

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO**

LENIL DA COSTA FIGUEIREDO

**A SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
MATO GROSSO E OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NOS MUNICÍPIOS
DE PEQUENO PORTE I**

**CUIABÁ-MT
2012**

LENIL DA COSTA FIGUEIREDO

A SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
MATO GROSSO E OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NOS MUNICÍPIOS
DE PEQUENO PORTE I

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial para obtenção de título de mestre em Política Social, na área de concentração: Política Social, Estado e Direitos Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Imar Domingos Queiróz

CUIABÁ - MT
2012

LENIL DA COSTA FIGUEIREDO

A SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
EM MATO GROSSO E OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NOS MUNICÍPIOS
DE PEQUENO PORTE I

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial à obtenção de título de mestre em Política Social, na área de concentração: Política Social, Estado e Direitos Sociais.

A – APROVADO
B – APROVADO COM RESTRIÇÃO
C – REPROVADO

_____ em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Imar Domingos Queiróz - UFMT
(Orientadora)

Prof. Dr. Edval Bernardino Campos - UFPA

Profa. Dra. Leana Oliveira Freitas - UFMT

Profa. Dra. Erivã Garcia Velasco - UFMT

AGRADEÇO

À minha orientadora, Prof^a Dr^a Imar Domingos Queiróz, por ter empreendido comigo o caminho na construção desta Dissertação e pelo envolvimento com o tema;

À minha família, sempre dando a força necessária para transpor as dificuldades emanadas na dialética da vida, a cada novo dia;

À servidora do Conselho Estadual de Assistência Social Alda Lélis e toda equipe da Secretaria Executiva do Conselho em especial a Marilú Guimarães e Borenilce Figueiredo. Em nome delas estendo meu carinho a todos/as servidores/as com os/as quais convivi durante a Presidência do Conselho Estadual;

Aos/a Conselheiros/as do Conselho Estadual de Assistência Social, pela oportunidade de compartilharmos uma trajetória de muito aprendizado e trabalho no Conselho e pelo apoio no desenvolvimento desta pesquisa;

As/os servidores/as da SETAS que muito contribuíram para o processo de desenvolvimento da política de assistência social no Estado de Mato Grosso e ao Secretário Adjunto de Assistência Social da pasta, José Rodrigues Rocha Junior;

Às amigas Luciana Lima, Francismeiry Queiroz e Leicy Vítório, pela amizade e as ricas contribuições no processo da pesquisa;

Aos/as Conselheiros/as dos Conselhos Municipais de Assistência Social pelas entrevistas, sem as quais este trabalho não teria sido possível;

À estudante de Serviço Social e bolsista, Jaqueline de Medeiros, por ter dividido comigo os trabalhos da pesquisa documental;

E, finalmente, à Coordenação e a todos/as colegas do Programa de Pós-Graduação em Política Social, pela oportunidade de nos conhecermos e produzir pesquisas, cuja intenção é fornecer à sociedade reflexões que possam contribuir para produzir mudanças na realidade social.

RESUMO

Os estudos mais recentes sobre os Conselhos de Assistência Social vêm mostrando os limites contidos em tais experiências, bem como os aspectos que dificultam a efetivação dos conselhos como espaços estratégicos para a consolidação da assistência social como política pública. Uma das questões apontadas, diz respeito à qualidade da representação da sociedade civil. O presente estudo teve como objetivo investigar e analisar a composição, natureza, representação e participação da sociedade civil nos conselhos de assistência social nos municípios de pequeno porte I, no estado de Mato Grosso e suas implicações para o controle social. As referências empíricas para as questões e as reflexões aqui apresentadas foram as leis de criação e os decretos de alteração dos conselhos municipais e entrevistas semiestruturadas com conselheiros. Partimos da suposição de que a qualidade da participação da sociedade civil nos conselhos está relacionada à participação social na esfera pública e, neste sentido, os fóruns para a escolha dos seus representantes nos conselhos de assistência constituem mecanismos importantes para a qualificação da representação da sociedade civil nos referidos espaços e o efetivo exercício do controle social. Todavia, a análise das fontes empíricas revelou que a falta de tradição associativa, a inexistência de organizações civis autônomas em quantidade suficiente, a influência dos gestores da política no processo de institucionalização dos conselhos e o direcionamento da legislação, aliadas aos aspectos conjunturais mais amplos deram, à representação da sociedade civil nos conselhos, uma configuração que pouco contribui para o avanço da política de assistência social, revelando as deficiências no processo participativo e do controle social nos espaços dos conselhos.

Palavras-chave: Política de Assistência Social. Participação. Representação. Conselho de Assistência Social. Sociedade Civil. Controle Social.

ABSTRACT

The most recent studies on social assistance councils have shown the limits contained in such experiments, as well as aspects that hinder the effectiveness of the councils as strategic spaces for the consolidation of social care as public policy. One of the issues raised, concerns the quality of the representation of civil society. The present study aimed to investigate and analyze the composition, nature, representation and participation of civil society in social care councils in small municipalities in Mato Grosso I and its implications for social control. The empirical references to the issues and ideas presented here were the creation of laws and decrees to amend the municipal councils and semistructured interviews with counselors. We estimate of the quality of civil society participation in the councils is related to social participation in the public sphere and in this sense the forums to choose their representatives on the boards of assistance are important mechanisms for the qualification of civil society representation in such spaces and the effective exercise of social control. However, analysis of empirical sources revealed that the lack of associative tradition, the absence of autonomous civil organizations in sufficient quantity to influence managers' policy in the process of institutionalization of the advice and direction of the legislation, combined with the situational aspects broader gave civil society representation on the boards a setting that contributes little to the advancement of social welfare policy, revealing weaknesses in the participatory process and social control in areas of advice.

Keywords: Social Assistance Policy. Civil Society. Social Control.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - ANO DE CRIAÇÃO DOS CMAS/MT	74
GRÁFICO 2 - NÚMERO DE INTEGRANTES NO CONSELHO	76
GRÁFICO 3 - EXISTE PARIDADE NOS CONSELHOS?	77
GRÁFICO 4 - PARIDADE NOS CONSELHOS	78
GRÁFICO 5 - NOS CONSELHOS EM QUE NÃO EXISTEM PARIDADE A MAIOR REPRESENTAÇÃO ESTÁ COM	78
GRÁFICO 6 - MUNICÍPIOS QUE INDICAM AS ORGANIZAÇÕES/INSTITUIÇÕES A SEREM REPRESENTADOS NO CONSELHO	79
GRÁFICO 7 - A SOCIEDADE CIVIL NOS CMAS - COMPOSIÇÃO INICIAL	88

LISTA DE SIGLAS

ABI.....	Associação Brasileira de Imprensa
CEAS.....	Conselho Estadual de Assistência Social
CGU	Controladoria Geral da União
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT.....	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COEGEMAS....	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONGEMAS....	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
FONACEAS.....	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional dos Secretários de Assistência Social
IBAM.....	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS.....	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NOB/RH.....	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS.....	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OAB.....	Ordem dos Advogados do Brasil
PEAS/MT	Política Estadual de Assistência Social de Mato Grosso
PL/ SUAS	Projeto de Lei do Sistema Único de Assistência Social
PL/CEBAS	Projeto de Lei da Certificação de Entidade Beneficente da Assistência Social
PNAS.....	Política Nacional de Assistência Social
PROSOL/MT ...	Fundação de Promoção Social de Mato Grosso
PT.....	Partido dos Trabalhadores
SETAS.....	Secretaria de Emprego, Trabalho e Assistência Social
SETECS	Secretaria de Emprego, Trabalho, Cidadania e Assistência Social
SUAS.....	Sistema Único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 SOCIEDADE CIVIL: ABORDAGENS, FORMAÇÃO, TRAJETÓRIA E PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA	19
1.1 AS DIFERENTES CONCEPÇÕES SOBRE A CATEGORIA SOCIEDADE CIVIL	19
1.2 O DEBATE SOBRE A SOCIEDADE CIVIL PÓS DÉCADA DE 1970	28
1.3 SOCIEDADE CIVIL: SUA EMERGÊNCIA E RESSIGNIFICAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO	34
1.4 SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: OS DESAFIOS DO PROCESSO DEMOCRÁTICO E CIDADÃO	40
2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA NO BRASIL	45
2.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO	45
2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ERA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS	55
2.3 OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL.....	57
3 A SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I - MATO GROSSO.....	68
3.1 A POLÍTICA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	69
3.2 CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	75
3.3 A SOCIEDADE CIVIL REPRESENTADA NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS	102
APÊNDICE 01 - A	108
APÊNDICE 01 - B	109
APÊNDICE 01 - C	110
APÊNDICE 01 - D	111
APÊNDICE 01 - E.....	112
APÊNDICE 01 - F.....	113
APÊNDICE 02	114
APÊNDICE 03	115
APÊNDICE 04	118
APÊNDICE 05	120

"[...] o enigma da participação reside no inarredável e complicadíssimo desafio de negar determinadas experiências de representação política, resultantes de uma modalidade de democracia representativa elitista para, em seu lugar, procurar construir uma outra dinâmica de participação capaz de superar a tradição igualmente elitista dos processos representativos vividos por considerável parcela de entidades da sociedade civil".

Campos e Maciel (1997, p.150)

INTRODUÇÃO

O presente estudo trata da participação e do controle social nos Conselhos de Assistência Social nos municípios de pequeno porte I.

Tem como objetivo, analisar, mais especificamente a composição e a natureza das entidades/organizações civis neles representadas e os seus rebatimentos no exercício da participação e controle social. Partindo do pressuposto de que a realização dos fóruns é importante no processo de configuração e representação das entidades da sociedade civil conselhos, analisamos também influência dos fóruns na definição, configuração e representação das entidades da sociedade civil nos conselhos investigados.

Nas décadas de 1970 e 1980, os vários movimentos sociais e políticos que se manifestaram na cena pública brasileira tinham como reivindicação central, a ruptura com o Estado repressor e controlador, buscando reverter a forma autoritária de controle social, imposto pelo regime militar e com os acordos privados historicamente presentes, nos processos de deliberação dos interesses públicos.

