/5831>>

_____. **Assistência social no Brasil**: um direito entre a originalidade e conservadorismo. 2ª Ed. atual. e ampl. Brasília, 2003.

BORBA, Julian. **O que não temos e o que queremos**: uma revisão do debate sobre cidadania no Brasil. In: Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, nº V III: Coimbra, 2004.

BRAVO, Maria Inês Souza. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. In: CFESS (org.) **Serviço Social: Direitos sociais e Competências Profissionais**: CFESS/ ABEPSS, 2009. [online]

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. In: **Serviço Social & Sociedade** [online]. São Paulo, nº.109, 2012. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. disponível <online>.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Brasília, 1993. Disponível <online>.

_____. Ministério de Desenvolvimento e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília, 2004. Disponível <online>.

_____. Ministério de Desenvolvimento e Combate a Fome - MDS/ Secretária Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/ SUAS**. Brasília, 2009.

_____. São Gonçalo dos Campos. **Lei nº 434/97**, 22 de Maio de 1997.

_____. Tribunal de Contas da União. **Orientações para conselhos da área de assistência social** / Tribunal de Contas da União. -- 2. ed. atual. e ampl. -- Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2009. Disponível em <http://www.colatina.es.gov.br/Conselheiros/CartilhaTCU.pdf>

CARVALHO, Graziela Figueiredo de. **Assistência social no Brasil**: da caridade ao direito. Rio de Janeiro: PUCRJ, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CNAS, VII Conferência Nacional de Assistência Social: Participação e controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Anais**. Brasília, 2009.

COELHO, Renata Maria. **O exercício do controle social na política de Assistência Social na Conjuntura recente: um estudo sobre a experiência do município de Duque de Caxias no Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: UFRJ/ESS, 2006.

COSTA, Sergio. Esfera pública e as mediações entre cultura e política no Brasil. Revista **Metapolítica**, cidade do México, vol. 3, nº 9, 1999.

COUTO, Berenice Rojas. O sistema único de assistência social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: Brasil/ MDS (org.) **Concepção e gestão da proteção social não-contributiva no Brasil.** Brasília: UNESCO, 2009.

COUTO, B. R., YAZBEK, M. C., SILVA, M. O. da S., RAICHELIS, R. (Orgs.) **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** 3ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.) **Política de cidadania em tiempos de globalizacion.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. Disponível em <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP-test/Venezuela/faces-ucv/uploads/20120723055520/Dagnino.pdf>>

DAMASIO, Elizabete Baptista. **Assistência Social – Avanços e retrocessos: reflexões sobre os limites da Política Nacional de Assistência Social no enfrentamento da Questão Social no Brasil.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

DEL PORTO, Erick Brigante. **A trajetória do Programa Comunidade Solidária 1995/2002.** Dissertação. Campinas/ São Paulo: UESC, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ª Ed. 5ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições,** 2003. Dissertação. EAESP/ FGV: São Paulo.

JACCOUD, Luciana. **Proteção Social no Brasil: debates e desafios.** In: Brasil MDS (org.) **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: UNESCO, 2009.

MACHADO, Loiva M. de Oliveira. **Controle social da política de assistência social: caminhos e descaminhos.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

MACIEL, C. A. B. **Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira.** Revista Intercâmbio dos Congressos de Humanidades, v. 1, n. 1, 2010.

MARTINELLI, Maria Lúcia. Os métodos na pesquisa: a pesquisa qualitativa. In: **Temporalis**. Ano V, nº 9, Recife: Ed. Universitária da UFPE, jan/jun., 2005

MARTINS, Maria L. P., SCHIBELSKY, Simoni M., PAULILO, Maria Â. S., RIZZOTTI, Maria L.A. **O exercício da participação popular e o controle social: um estudo a partir das pré-conferências municipais de assistência social de Londrina, s/ano**. Disponível em < <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/marialucimar.pdf>>

MOISES, José Álvaro. Democratização e cultura política de massas no Brasil. **Lua Nova**, nº 26, São Paulo. Aug. 1992. disponível em: < www.scielo.br/pdf/In/n26/a02n26.pdf

_____. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **RBCS**, vol. 23, nº 66, fev. 2008. disponível em: < www.scielo.br/rbcsoc/v23n66/02.pdf

NOGUEIRA, Marco A. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2007.

O' DONNELL, Guilhemmo. **Democracia delegativa**. Journal of Democracy, vol. 5, nº1, jan. 1994. disponível em: < <http://www.plataformademocratica.org/publicacoes/11566.pdf>>

OLIVEIRA, Heloisa M. J. de. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. Cultura Política e Assistência Social: desafios a consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social. In: **Ser Social**, Brasília. nº 12, p. 09-36, 2003a.

OLSEN, Ana C.; BERTOLDO, Lidiane A.; SOUZA, Patrícia G. de. Discussão sobre democracia participativa. In: Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil, nº 2, **Anais**. Cascavel: UNIOESTE, 2005.

PAULA, Renato F. dos S., PAZ, Rosângela D. O. da. **Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras, 2012. ps. 21-38.