As mobilizações sociais tiveram como pauta principal a construção de uma nova relação entre estado e sociedade civil e a criação mecanismos de democracia participativa como plebiscito, referendo popular, audiências públicas, iniciativa popular de lei e uma concepção universalista de direitos sociais, com a finalidade de incorporar novos e mais amplos segmentos sociais nos processos decisórios no interior nas agências estatais.

Neste mesmo movimento de luta pela transformação do Estado autoritário havia também a preocupação em garantir na nova Constituição os direitos sociais, principalmente aqueles relacionados à seguridade social, cujo resultado no campo da assistência social é a garantia, no artigo 204 da Constituição Federal de 1988, da assistência social como política pública integrante da seguridade social e participação da população, por meio de organizações representativas da sociedade civil, na formulação da política e no controle de suas ações em todas as esferas de governo.

A Constituição de 1988 e posteriormente a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS apresentaram novas possibilidades de reorganização jurídica, política e técnica no tratamento da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, que requer da sociedade civil organizada a mobilização permanente para a efetivação dos novos direitos sociais inscritos na Constituição, para efetivação da LOAS e dos conselhos de assistência social, concebidos como atores estratégicos para a efetivação da política de assistência social na perspectiva apontada na LOAS, ou seja, como direito do cidadão e dever do Estado.

No processo de legalização, construção e implementação da política pública de assistência social, foram criados os conselhos de políticas setoriais com a finalidade de acompanhar, propor, fiscalizar, normatizar, enfim, estabelecer canais de participação da sociedade civil organizada na esfera estatal. Concebidos como espaços de mediação da relação estado/ sociedade, os conselhos de assistência social vêm enfrentando toda ordem de dificuldades para desempenhar as funções de controle e monitoramento como a recusa dos representantes governamentais na divisão de poder, a falta de mobilização e participação da sociedade civil, a falta de rotatividade na representação da sociedade civil e a falta de recursos financeiros e humanos.

Tanto para os movimentos sociais quanto para os defensores da assistência social como política pública, a participação da sociedade civil nos novos espaços institucionais apresenta a possibilidade de instituir, por parte da sociedade civil, o controle sobre as ações estatais, tendo como princípio o debate das ideias e o desafio de apropriar-se da coisa pública na defesa do interesse público, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares, na elaboração e implementação das políticas públicas e no estabelecimento novas relações entre os movimentos sociais e a esfera da política institucional.

O interesse pelo tema tem relação com nossa atuação no Conselho Estadual de Assistência Social do Estado de Mato Grosso como conselheira presidente nas gestões de 2006/2007 e 2008/2009 e a nossa atuação na presidência do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social - FONACEAS¹ no período de 2009/2010, onde tivemos a oportunidade de conhecer a realidade dos conselhos de assistência social.

A participação em tais espaços, de grande abrangência não só territorial mas também política, proporcionou o aprendizado necessário à compreensão e intervenção nos processos que envolvem a construção da política de assistência social, além de ampliar o nosso olhar e conhecimento sobre a concepção, execução e monitoramento da política, uma vez que o nosso mandato no CEAS/MT coincidiu com o período de discussão e aprovação do Sistema Unificado de Assistência Social (SUAS) ao mesmo tempo em que nos desafiamos para, no exercício do nosso mandato, assegurar as três dimensões do controle social enfatizadas por Campos (2006) quais sejam: política, ética e técnica.

Na condição de presidente destas duas instâncias (CEAS e FONACEAS) participamos de mobilizações, discussões e articulações importantes para a construção da política de assistência social, como o processo de discussão e aprovação do PL/SUAS² e do

¹O FONACEAS, criado em abril de 2007, é um fórum de mobilização e articulação do controle social na área da assistência social, composto por representantes dos 26 (vinte e seis) conselhos estaduais de assistência social e do Distrito Federal.

² Altera a Lei nº 8.742/1993 que dispõe sobre a Organização da Assistência Social.

PL/CEBAS³. Este último garantiu maior agilidade ao CNAS, reduzindo o peso da atuação cartorial nos conselhos de saúde, assistência e educação ao eliminar a exigência de certificação, pelos conselhos, das entidades prestadoras de serviços assistenciais.

A experiência no FONACEAS foi especialmente enriquecedora e me fez perceber que apesar das particularidades regionais, os conselhos de assistência social em geral enfrentam os mesmos desafios e dificuldades para se constituírem como espaços efetivos de controle social. Nos diversos fóruns realizados no período, os depoimentos dos conselheiros representantes dos vários estados deixaram evidentes as dificuldades enfrentadas pelos conselhos, que vão da falta de infraestrutura adequada para a realização de suas atividades cotidianas, à falta de mobilização e articulação da sociedade civil no processo de escolha dos seus representantes nos conselhos, falta de autonomia das entidades nos processos decisórios e deliberativos, falta de rotatividade entre os conselheiros, falta de articulação das entidades representantes com os setores que representam, pouca participação dos usuários nos conselhos e o perfil das organizações civis representadas, em geral entidades assistencialistas, questões estas identificadas também na Pesquisa LOAS +10 e no Censo SUAS/2010.

A fala recorrente era a de que nos municípios de pequeno porte I⁴ em geral é mais difícil a presença de movimentos sociais e organizações não governamentais organizados e juridicamente constituídos, além do forte controle que o dirigente do poder executivo e/ou o gestor da política exerce sobre os representantes das organizações civis existentes e da não realização de fóruns para eleição das entidades a representarem a sociedade civil nos conselhos. Ou seja, víamos relatadas ali as mesmas dificuldades para o exercício do controle social, apresentadas no Relatório de Monitoramento da Política de Assistência Social dos Conselhos Municipais de Assistência Social em Mato Grosso. (CEAS/MT, 2008). Tais situações despertaram em nós o interesse em investigar e analisar os conselhos municipais de assistência social no que se refere à natureza das organizações civis neles representadas e a forma como a legislação (leis e decretos de criação e de alteração dos conselhos) define a representação da sociedade civil. Se são indicados apenas os segmentos a serem representados ou se além destes são indicadas (nominalmente) também as entidades que deverão compor os conselhos. No nosso entender estas são questões importantes a serem investigadas, uma vez que a maneira como as entidades são indicadas ou escolhidas impacta

³ Lei 12101 que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, alterando a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

⁴ Mato Grosso conta atualmente com 141 municípios, divididos em 16 polos regionais, sendo 115 de pequeno porte I (até 20 mil habitantes), 18 municípios de pequeno porte II (até 50 mil habitantes), 04 municípios de médio porte (até 100 mil habitantes) e 04 municípios de grande porte (900 mil habitantes).

diretamente na qualidade da participação social, na medida em que reduz não apenas o universo das entidades mobilizadas para o processo eleitoral no sentido estrito, mas também a participação social na esfera pública mais ampla, condição fundamental para o exercício do controle social e para a efetivação da política de assistência social na perspectiva apontada no seu estatuto teórico.

Em 2009 participamos, na condição de conferencista presidente do CEAS e do FONACEAS de mais de 45 conferências municipais no Estado e das conferências estaduais de Rondônia, Rio Grande do Sul, São Paulo e Mato Grosso. Em tais fóruns ficou visível a pouca participação do usuário, que se apresentava sempre em número bastante reduzido.

Em Mato Grosso, pesquisa realizada pelo CEAS em 2008, mostra que mais de 95% dos conselhos municipais não contam com espaços próprios, não dispõem dos equipamentos necessários para o desenvolvimento de suas atividades cotidianas e são totalmente dependentes do gestor da política, no que diz respeito ao acesso à documentação. Cerca de 40% deles não dispõem de secretário/a executiva/o e entre aqueles que têm 80% não domina a política de assistência social, tampouco conhece os mecanismos de controle social (CEAS/MT, 2008).

O Relatório de Monitoramento do CEAS aponta, ainda, problemas no exercício do controle social, como: insuficiência de acompanhamento/fiscalização; irregularidades na prestação de contas; desvio de finalidade na aplicação dos recursos dos programas e o não cumprimento da meta pactuada para execução do programa.

A inserção em tais espaços e a crença na importância e legitimidade da participação e representação autônomas da sociedade civil nos conselhos - e os fóruns são importantes nesse processo, aliadas à necessidade de desvelar os impasses e possibilidades presentes na atuação da sociedades civil nos conselhos foram determinantes na definição do nosso objeto de estudo.

Além das questões apontadas acima, tanto as que revelam fragilidades no exercício do controle social como as que revelam contradições entre a proposta de estruturação dos conselhos, conforme preconiza a legislação e a realidade observada no exercício do nosso mandato como presidente do CEAS/MT, outro aspecto que chamou nossa atenção e influenciou na definição do objeto de estudo, diz respeito à falta de mobilização e participação das entidades/organizações da sociedade civil nos fóruns para a escolha de suas representantes nos conselhos.

A concepção de sociedade civil que orienta o presente estudo está ancorada em Jorge Luis Acanda (2006,p:181):

A sociedade civil não é homogênea nem uniforme. E isso não apenas porque nela se decide a contraposição entre a ideologia dominante e as formas

ideológicas que a desafiam, mas porque na sociedade moderna existem diferentes grupos sociais cujos interesses não são plenamente coincidentes. O desdobramento da modernidade implica o desenvolvimento das forças produtivas e o desenvolvimento concomitante das necessidades sociais, que trazem consigo, paralelamente, um incremento da subjetividade humana. [...] A sociedade civil é o cenário legítimo da confrontação de aspirações, desejos, objetivos, imagens, crenças e projetos que expressam a diversidade constituinte do social.

De acordo com as orientações do CNAS, o processo eleitoral para a escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos deve ser realizado em fórum próprio, através de processos eleitorais democráticos, com ampla mobilização e participação da sociedade civil organizada. Todavia, as convocações dos fóruns para escolha dos representantes da sociedade civil nos processos eleitorais em que vivenciamos no CEAS, foram publicizadas através de edital, com publicação em diário oficial. Diante da ausência de habilitações em vários momentos, deixavam visíveis a falta de mobilização e de participação das organizações nos referidos processos. Em todos os processos eleitorais, sem exceção, foi necessário adiar a data das eleições porque nunca havia inscrições suficientes para realização das eleições na primeira chamada. O processo eleitoral, que deveria ocorrer no período de 30 a 45 dias no máximo, demorava mais de três meses revelando a dificuldade e/ou à falta de mobilização e organização das entidades da sociedade civil.

A falta de organizações civis com experiência de mobilização e organização autônomas e a forma como foram instituídos os conselhos (sem muita mobilização da sociedade civil e o protagonismo dos gestores da política) em boa parte dos municípios, aliadas à falta de rotatividade entre as entidades representadas explicam as dificuldades para o exercício do controle social e a construção da política de assistência social na efetivação da democracia participativa nos municípios.

Em face ao exposto foram levantadas as seguintes indagações de pesquisa: quais são as entidades representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social? Qual a natureza das organizações levantadas? Existe rotatividade nas representações da sociedade civil? Os conselhos são de fato paritários? A sociedade civil realiza fóruns próprios para eleger seus representantes ou estes são indicados pelos gestores da política nas leis criação dos conselhos? Os usuários da assistência social se fazem representar nos conselhos ou continuam sendo sub representados pelos integrantes de entidades prestadoras de serviço e ou defesa de direitos? Quais as consequências disso para o controle social?

De acordo com o Censo SUAS (2010) e a Pesquisa LOAS + 10, a questão da paridade entre a representação da sociedade civil e representação governamental nos conselhos é uma questão resolvida, pois a maioria dos municípios aponta a existência da igualdade numérica entre estas representações, mas será que essa é a realidade dos conselhos

municipais de assistência social no estado? O que apontam as leis de criação dos conselhos, com suas respectivas alterações, em relação a este quesito? Embora a igualdade numérica não seja indicativa da igualdade de posições este também é um componente importante do processo deliberativo nos conselhos e, portanto para a construção da política de assistência social.

A busca de respostas para as questões aqui apresentadas nos instigam e o presente estudo faz-se necessário na medida em que permitirá analisar não apenas os aspectos normativos e formais que fragilizam o exercício do controle social, mas também os aspectos políticos presentes no processo de eleição/indicação da representação da sociedade civil, que dificultam sua participação e representação autônomas nos referidos espaços.

Entendemos ser este um momento impar para desvelar as várias questões inerentes aos processos deliberativos nos espaços públicos contemporâneos, como os conselhos de assistência social, e que impedem uma atuação mais efetiva dos conselhos na construção da política de assistência social e no exercício do controle social.

O presente estudo está estruturado em três capítulos. O Capítulo 1 reconstitui a trajetória sociohistória da categoria sociedade civil, procurando identificar os diversos sentidos que lhe são atribuídos pelos autores filiados às diferentes concepções teóricas nos vários contextos, abordando também o debate atual em torno da categoria, sua emergência e resignificação no contexto brasileiro, o papel desempenhado pela mesma no processo de democratização e a sua reconfiguração e atuação no modelo de gestão estatal vigente.

O Capítulo 2 analisa a política de assistência social no Brasil, com ênfase para as mudanças produzidas com a implantação do Sistema Único da Assistência Social, o processo de institucionalização dos conselhos de assistência social e o significado do controle social defendido a partir da Constituição de 1998, marco político no processo de luta da sociedade civil pela democratização da sociedade brasileira e das relações estado sociedade.

O Capítulo 3 analisa, a partir da sistematização dos dados coletados através das fontes empíricas, a configuração, representação e participação da sociedade civil nos conselhos municipais de assistência social, destacando entre outros aspectos: o número de integrantes; a questão da paridade entre as representações - governamental e não governamental; a forma de ingresso das entidades/organizações e do/as conselheiro/as; as entidades/organizações representantes da sociedade civil, a alternância dos segmentos representados, através da realização de processos eleitorais; os fóruns da sociedade civil para indicação das suas representações nos conselhos e, ainda, os desafios postos à sociedade civil no exercício do controle social.

Os resultados da pesquisa apontam para um velho cenário diante de novas exigências do sistema unificado da assistência social o SUAS, no que se refere ao controle Social. Ainda não visualizamos um controle social nos moldes idealizados, diante da ocupação dos

espaços públicos, em defesa dos interesses públicos, numa luta equânime pela hegemonia. Porém, pudemos identificar a natureza das organizações civis, que compõem a sociedade civil nos conselhos municipais do Estado e realizar uma análise reflexiva em torno do contexto atual em que estão envolvidas. Desmistificando as questões norteadoras, que nos levaram a realização desta pesquisa.

O presente estudo caracteriza-se como um estudo de natureza quali-quantitativa, pois se entende que a temática permitiu-nos utilizar ao mesmo tempo ambos os métodos. O método quantitativo pressupõe grande quantidade de dados num procedimento de confirmação de hipóteses, por outro lado há necessidade de se tratar do quantitativo, enriquecendo-o com informações qualitativas também em grande números, de forma a ganhar força de argumento e qualidade nas conclusões.

A pesquisa qualitativa busca dar respostas a questões específicas, particulares, que não podem ser quantificadas ou mensuradas em decorrência da subjetividade que possui. Trabalha com o universo dos significados buscando apreender, conforme salienta Minayo (1994, p. 22), “os motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que responde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”.

A diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região “visível, ecológica, morfológica e concreta. [...] A abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas”. O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia. Minayo (1994, p.22)

A pesquisa qualitativa não ignora a importância dos instrumentais quantitativos, caracterizando-se, no entanto, pela prioridade atribuída aos instrumentais qualitativos de pesquisa: observação direta, entrevista e a pesquisa documental entre outros.

Desta forma, o desafio foi a busca de associação entre o quantitativo e o qualitativo, pois sejam quais forem os fenômenos, entidades ou realidade objetos de investigação, o uso conjunto destes métodos qualitativos e quantitativos permitiram um maior aprofundamento no conhecimento dos dados, evidenciando-se aspectos do que se deseja investigar e, da mesma forma, possibilitando focar o pensamento sobre o assunto, decidir e executar.

Segundo Richardson (2009, p.80) uma maneira de transformar dados qualitativos em elementos quantificáveis, bastante empregada por pesquisadores, consiste em utilizar

como parâmetros o emprego de critérios, categorias, escalas de atitudes ou, ainda, identificar com que intensidade, ou grau, um conceito, uma atitude, uma opinião se manifesta.

A investigação sobre o objeto delimitado no presente estudo foi realizada através de pesquisa documental e de entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa documental foi realizada a partir de consulta a fontes primárias como: leis de criação e de alteração dos conselhos municipais de assistência social e decretos e portarias de nomeação dos conselheiros. A legislação foi considerada uma fonte empírica importante, visto orientar (normatizar) a institucionalização e a atuação dos conselhos e, nesse processo, influenciar a dinâmica da representação e da participação da sociedade civil nos referidos espaços. Os conselhos são regidos por leis e sua composição em geral é definida nas leis que estabelecem também as regras para seu funcionamento, financiamento, estrutura e processos eleitorais para alternância das representações.

As entrevistas foram realizadas com conselheiros representantes da sociedade civil dos municípios de pequeno porte I, no período de maio a junho de 20012, durante a capacitação dos trabalhadores do SUAS, promovida pela SETAS, em Cuiabá. Foram entrevistados 12 representantes da sociedade civil sendo: 05 representações de usuários ligados igreja evangélica, sindicato do pequeno produtor rural, lions, voluntária (a maneira como se identificou, pois não está ligada a nenhuma organização social) e igreja católica; 05 representações de trabalhadores ligados ao Conselho Regional de Psicologia e ao Centro de Referência em Assistência Social; 02 representações de entidades ligadas a casa espírita e lar dos idosos. Desses representantes temos: 01 com 12 anos em exercício no Conselho Municipal de Assistência Social, 01 com 08 anos, 01 com 04 anos, 01 com 03 anos, 02 com 02 anos e 06 conselheiros com menos de 02 anos nos CMAS. Os conselheiros são dos municípios de: Castanheira, Nova Santa Helena, Matupá, Araputanga, Nova Guarita, Porto Esperidião, Nova Marilândia, Paranaíta, Nova Nazaré, Nova Olímpia, Santa Carmem e Curvelândia, todos de pequeno porte I.

As entrevistas tiveram como finalidade clarificar e enriquecer algumas situações encontradas na pesquisa documental, em especial as relacionadas a participação e a representação, tanto nos fóruns da sociedade civil para escolha de seus representantes nos como no espaço dos próprios conselhos. Foram importantes porque permitiram captar informações qualitativas, que influem na composição e configuração dos conselhos e na representação e participação da sociedade civil nos mesmos.

Os documentos consultados (leis, decretos e portarias), integram o acervo do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS, que recolheu essa documentação junto aos municípios, com intuito de orientá-los no processo de atualização/adequação dos conselhos, em virtude das modificações realizadas na política de assistência com a aprovação do Sistema Único de Assistência Social.

A pesquisa documental atingiu 81% dos conselhos de assistência social dos municípios de pequeno porte I , ou seja, 110 dos 115 conselhos. O recorte temporal para sua realização foi o período de 1993 a 2011, que compreende o período de aprovação da LOAS, do SUAS e das resoluções 191/2005 e 23 e 24/2006, que regulamentam o artigo 3º da LOAS, com a finalidade de orientar o processo de escolha da representação da sociedade civil nos conselhos, define as entidades/ organizações de assistência social como entidades de atendimento, de assessoria ou defesa e garantia de direitos.

Para a sistematização dos dados levantados na pesquisa documental elaboramos um formulário, (V. apêndice), destacando, dentre outros aspectos: ano de criação; natureza; número de representantes; composição; entidades/organizações da sociedade civil representadas e a forma de escolha/eleição das entidades da sociedade civil representantes nos conselhos.

Este instrumental foi elaborado de forma a identificar entre outros aspectos 1) as entidades/organizações da sociedade civil na composição inicial dos conselhos (leis e decretos de criação); 2) a nova configuração na composição dos conselhos, no caso daqueles que alteraram suas leis; 3) a composição atual (2010) da sociedade civil nos conselhos (portarias e decretos de nomeações pelo prefeito municipal).