PEREIRA, Potyara A. P. A assistência social prevista na Constituição de 1998 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. In: **Ser Social**, Brasília, nº 20, p. 09-32, Jan./Jun. 2007.

_____, Política social no contexto da Seguridade Social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. In: **Serviço social e Sociedade**. Ano XIX. nº 56. São Paulo: Cortez, 1998.

_____, **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PORTO, Maria C. da Silva. Estado assistencialista e “questão social” no Brasil pós-constituinte. In: Jornada Internacional de políticas públicas - mundialização e estados nacionais: a questão da emancipação e da soberania, nº II, **Anais**. São Luiz – MA: UFMA, 2005.

QUINONERO, Camila G. ISHIKAWA, Carlos T. NASCIMENTO, Rosana C. J. MANTOVAN, Rosimeire Aparecida. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. In: **O Social em Questão** - Ano XVII - nº 30 – 2013 disponível em < http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Quinonero_3.pdf>

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Democracia participativa e controle do Estado: os conselhos de saúde no Brasil. In: Congresso Brasileiro de Sociologia, nº XII, **Anais**. Belo Horizonte – MG: 2005

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ROSA, Carla Buhner Salles. LUIZ, Danuta E. Cantoia. Democracia: Tipologia, Relações E Expressões Contemporâneas. **AURORA**, ano V, número 8 - AGOSTO DE 2011.

SANTOS, D. R. **Gestão Democrática e Controle Social**: contribuições do Conselho Municipal de Assistência Social de Aracaju/ SE. São Cristovão/SE: UFS, 2006.

SCHMIDT, Mario Furley. **Nova história Crítica**. São Paulo: Nova Geração, 1999.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios do Sistema de proteção social. In: STUCHI, Carolina. G., TOMAZELLI, G. F.; ZACARIAS, R.S.; REGO, S.M.; FARINA, S. R. **Conselhos municipais de assistência social**: entre a simples formalidade e a efetiva participação. Presidente Prudente/ São Paulo: Uni Toledo, 2007.

TOMAZELLI, G. F.; ZACARIAS, R.S.; REGO, S.M.; FARINA, S. R. **Conselhos municipais de assistência social**: entre a simples formalidade e a efetiva participação. Presidente Prudente/ São Paulo: Uni Toledo, 2007.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos sociais e a política social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

WOOD, Ellen M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. Tradução: Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.

Sites: Histórico São Gonçalo dos Campos.

<http://www.saogoncalodoscamos.ba.gov.br/index.php?view=o-governo>

http://www.ibge.gov.br/cidadesat/historicos_cidades/historico_conteudo.php?codmun=292930

http://www.achetudoeregiao.com.br/ba/sao_goncalo_dos_campos/historia.htm

<http://www.ferias.tur.br/informacoes/1016/sao-goncalo-dos-campos-ba.html>

7. Anexo:

Roteiro de Entrevista– Relevância do Conselho Municipal à materialização da Política de Assistência no Município de São Gonçalo dos Campos

1. Representante: governamental sociedade civil
2. Instituição que representa:
 Secretaria de Educação Fazenda Esperança
 Secretaria de Finanças Centro de R. Nova Vida
 Secretaria da saúde Ass. Trabalhadores Rurais
 Secretária de Des. Econômico e social JUCS
3. Nível de Escolaridade: _____
4. Como é seu vínculo com a comunidade que representa? Ocupação profissional?

5. Conhecia o conselho antes? Participava?

6. Houve eleição para representar a instituição?

7. Porque foi escolhido para compor o conselho?

8. Qual sua visão acerca do conselho?

9. Como avalia as reuniões do conselho?

10. Já participou de alguma capacitação enquanto conselheiro?

11. Há articulação com outros conselhos? Quais?

12. Conhece Sim ou não:

Política Municipal de Assistência Social sim não

Lei que rege o Conselho Municipal de Assistência Social Sim Não

OBS: _____

Regimento Interno do conselho? Sim Não

A movimentação do Fundo Municipal da Assistência social? sim Não

O plano Plurianual? sim Não

As atribuições dos Conselheiros? Sim Não

Em caso positivo citar: _____

O Conselho tem Plano de Ação sim Não

Os conselheiros tem o login e senha de acesso ao SUAS Web?

sim Não

Conhece todas as instituições representadas no Conselho? Sim Não

13. Há participação da população no Conselho? O Conselho tem estratégia para captar a população a participar?

14. Em relação a infraestrutura do Conselho, qual o posicionamento?

15. Como se dá a dinâmica das reuniões do Conselho? , como avalia, como se dá sua participação e quais são suas observações críticas?

16. Qual sua visão sobre a Assistência Social?

17. Como avalia a atuação da assistência e sua associação na atualidade? Como avalia sua associação a pobreza/ práticas assistencialistas?

18. Como se dá a relação entre o poder público gestor e o conselho?

19. Há interferência do poder público gestor na posição tomada pelo conselho?

20. Quais as dificuldades do Conselho para alcance dos objetivos?

21. Alguma outra observação referente ao Conselho que gostaria de mencionar?

Obrigada!