1 SOCIEDADE CIVIL: ABORDAGENS, FORMAÇÃO, TRAJETÓRIA E PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA

Ao definir nosso objeto de pesquisa, a categoria sociedade civil ganhou centralidade. Daí, a necessidade de entendê-la, conhecer como se estruturou historicamente o seu protagonismo e compreender a natureza dessa denominação.

O presente capítulo tem como objetivo reconstituir a trajetória sociohistória da categoria sociedade civil, procurando identificar os diversos sentidos que lhe são atribuídos pelos autores filiados às diferentes concepções teóricas nos vários e contextos, abordando também o debate atual em torno da categoria, sua emergência e ressignificação no contexto brasileiro, o papel desempenhado pela mesma no processo de democratização e sua reconfiguração e atuação no modelo de gestão estatal vigente. Este capítulo está dividido em quatro itens: As diferentes concepções sobre a categoria sociedade civil; O debate teórico sobre a sociedade civil pós década de 1970; Sociedade civil, sua emergência e ressignificação no contexto brasileiro; e Sociedade civil e participação social, os desafios do processo democrático e cidadão.

Na literatura, recorreremos tanto às contribuições dos autores que inauguram, no sentido de serem os primeiros a discutir e definir a categoria sociedade civil, como aos autores contemporâneos que procuram redefini-la em virtude das transformações societárias das últimas décadas do século XX. Para tal, recorreremos às análises iniciais das categorias: Estado e sociedade civil e a relação estabelecida entre as duas instâncias nos clássicos da política moderna.

A opção por este percurso parte do pressuposto de que para entender o processo de luta política da sociedade civil e as transformações ocorridas em sua trajetória, configuração e expressão, faz-se necessário identificar os atores presentes no referido processo, suas múltiplas formas organizativas e o pluralismo de suas ideias, destacando alguns fatos que ajudam a entender a sociedade civil a que estamos nos referindo e como ela se manifesta nas diferentes conjunturas sociopolíticas.

1.1 AS DIFERENTES CONCEPÇÕES SOBRE A CATEGORIA SOCIEDADE CIVIL

Importa registrar inicialmente a existência de uma vasta literatura sobre a categoria sociedade civil. Em nosso estudo, no entanto, iremos nos deter aos autores mais conhecidos e referenciados no âmbito das ciências sociais e humanas. Incluem-se aqui as teorias clássicas sobre sociedade civil, desde Hegel, através do associativismo, passando por Rousseau, com a ideia de contrato social, pelo liberalismo de Locke, mediante a separação

entre Estado e sociedade civil, por Marx, com a crítica à sociedade burguesa e a compreensão da sociedade civil como lugar das relações econômicas, até Gramsci, com a afirmação da sociedade civil como conjunto das relações sociais da vida em sociedade e espaço da construção da hegemonia, além dos autores como “Jean Cohen e Andrew Arato, cujas formulações mais elaborada encontrou alicerces na crítica e reapropriação da teoria discursiva da democracia de Jürgen Habermas – mais especificamente nos seus desenvolvimentos conceituais acerca da esfera pública” conforme Laval (2001), que, no contexto das transformações econômicas, políticas e culturais da sociedade contemporânea, formularam uma nova concepção de sociedade civil, denominada de concepção tripartite.

Segundo Gohn (2008, p: 62) “historicamente atribui-se a Aristóteles a origem do conceito de sociedade civil: ‘Koinonia politike’, expressão traduzida para o latim como ‘societas civilis’, correspondendo a uma ‘comunidade pública ético-política’, possuidora de um *ethos* compartilhado pelos membros que a constituem”. Segundo a referida autora, a separação sociedade civil – Estado só vem a acontecer na Idade Moderna, a partir dos escritos de Ferguson e Paine. Em que, Ferguson teria evidenciado o fato de que o Estado não é uma extensão imediata da sociedade (civil). E, anos mais tarde, Paine teria ampliado a concepção de Ferguson, defendendo a limitação do poder estatal em nome da preservação da sociedade civil.

Nesta mesma direção, Nogueira (2003, p. 187) afirma:

A história do conceito remonta ao mundo clássico e medieval, a partir do qual, após longa maturação, ressurgiu colado à progressiva afirmação do pensamento liberal. Chegou ao século XIX, passando pelo Iluminismo, por Ferguson, Adam Smith e Rousseau, e infiltrou-se com destaque nas formulações de Hegel e Marx, mediante os quais se incorporou à cultura teórica contemporânea, penetrando particularmente os universos socialista e comunista.

Ao analisar as categorias estado e sociedade civil e a relação estabelecida entre as duas instâncias nos clássicos da política moderna, Correia (2004, p. 152) ressalta que o ponto em comum entre Hobbes, Locke e Rousseau é o conceito de sociedade civil como sinônimo de sociedade política:

Para Locke a passagem do estado de natureza para a sociedade política ou civil, se opera através do contrato social, os indivíduos singulares dão seu consentimento unânime para a entrada no estado civil. Estabelecido o estado civil, o passo seguinte é a escolha pela comunidade de uma determinada forma de governo. Em suma, o livre consentimento dos indivíduos para o estabelecimento da sociedade, o livre consentimento para a formação do governo, a proteção dos direitos de propriedade pelo governo, o controle do executivo pelo legislativo e o controle do governo pela sociedade, são os principais fundamentos do estado civil. Mello (2006, p. 86).

O que se contrapõe ao Estado de natureza.

Hobbes deduz que no Estado de natureza todo homem tem direito a tudo: O direito de natureza, a que os autores geralmente chamam jus naturale, é a liberdade que cada homem possui de usar seu próprio poder, da maneira que quiser, para a preservação de sua própria natureza, ou seja, de sua vida; e conseqüentemente de fazer tudo aquilo que seu próprio julgamento e razão lhe indiquem como meios adequados a esse fim (Ribeiro, 2006, p.59).

Em que o Estado é a instância que preserva a organização da sociedade a partir de um contrato social⁵.

Segundo Correia (2004, p.151):

[...] filósofos clássicos romperam com a lei divina que definia as relações entre homens predominantes na sociedade feudal e colocaram a história sob controle dos homens racionais, não mais em Deus, ainda que a razão dos homens fosse proveniente de Deus. As transformações estruturais ocorridas com a mudança do modo de produção feudal para o capitalista estabeleceram novas relações sociais, com a ascensão da burguesia e de seus novos atores.

As exigências dessas relações, provenientes das transformações societárias, exigiu um novo ordenamento político e social, para atender as necessidades do modo de produção capitalista, e é este ordenamento que dará origem ao Estado moderno

Ao analisar a sociedade civil e democracia na teoria liberal clássica, Duriguetto (2007), recorre a Macpherson (1978, 1979), afirmando que a base teórica do Estado liberal democrático e da moderna cidadania radica no princípio da igualdade de posse de direitos civis/individuais articulado e relacionado às teorias contratualistas do 'direito natural' ou jus-naturalismo, e ao processo de transição para o capitalismo. A autora continua sua análise afirmando que:

[...] é com esses fundamentos que a ordem política passa a ser deduzida a partir de interpretações acerca da natureza humana. Rompendo com as concepções de homem tanto da tradição judaico-cristã – que o concebia como criatura divina inserido em uma comunidade que se submete a vontade de Deus – quando da tradição aristotélica – que o concebia como animal político inserido em uma comunidade voltada para a elaboração intersubjetiva da sociabilidade – o homem passa a ser concebido como ser natural,

⁵ Em Locke, o contrato social é um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente no estado de natureza. No estado civil os direitos naturais inalienáveis do ser humano à vida, à liberdade e aos bens estão melhor protegidos sob o amparo da lei, do árbitro e da força comum de um corpo político unitário.

racional e individualizado, que age movido por paixões e interesses. Ou seja, passa a ser fundamentalmente concebido como sendo proprietário de si mesmo e de suas capacidades, e eram essas 'posses' que determinavam a sua liberdade e a realização de suas potencialidades. Duriguetto (2007, p.34).

É com base nessa 'ontologia' que os jusnaturalistas vão edificar a ideia de sociedade civil – uma sociedade caracterizada por relações de troca entre indivíduos livres e iguais, [...] uma esfera para a proteção dessa propriedade e para a manutenção de um ordeiro relacionamento de trocas”. Duriguetto (2007, p. 34/35, apud MACPHERSON, 1979, p.15)

Para compreendermos as relações sociais estabelecidas naquele momento histórico de transição para o modelo de produção capitalista, recorremos a Amaral (2008, p.58) para quem:

A racionalidade da economia era atribuída a um mito fundacional, “a mão invisível de Smith”. Ou seja, à auto-regulação das relações sociais capitalistas, vulgarmente chamadas de ‘mercado’. Esse mito requeria, no entanto, uma postura diferenciada de Estado (entendido como sociedade política). Da pretensa neutralidade a uma intervenção protetora dos interesses burgueses, passava-se automaticamente à formulação do ‘Estado guarda noturno’, que deveria proteger os contratos, a propriedade, a liberdade.

Para Amaral (2008, p.59) esse processo foi sendo definido e redefinido já no período que vai de Hobbes à Revolução Francesa. Do bom selvagem ou do homem lobo do homem, essas teorias confluíram para a ideia de uma oposição entre “estado de natureza” e “estado social”. No primeiro, predominava o conflito sem regras; no segundo, a ordem baseada na regulação dos interesses e necessidades (o chamado pacto social)”.

Partindo dessa reflexão, a autora afirma ainda que essa é a matriz a partir da qual as relações sociais foram se moldando, de acordo com os interesses de classes em constante luta, apresentando um significado diferente de sociedade civil em que esta passa a ser o lugar da harmonia, da coesão e sua expressão é o mito da cidadania na pressuposição de que “todos somos iguais perante a lei”, numa visão liberal⁶, entendendo a racionalidade social, política, econômica e cultural como se fosse patrimônio uniforme de todos. Requeria-se a participação do Estado, tolerando alguma forma de “proteção” aos trabalhadores, desde que isso não afetasse a lógica de funcionamento do mercado capitalista.

⁶ Nos séculos XVIII e XIX, o capitalismo florescia na forma de pequenas e numerosas empresas que competiam por uma fatia do mercado, sem que o Estado interferisse na economia. Nessa fase, denominada *capitalismo liberal*, ou *concorrencial*, predominava a doutrina de Adam Smith (1723-1790), segundo a qual o mercado deve ser regido pela livre concorrência, baseada na lei da oferta e da procura: quando a oferta é maior que a procura, os preços se elevam. Refletindo o otimismo científico-tecnológico característico do período, Smith acreditava que o mercado atingiria um equilíbrio natural por si só e que o progresso constante conduziria a humanidade à condição ideal, na qual não haveria escassez e tudo seria bem-estar.

Nesta mesma perspectiva, Acanda (2006) ressalta que é importante mencionar o fato histórico de que o Estado moderno, que foi lentamente se configurando a partir dos processos históricos de mudança iniciados no século XVI, nunca se limitou a exercer o papel de vigia que lhe foi atribuído no início da ideologia liberal, teve desde o princípio a tarefa de defender, mediante medidas protecionistas de vários tipos (inclusive a guerra), os interesses de suas respectivas burguesias nacionais. Para Acanda, a sociedade civil originária, conformada pelas formas de associativismo burguês, longe de ter no Estado um adversário ou mesmo um simples acompanhante indiferente, foi reforçada em seu desenvolvimento pelo próprio Estado. Com isso, além do Estado burguês ter intensificado sua presença na economia, o liberalismo legitimou a intromissão estatal na própria esfera do civil, para que regulasse os espaços de associatividade de forma a impedir, ou limitar, a constituição de entes coletivos de desafiar o domínio do capital, verificando-se, portanto, a sociedade civil burguesa apoiada pelo poder político, quando não induzida por ele.

Ainda de acordo com Acanda (2006, p. 169), as transformações históricas ocorridas na Europa com o Advento da Revolução Industrial no fim do século XVIII viram-se refletidas nas transformações do liberalismo. O princípio do contratualismo, que havia sido erigido em sólido obstáculo contra toda interferência da razão política no campo da racionalidade econômica, foi depois utilizado como argumento principal para reclamar a ingerência do Estado não apenas na esfera econômica, mas também em todo âmbito das relações civis.

De acordo com Gohn (2008, p. 62) é:

[...] a partir de Hegel, no século XIX, que o conceito de sociedade civil vai assumir um estatuto teórico efetivo. As regras de mercado assumem um caráter fundamental para a estruturação da sociedade civil [...], localiza a sociedade civil entre as esferas da família e do estado [...] é o primeiro autor moderno a conferir centralidade à ideia da sociedade civil.

Nesse sentido, Amaral (2008, p.73) afirma que “para Hegel o ponto de partida é o estado e neste a família e a sociedade civil desdobram-se e tornam-se seus supostos, como subordinados às suas leis e aos seus interesses”. Necessitará da disposição dos cidadãos para a plena realização dos seus fins. Em Hegel, segundo a autora, “a família se constituiu como uma relação ética imediata, porque é através dela que o indivíduo elabora o sentido de pertencimento a uma comunidade. Daí, o nascimento da sociedade civil, que para Hegel, constitui-se pela existência de inúmeras famílias, que trazem consigo os interesses mais diversificados”.

A sociedade civil de Hegel, segundo Bobbio (1982, p. 29), não é mais o reino de uma ordem natural, que deve ser libertada das restrições e distorções impostas por más leis, mas, ao contrário, o reino “da dissolução da miséria e da corrupção física e ética”. Bobbio

afirma ainda que em Hegel o conceito de sociedade civil é, sob certo aspecto, mais amplo e sob outro, mais restrito que o conceito de sociedade civil que será utilizando na linguagem marxiana-engelsiana. Mais amplo porque na sociedade civil Hegel inclui tanto a esfera das relações econômicas e formação de classes como a administração da justiça e o ordenamento administrativo e corporativo. Mais restrito porque em Hegel a sociedade civil constitui o momento intermediário entre a família e o Estado, e, portanto, não inclui “todas as relações e instituições pré-estatais, inclusive a família”.

Assim, as formulações teóricas de Hegel a respeito da sociedade civil foram sintetizadas em sua obra: *Princípios da Filosofia do Direito*, sendo esta primeira obra objeto de críticas marcantes de Marx as teorias Hegelianas, evidenciando as contradições presentes em sua teoria para pensar a relação entre Estado e Sociedade Civil.

As afirmações de Hegel, segundo Amaral (2008), teriam levado Marx a escrever a *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, obra que se configura como uma confrontação de Marx às ideias de Hegel. No entender da autora, é a partir das elaborações hegelianas sobre o Estado moderno, que Marx conseguiu avançar as suas reflexões, fazendo a seguinte referência: “não há que criticar a Hegel por descrever a essência do Estado moderno, tal como é, mas por fazer passar o que é pela essência do Estado”. Marx (apud Netto, 2004, p. 24, apud Amaral 2008, p.78). Assim, ela destaca que é importante ressaltar que quando Marx vai trabalhar com a análise de Estado, o faz sempre relacionado ao Estado Burguês⁷ e sua análise é basicamente datada.

Nesse sentido Amaral (2008), analisa que a essência da polêmica de Marx com Hegel radica no fato deste reiterar a natureza jurídica das instituições políticas. Todavia, para que Marx descortinasse o constructo de Hegel sobre Estado, e consequentemente sua dimensão de crítica filosófica, era necessário analisá-lo para além das formas jurídico-políticas que o constituem. Para tanto, Marx empreende a crítica social, apoiado na compreensão de que a relação Estado e sociedade civil é uma relação essencialmente dialética, contradizendo Hegel que sustenta a ideia de que existe uma relação orgânica entre Estado e Sociedade Civil.

Diante disso a autora continua sua reflexão expondo que, Marx se opõe à ideia de que o Estado é um elemento universalizador que compreende a sociedade, que o funda, destacando a centralidade presente entre universalidade do Estado e particularidade dos interesses, dizendo que é por isso que se faz necessário romper com a propriedade privada e com a noção de que o Estado é um momento de universalidade. Marx evoca a alienação como um processo permanente da relação Estado e sociedade civil, afirmando que nessa

⁷ Segundo Netto (2009), é o Estado capturado pela lógica do capitalismo monopolista, funcional ao capitalismo monopolista no nível de suas finalidades econômicas, atuando como comitê executivo da burguesia, se expressando nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho.

direção os indivíduos se encontram destituídos de consciência crítica, de personalidade e de reconhecimento.

Segundo Correia (2004, p. 161-162),

[...] na perspectiva marxiana, o Estado é concebido como uma esfera que deriva da sociedade civil, necessária para administrar os conflitos estruturais à reprodução das relações de produção, por isso não se pode separar a base econômica, ou seja, a sociedade civil da esfera política e do Estado, pois este último será sempre solicitado no processo de regeneração da estrutura social". O estado se legitima a partir do estabelecimento de consensos na sociedade civil, pois para que a classe dominante seja hegemônica tem que atender às demandas das classes subalternas. É neste espaço que se dá a luta de classes, onde uma vai tentar ter hegemonia sobre a outra, exercendo assim, o controle social, que estará de um lado ou de outro, dependendo da correlação de forças.

Vale lembrar aqui, as condições sócio-históricas do período, onde a relação econômica era respaldada na expansão da sociedade mercantil, e, portanto, de construção de uma sociedade onde a relação entre os homens se dava prioritariamente, através das trocas de produtos dos trabalhos que realizavam. Ao longo do tempo se complexifica e se transforma dialeticamente, com relações contraditórias, “ao nível da ordem social. São delas que derivam a gênese do Estado bem como para sua natureza coercitiva e opressora deste” (Amaral, 2008).

Segundo Teixeira (2002, p: 42, apud Coutinho),

[...] se já tratada por Hegel e Marx, que a concebiam como separada do Estado e determinada pelas relações econômicas, é Gramsci que vai apresentar elementos básicos para a compreensão atual, definindo-a como o conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias pelas quais as classes buscam exercer a hegemonia.

O redimensionamento do papel do Estado legitimado pelo ideário liberal vem fortalecido depois de 1870, com a passagem da nova fase do capitalismo concorrencial para o monopolista ou imperialista. Nessa fase, nos países capitalistas desenvolvidos, houve um crescimento da sociedade civil contrária aos interesses da burguesia. Acanda (2006) afirma que a contestação ao poder da burguesia obrigou-a a reestruturar seu “padrão de hegemonia”, conforme havia proposto pelo liberalismo, onde a perspectiva liberal entendia o Estado e a sociedade como sistemas autônomos, unidos por laços externos. As lutas das massas populares, de forma lenta, mas incessante, conquistaram a extensão dos direitos de cidadania e fizeram os grupos dominantes compreenderem que o Estado já não podia continuar sendo interpretado, pelo resto da sociedade, como “comitê administrativo” da burguesia. As

transformações nas relações sociais, o pós- guerra, a transição ao socialismo, segundo Acanda, fizeram com que Gramsci fosse o primeiro teórico a elaborar, dentro do marxismo, um sistema conceitual completo para apreender de forma unitária a complexa fenomenologia do poder nas sociedades capitalistas contemporâneas.

Como destacou Hobsbawn (1981, p. 35 apud ACANDA 2006, p.172),

Gramsci não entendeu o domínio burguês apenas como uma imposição, mas percebeu a capacidade dessa classe de estabelecer e preservar sua liderança intelectual e moral mais para dirigir do que para obrigar. A essa capacidade Gramsci chamou de “hegemonia”, e dedicou parte considerável de seu esforço teórico ao estudo de suas condições e possibilidade de existência.

Ao analisar o conceito de sociedade civil em Marx e o conceito de sociedade civil em Gramsci, Gohn (2008, p. 65) afirma que:

[...] a filosofia política de Gramsci destaca a importância da organização da sociedade civil para a mudança da sociedade política, num plano onde há táticas e estratégias denominadas guerra de posição e guerra de movimento. Trata-se de organizar a sociedade civil para democratizar o Estado e seus aparelhos (a sociedade política). Ela não se contrapõe ao Estado mas é uma de suas partes constitutivas, junto com a sociedade política.

Isso principalmente levando em consideração a teoria marxista clássica de Estado, considerada em sentido estrito como organismo de coerção e dominação pela classe dominante.

Para Raichellis (2007, p. 27), Gramsci amplia essa visão ao afirmar que o Estado comporta duas esferas: a sociedade política ou Estado no sentido estrito da coerção, e a sociedade civil, constituída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, como os sindicatos, os partidos, as igrejas, o sistema escolar, a organização material da cultura (imprensa, meios de comunicação em massa) e as organizações profissionais. Para Gramsci, Segundo a autora, são essas duas esferas que dão um novo formato ao Estado, ampliando-o.

Nesse sentido, para compreender tal afirmativa devemos esclarecer que:

[...] a sociedade política está constituída pelos órgãos das superestruturas encarregados de implementar a função de coerção e domínio, ao passo que a sociedade civil é conformada pelo conjunto de organismos, usualmente considerados “privados”, que possibilitam a direção intelectual e moral da sociedade, mediante a formação de consenso e a adesão das massas. A trama da sociedade civil é formada por múltiplas organizações sociais, de caráter cultural, educativo e religioso, mas também político e, inclusive, econômico. Por seu intermédio, difundem-se a ideologia, os interesses e os valores da classe que domina o Estado, e se articulam o consenso e a dire-

ção intelectual e moral e intelectual do conjunto social. Nela se forma a vontade coletiva, se articula a estrutura material da cultura e se organiza o consentimento e a adesão das classes dominadas. Acanda (2006, p.175)

Na concepção gramsciana, segundo Amaral (2008), a sociedade civil constitui, o conjunto das organizações voluntárias, referenciada pela visão de totalidade e unidade entre as esferas política e econômica, cultural e política, compreendidas no contexto dialético e contraditório. É um campo aberto onde qualquer um que queira se organizar (partido, sindicato e movimento social) para empunhar uma bandeira e chamar a atenção para uma causa pode organizar-se. Amaral (2008) ressalta, no entanto, afirma que é preciso ter sempre presente que para Gramsci a sociedade civil não é uma mera junção de representações e práticas homogêneas, mas, sobretudo, um dos espaços privilegiados da luta de classe, sendo fundamental a afirmação das identidades e práticas classistas para escapar da leitura liberal que reduz a sociedade civil a superestrutura, ignorando seu papel decisivo na articulação da totalidade social.

As reflexões de Demo (2009, p. 29) também nos ajudam a compreender a distinção entre sociedade civil x sociedade política e a relação dialética existente entre ambas:

Dizemos sociedade civil em contraposição dialética à organização do Estado. Em tese, o Estado seria a organização da sociedade civil, já que os detentores do poder teriam nada mais que um mandato de representação a partir da sociedade. Na prática, porém, a constatação é outra: o Estado tende a tornar-se muito mais representante da parte dominante da sociedade do que da parte dominada. Admite-se como regra fundamental do jogo de qualquer estrutura de poder, quando visto o poder de cima para baixo, ou da ótica dominante, sua tendência a privilegiar-se às custas dos dominados.

Na concepção de Acanda (2006, p. 179) família, igrejas, escolas, sindicatos, partidos, meios de comunicação de massa e até mesmo o senso comum compartilhado por todos, e que determina aquilo que é aceito como normal, natural e evidente são elementos de um espaço cuja denominação como sociedade civil não indica seu alheamento em relação às lutas políticas pelo poder, mas um campo específico do aprofundamento da hegemonia de uma classe. Ainda que as instituições repressivas continuem sendo instrumentos imprescindíveis para a classe dominante, a coerção absoluta nunca foi uma opção viável. No capitalismo, segundo o referido autor, a burguesia se vê obrigada a buscar e a organizar ativamente o consenso – ainda que passivo – dos dominados, e consegue organizá-lo por sua capacidade de disseminar normas políticas, culturais e sociais através das instituições “privadas” da sociedade civil. O Estado é a combinação, em proporções variáveis, de momentos de consenso e momentos de força.

Desse modo, Amaral (2008) destaca que o processo de formação de hegemonia deve ter como referência práticas pedagógicas que viabilizem a consolidação da democracia. A construção dessa vontade coletiva relaciona-se diretamente a reforma intelectual e moral das massas e supõe a desconstrução da velha racionalidade, que leva em conta a autonomia dos indivíduos. Para a autora, um dos grandes méritos do pensamento de Gramsci nessa discussão sobre sociedade civil é o de mostrar que a dicotomia entre sociedade civil e sociedade política, tão bem construída pelo discurso liberal, expressa a existência de uma relação plena de contradições, num espaço de conflitos e não de colaboração, face a racionalidade dos dominantes.

A partir das últimas décadas de século XX, outras teorias irão influenciar o debate acerca da sociedade civil, em especial a concepção tripartite formulada por Cohen e Arato que reduz a sociedade civil basicamente às organizações não governamentais criadas no contexto das reformas neoliberais para reduzir a função social do Estado.

1.2 O DEBATE SOBRE A SOCIEDADE CIVIL PÓS DÉCADA DE 1970

O debate teórico sobre sociedade civil foi retomado na década de 1970. O seu ressurgimento teria ocorrido na Europa, com a crise do estado de bem-estar e na Polônia com o fortalecimento da sociedade civil Sindicato Solidariedade. Para Costa (1994) a redescoberta da ideia de sociedade civil aparece vinculada, politicamente, a um conjunto de acontecimentos distintos como a crise do socialismo real, a crise do estado de bem-estar na Europa e o surgimento de movimentos populares como o como Sindicato Solidariedade na Polônia.

Nesse sentido o autor analisa o contexto em que, a sociedade civil transforma-se em bandeira política de grupos dissidentes do leste com reivindicação de liberdade de imprensa, de associação e reunião, participação no poder, pluralismo político e estado de direito, nos termos das democracias capitalistas. Nas democracias ocidentais o Estado de bem-estar perdeu a força mobilizadora, sobretudo na Europa, por sua incapacidade de reconhecer e incorporar os novos padrões de relacionamento com o Estado, almejados por aquelas sociedades, entre outros fatores.

Assim, continua refletindo que no âmbito das teorias do Estado, a questão latente é aquela que se refere às tentativas de formulação, em face da citada crise do intervencionismo, de novas formas de relação entre Estado e sociedade, com enfoque as teorias da democracia pelo esforço de elaboração de um modelo que contemple a questão da autonomia, “vinculando-a a formas de organização liberal-representativas e participativo-democráticas”.

Lavalle (2001) afirma que o conceito da “nova sociedade civil” ainda que conte com secular tradição, cristalizada em mais de uma linhagem da filosofia política moderna, sua nova pujança respondeu originalmente ao debate que acompanhara as mudanças dos países do leste europeu e, de forma particular, da sociedade polonesa em começos da década de 1980.

Segundo Lavalle (2001, p. 7):

[...] o modelo da nova sociedade civil reputa-se investido de maior pertinência para pensar a democracia porque não fornece, nem pretende fornecer, uma caracterização meramente descritiva da existência e comportamento dos novos atores sociais emergentes ou de recente consolidação; antes, visa restabelecer um marco teórico e normativo para apreender o sentido cabal das novas tendências registradas na ação coletiva – extraíndo-lhes consequências relevantes para a redefinição da democracia e do espaço público no Brasil.

Na América Latina, especialmente no Brasil e na Argentina, sob inspiração gramsciana, a categoria sociedade civil adquiriu um relevante estatuto para ser pensada como espaço fora do regime militar, de possibilidade de reinserção na cena pública de organizações populares, partidos de esquerda, sindicatos e associações combativas. Simionatto (2010).

Wanderley (2012, p.9) numa referência a Simionatto (2010), trás contribuições para analisar a temática sociedade civil com base em três concepções presentes no debate atual sobre sociedade civil:

A primeira é concepção de sociedade civil liberal-democrática (com base principalmente em Cohen e Arato), que substitui categorias e conceitos relacionados entre estrutura e superestrutura, por argumentações subjetivas relacionadas à dinâmica do “mundo da vida”, que em boa medida acabaram por esvaziar a compreensão da sociedade civil como arena de luta política para além das conquistas de direitos de cidadania. Essa perspectiva aproxima-se das formulações liberais [...] A segunda concepção, denominada sociedade civil liberal-corporativa ou neoliberal (com tendências derivadas de M. Walzer, C. Taylor, A. Wolfe, J. Kaene e E. Gellner entre outros) [...] a participação é tomada como inovação metodológica para conferir maior compromisso e legitimidade às ações de um amplo marco de atores sociais, incluindo ONGs, governos locais, nacionais e internacionais, organizações comunitárias, redes sociais, informais, setor privado, sindicatos e grupos organizados diversos [...] a sociedade civil foi reduzida ao âmbito dos interesses privados e corporativos, como uma esfera autônoma, sem conflitos, destituída da prática em sentido amplo [...] A terceira concepção distinguida é a gramsciana, na qual o conceito de sociedade civil é instrumento de projeto, refutando as duas concepções citadas. A sociedade civil [...] significa, assim,

“a hegemonia política cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado”.

Teixeira (2002) utiliza em sua obra para análise da sociedade civil, no exercício da participação cidadã, a concepção trabalhada por Cohen e Arato, onde a sociedade civil compreenderia: a) pluralidade - famílias, grupos informais, associações voluntárias; b) publicidade – instituições de cultura e comunicação; c) privacidade – domínio do autodesenvolvimento e da escolha moral; d) legalidade – estruturas de leis gerais e direitos básicos. A pluralidade indica a interação de estruturas legais, instituições de comunicação e cultura, associações, movimentos sociais e indivíduos que se articulam em espaços públicos autônomos com base em processos de diferenciação, integração e reprodução cultural. A publicidade implica a interação entre os atores; na privacidade preservando-se também a esfera da intimidade, da autonomia dos indivíduos e do reconhecimento do outro. Na legalidade esses componentes são demarcados na relação estabelecida entre Estado e mercado.

Na análise de Montañó e Duriguetto (2011, p.71), o “Mundo da Vida”⁸ habermasiano pode-se relacionar, conforme Cohen e Arato (1992, p.478 et seq.), ao conceito de sociedade civil, sendo esta, portanto, a esfera (pretendidamente autônoma do sistema) em que ocorre a ação comunicacional, a interação humana, canalizando os fluxos comunicativos para a esfera pública, através desse conjunto de associações voluntárias (a que Habermas denomina sociedade civil) desvinculadas do Estado e do mercado, como ‘base social de esferas públicas autônomas’, pois se distingue ‘tanto do sistema econômico como da administração pública’. Como exemplos: diferentes movimentos, associações e organizações voluntárias “especializadas na geração e propagação de convicções, em descobrir temas de relevância para o conjunto da sociedade, em interpretar valores, produzir bons fundamentos, desqualificar outros. Os autores, ainda citando Habermas, dizem que o papel dessa base social pela sociedade civil é o de captar ‘os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensá-los e transmiti-los, a seguir, para a esfera pública política’. Portanto, podendo resultar dessa dinâmica social ‘um deslocamento de pesos nas relações entre dinheiro, poder administrativo e solidariedade, a partir das necessidades de integração e regulação. Habermas (1997,p.22)

A dissociação sociedade civil x versus estado têm gerado posições distintas na relação com o estado. Essa dissociação sociedade civil x estado, que no regime autoritário fazia

⁸Para o autor, o lugar transcendental (portanto fundante, não fundado pelas relações sociais concretas) (ver Habermas, 1987, p. 178) onde se desenvolve a intersubjetividade, a cultura, os valores, constitutivos do ser social, é o Mundo da Vida (Lebenswelt). É nele que se processa a ação comunicativa que permite a pelo menos um emissor e pelo menos um receptor estabelecerem acordos, consensos. O Mundo da Vida é, por assim dizer, anterior (p. 429) e onipresente (p.176); sua “cumunalidade” é “prévia a todo dissentimento possível” (p.187). É por isso que o Mundo da Vida aparece “desde a perspectiva dos participantes [...] como contexto, criador do horizonte, dos processos de entendimento” (p.193). Para o autor, portanto, o “Mundo da Vida” é a esfera social onde ocorre o “agir comunicativo”.

sentido, pois se tratava de derrubar o regime autoritário, que não se abria à participação espontânea da sociedade civil, provocou, pós-regime militar, posturas antagônicas e equivocadas. Vários movimentos sociais, por exemplo, se recusaram a estabelecer qualquer tipo de relação com o Estado e as instituições políticas. As reivindicações pela criação de espaços de participação popular na esfera estatal como os conselhos de políticas públicas vêm ao encontro a esta concepção que pensa o estado e as instituições estatais como espaços contraditórios. Parte do pressuposto de que é através do embate político que se constroem disputas e deliberam sobre demandas da coletividade, de forma a garantir a ampliação das políticas públicas e o acesso aos direitos sociais.

Wanderley (2012, p.8), analisando as oscilações acerca das interpretações mais emblemáticas sobre a sociedade civil assentes nos tempos atuais, identifica que:

Primeiro as interpretações mais influentes da sociedade civil carregam as tintas da estilização normativa de uma sociedade civil virtuosa e produtora de efeitos democratizadores nos planos políticos, cultural e econômico. Segundo, a sociedade civil é abissalmente mais heterogênea do que as formulações teóricas do momento da “euforia” levariam a supor, e, por conseguinte – em vez de unificada por compromissos e valores comuns – é perpassada por divergências e conflitos e portadora de características que podem gerar efeitos negativos ou positivos. Terceiro, a sociedade civil ou o conjunto de atores habilitados a se qualificar como parte dela em cada contexto tem assumido funções institucionalmente reconhecidas – por governos nacionais e subnacionais e por instituições multilaterais – no desenho, no controle e na execução de políticas públicas e programas de ajuda, bem como na representação de públicos diversos e interesses difusos. Ipea (2010, p. 505)

No entanto no Brasil, especialmente a partir da década de 1990, com a implementação das políticas neoliberais e a transferência de parte das responsabilidades estatais para a sociedade civil, a concepção gramsciana de sociedade civil vem perdendo espaço para a concepção tripartite de sociedade civil constituída pelos segmentos – estado – mercado e sociedade civil. Nessa concepção não há articulação dialética e contraditória entre os segmentos, que funcionam de forma autônoma e independente uns dos outros, além de abrigar apenas as organizações civis. É nessa perspectiva que Simionatto (2010), analisa que “as tendências de “direita” [...] por sua vez, serviram-se igualmente da sociedade civil como arena representativa de interesses privados e corporativos, de forma despolitizada, suporte para a ofensiva capitalista em suas reformas neoliberais intensificadas ao longo dos anos 1990”.

Para Correia (2004) a concepção liberal de sociedade civil é a que tem prevalecido no debate contemporâneo. O que caracteriza essa concepção é uma dicotomia entre Estado

e Sociedade Civil⁹. Nesta perspectiva, o conceito de sociedade civil é tratado por um viés predominantemente político sem articulação alguma com a base econômica, constituindo-se em um espaço homogêneo sem contradição de classe. Os interesses que nela circulam apresentam-se como universais, abstraindo-lhes o caráter de classe.

Nogueira (2005, p. 58-59) ressalta que:

[...] a década de 1990 assistiu há uma espécie de entronização da ideia de sociedade civil nos projetos de reforma do Estado e hoje é quase unânime o argumento de que só pode haver reforma que produza um Estado ativo, competente e democrático se ela trazer consigo uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática. Na visão do autor, no entanto, o consenso é mais aparente que real [...] A incorporação do tema ao discurso da reforma fez-se com a nítida predominância de uma sociedade civil reduzida a recurso gerencial: interesses, grupos, indivíduos e comunidades deveriam se organizar, autonomamente, para transferir sustentabilidade e recursos às políticas públicas. Não se trata de uma organização autônoma voltada para emancipação, a construção de consensos e hegemonias ou a interferência coletiva nos espaços em que se definem as escolhas e as decisões fundamentais, mas de uma organização subalternizada, domesticada, concebida de modo técnico.

Nesse sentido, os movimentos sociais na visão do autor, se transforma, dirigindo-se muito mais para a gestão da política do que para a oposição a política. O discurso ficará mais técnico e operacional, abrindo-lhe tanto para a inovação conceitual quanto para uma mudança de enfoque.

Para Nogueira (2005, p.59) o discurso reformista privilegiou unilateralmente a importância da sociedade civil no contexto e na dinâmica da reforma do Estado. Tratou de valorizar precisamente sua contribuição para a gestão e a implementação de políticas. Assim concebida, a sociedade civil conteria um incontornável vetor antiestatal: seria um espaço diferente do Estado, não necessariamente hostil a ele, mas seguramente “estranho” a ele, um ambiente imune a regulações ou a parâmetros institucionais públicos – um lugar, em suma, dependente bem mais de iniciativa, empreendedorismo, disposição cívica e “ética” do que de perspectiva política e vínculos estatais. O discurso alternativo, por sua vez, ainda que impulsionado pelas ressonâncias de sua fase anterior, espelhará a operação semântica oficial. Abandonará a fronteira do Estado como campo de lutas de emancipação para se concentrar numa ideia de Estado como espaço de regulação, elaboração e implementação

⁹ O Estado corresponde ao espaço público e aparece como instancia neutra de manutenção da ordem através do uso das leis e como arbitro dos conflitos sociais, garantindo assim as condições para o livre mercado aprovisionado apenas aos serviços que não interessam aos mesmos. A sociedade civil corresponde ao espaço privado e tem como centro a propriedade privada, aparece como um conjunto de relações sociais diversificadas entre classes e grupos sociais. Nela existem as relações econômicas de produção, distribuição, acumulação de riqueza e consumo de produtos que circulam através do mercado (Chauí, 1995, p.405). O centro do Estado é a garantia da referida propriedade. Essa função do Estado tem suas raízes em Lock.

de políticas. Haverá menos antagonismos e mais consenso racional, menos democracia política e mais deliberação democrática.

Assim, a sociedade civil seria “um lócus em que não nasceria nenhum movimento de crítica política, contestação de ordem ou oposição ao poder”. Nogueira (2005, p.60)

Para Nogueira (2003) a sociedade civil serve para fazer oposição ao capitalismo, para delinear estratégias de convivência com o mercado, para propor programas democráticos radicais e para legitimar propostas de reforma gerencial no campo das políticas públicas. Busca-se apoio na ideia tanto para se projetar um Estado efetivamente democrático como para se atacar todo e qualquer Estado.

É, em nome da sociedade civil, que, segundo o referido autor, muitas pessoas questionam o excessivo poder governamental e suas regulamentações no interior do aparelho estatal. Apela-se a sociedade com o propósito de recompor as “virtudes cívicas”, pregando o retorno dos bons modos e bons valores. É em nome da sociedade civil que se combate o neoliberalismo e se busca delinear uma estratégia em favor de uma outra globalização, mas é também com base nela que se faz o elogio da atual fase histórica e se minimizam os efeitos das políticas neoliberais.

Em suma, o apelo a figura conceitual da sociedade civil serve para que se defenda tanto a autonomia dos cidadãos e a recomposição do comunitarismo perdido, como para que justifiquem programas de ajustes e desestatização.

O item a seguir reconstitui a trajetória da sociedade civil, evidenciando os caminhos percorridos pelos seus diversos atores na luta pela redemocratização do Estado, enfatizando sua organização no processo de transposição da ditadura para democracia, sua pauta de luta pela participação na definição da “coisa pública”, na democratização da gestão e na instituição de novos direitos.

Trata-se da trajetória recente da sociedade civil brasileira, pós-década de 1970, período caracterizado como de renascimento e/ou ressurgimento da sociedade civil, procurando identificar os seus principais atores sociais e políticos, demandas, conquistas e a relação com o Estado nos diferentes momentos, bem como as transformações ocorridas na sua configuração na década de 1990, com as reformas neoliberais.

1.3 SOCIEDADE CIVIL: SUA EMERGÊNCIA E RESSIGNIFICAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

A literatura sobre a temática, revela que o final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, caracterizam-se pelo ressurgimento dos movimentos populares urbanos de luta pela moradia, saúde, transporte, creche, educação; pelo surgimento do novo sindicalismo e dos movimentos sociais identitários (feminista, negro, indígena, entre outros). A referida literatura destaca ainda, a importância do papel desempenhado pela ala progressista da Igreja Católica, através da Teologia da Libertação, e de instituições como Ordem dos Advogados do Brasil - OAB e Associação Brasileira de Imprensa - ABI entre outras no processo de (re)articulação das forças sociais e políticas reprimidas pelo regime autoritário, nas lutas pela redemocratização do País, pela instauração do processo constituinte e para a aprovação da Constituição de 1988.

Segundo Santos (2008, p. 73), o apoio da Igreja Progressista foi fundamental para que os movimentos pudessem se reunir nos bairros, uma vez que a Igreja lhes cedia os salões paroquiais e dava apoio espiritual e político para que as camadas populares urbanas pudessem se organizar. É importante ressaltar que ‘mesmo antes, no início da década de 1960, a encíclica do Vaticano *Mater et Magistra* pregava a ‘autonomia’ da sociedade em relação ao Estado, além da necessidade de se criarem “corpos e organismos intermediários” para revitalizar a sociedade civil, por meio de estímulo a participação e à autodeterminação”. Santos (2008, p.73).

A importância da atuação da ala Progressista da Igreja Católica no processo de rearticulação das forças sociais e políticas durante o regime autoritário, nas lutas pela cidadania e pela redemocratização do País já foi intensamente abordada e não será aprofundada neste estudo. O registro aqui é no sentido de assinalar sua importância como uma organização da sociedade civil, que além de atuar na luta contra a ditadura também desempenhou papel importante no processo de criação e articulação de outras organizações e movimentos sociais, isto é, de outras organizações da sociedade civil, como as diversas entidades de defesa e promoção dos direitos humanos, as entidades de luta pela reforma agrária, além das inúmeras organizações, movimentos sociais (negro, indígena, de mulheres entre outros) e dos movimentos populares criados nas periferias urbanas.

Além dos movimentos populares urbanos, que emergiram a partir dos espaços de moradia em torno de questões relacionadas à infraestrutura (saúde, transporte, educação, saneamento), adquirindo depois dimensões políticas mais amplas, engajando-se nas lutas pela redemocratização. Identificaremos, o novo sindicalismo, um ator social que emerge (ou ressurge) com grande peso nas manifestações da sociedade civil brasileira dos anos de 1970 1980, não só pela força nas negociações salariais na relação capital trabalho, demons-

tradas nas grandes greves realizadas pelos operários do ABC paulista e de Contagem – MG expressando a capacidade de mobilização e de manifestação na esfera pública, mas também por ter atuado na articulação de um partido de massa no país.

De acordo Santos (2008), no início da década de 1980 os movimentos populares, sociais e sindicais articulam-se aos partidos de oposição com propostas políticas contra o regime ditatorial e na luta pela redemocratização da sociedade. A disseminação da ideia da formação de um partido político que representasse o interesse dos trabalhadores e dos movimentos populares aos poucos foi se estruturando. A interação entre estes e os sindicatos, iniciada com o apoio dos movimentos populares e dos setores progressistas da Igreja à greve dos metalúrgicos do ABCD paulista, em 1980, contribuiu para tornar essa ideia viável. Daí surgiu o Partido dos Trabalhadores - PT que abarcava os anseios por mudanças.

Para Costa (2006), a efervescência dos movimentos sociais e populares, a articulação política da classe trabalhadora e a adesão de setores do empresariado nacional à luta pela democracia suscitaram o desejo de construir um novo patamar de relações sociais, e foi nesse clima de anseios pela igualdade que se colocaram os trabalhos de redação da nova ordem normativa para o estado democrático no Brasil. Durante este período, segundo a referida autora, a expressão da pluralidade dos interesses e ideias numa sociedade que havia sido reprimida pela ditadura colocou um conjunto de demandas ao Estado, como se este fosse, de fato, o ordenador do caos social, como se mudando a carta constitucional imediatamente se mudasse o país e as relações históricas que concretizam a luta de classes dentro desta mesma sociedade. Porém, os conflitos evidenciaram as contradições da ordem social no Brasil e a luta pela terra, com a mobilização dos trabalhadores sem terra, a elevação do nível de desemprego e o descontrole da inflação pressionaram o governo a adotar medidas de combate à pobreza, com programas de caráter compensatório para atender a população demandatária das políticas sociais.

É nesse contexto, que as demandas da sociedade brasileira, fruto do processo de mobilização popular, passam a ser incorporadas no processo de redemocratização do Estado. Respostas estas decorrentes da mobilização de amplos setores da sociedade - movimentos sociais, ONGs, entidades sindicais e de assessoria, de defesa de direitos humanos entre outros -, que atuaram através de organizações de fóruns de expressão nacional e local, onde o ideário estava voltado para a garantia do “direito a ter direitos”.

Diante da articulação em torno de um movimento social forte, foi possível que muitos movimentos populares locais refratários à participação política institucional se mobilizassem e contribuíssem com a elaboração de emendas populares aos projetos da nova Constituição. Por exemplo, os movimentos de Mulheres do Campo e da Cidade, de Crianças, de Negros, das Lavadeiras, dos Trabalhadores Urbanos, de Moradia e outros, reunidos por temas

(saúde, moradia, trabalho, educação, direitos humanos, Igreja), organizaram suas reivindicações para serem levadas à Assembleia Nacional Constituinte.

Na década de 1990, a participação foi sendo institucionalizada pelos conselhos, conferência de saúde. Com a possibilidade legal de criação dos conselhos comunitários para atuar nos centros de saúde, a comissão de saúde propõe um conselho representativo das pessoas que se serviam dos centros e eleito por elas. Santos (2007).

No Brasil, segundo Gohn, (2008, p.74), com a saída dos militares do poder, a partir de 1985, começa a se alterar o significado atribuído a sociedade civil. Com a progressiva abertura de canais de participação e de representação política, a partir das pressões populares, promovidos pelos novos governantes, os movimentos sociais (especialmente os populares), perderam paulatinamente a centralidade que tinham nos discursos sobre a participação da sociedade civil. Passa haver uma fragmentação do que se denominou como “sujeito social histórico”, centrado nos setores populares, fruto de uma aliança movimento sindical + movimento popular de bairro (trabalhadores e moradores), até então todos como relevantes para o processo de mudança e transformação social. Surge uma pluralidade de novos atores, decorrentes de novas formas de associativismos que emergem na cena política. A autonomia dos membros da sociedade civil deixa de ser um eixo estruturante fundamental para a construção de uma sociedade democrática porque, com a saída dos militares e o retorno dos processos eleitorais democráticos, a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado no Estado e seus aparelhos, passa a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. Novos e antigos atores sociais fixarão suas metas de lutas e conquistas nas políticas públicas.

A experiência dos conselhos oriundos do processo organizativo dos vários movimentos sociais e populares do período, isto é, das décadas de 1970 e 1980 influenciaram a Constituição de 1988, que introduziu importantes avanços para corrigir as injustiças sociais acumuladas historicamente instaurando o princípio democrático ao incorporar no novo marco jurídico institucional os conselhos gestores e os conselhos de direitos como espaços de controle social realizado pela sociedade civil na gestão da coisa pública.

O cenário político da década de 1990, marcado pela adoção de políticas restritivas na área social, pelo desemprego estrutural pelo aumento da desigualdade social, pela redução dos investimentos sociais e pela transferência das responsabilidades no trato da questão social e da pobreza, apresenta inflexões importantes na luta pela democracia no país, relacionadas com a participação de segmentos da sociedade civil organizada nas decisões priorizadas pelo conjunto da população em torno das políticas públicas.

Desde a década de 1980, quando os processos democratizantes ganham visibilidade, é possível observar mudanças decorrentes do protagonismo dos novos sujeitos sociais, que se tornam interlocutores no campo das definições das políticas públicas e das lutas rei-

vindicatórias da classe trabalhadora. É nesse processo de desenvolvimento de luta que a sociedade civil se reconstrói, se reconfigura, gerando adequações dentro da lógica dos países periféricos, parte integrante de um mundo globalizado e neoliberal.

É também nesse contexto que se proliferam as chamadas organizações não governamentais – ONGs, todavia, ao contrário das ONGs dos anos de 1970 e 1980, que surgiram como centros de assessoria aos movimentos populares e que tinham uma preocupação com a mobilização popular, vinculadas à ala progressista da Igreja e ao ecumenismo, com ramificações em escalas local, nacional e internacional, a grande maioria das ONGs da década de 1990 surge como organizações de assessoria, de prestação de serviços técnicos, sem nenhuma articulação com os movimentos populares, num contexto de transferência das ações do estado para a sociedade civil. Atuam por fora dos canais convencionais de participação política, tem uma base social dispersa e indefinida.

Em geral surgem com o intuito único e exclusivo de captar recursos para a prestação de serviços, por um determinado grupo de pessoas que se reúnem com a finalidade de caráter eminentemente particular. Muitas vezes realizando trabalhos de caráter meramente assistencialista, funcionando mais ou menos como associações mais tradicionais, como o Rotary e Lion's Club. No Brasil, beneficiam-se de uma legislação que lhes concede isenções tributárias, justamente por serem consideradas de interesse público e social, e também receberem doações ou aplicações de recursos financeiros provenientes, na maioria das vezes, do exterior em prol de determinadas causas consideradas sociais. Santos (2008)

Durante este período surgem também grupos, associações e cooperativas voltadas para atendimento assistencialista e a tutela de direitos. No âmbito normativo essas organizações possuem para além da possibilidade de convênios com o Estado, a possibilidade de obterem vantagens de dedução dos investimentos do imposto de renda. Para Montañó (2007, p.182):

A 'parceria' entre o Estado e o 'terceiro setor' tem a clara função ideológica de encobrir o fundamento, a essência do fenômeno – ser parte da estratégia de reestruturação do capital -, e fetichizá-lo em 'transferência', levando a população a um enfrentamento/aceitação deste processo dentro dos níveis de conflitividade institucional aceitáveis para a manutenção da atual estratégia do capital e seu projeto hegemônico: o neoliberalismo [...] o Estado financia o atual crescimento exponencial de um conjunto de organizações da sociedade civil. O que leva a reforçar a noção paulatina 'compensação' da atividade social.

[...] tudo indica que "terceiro setor" refere-se, em contraposição ao "primeiro" (Estado), e o "segundo" (mercado), de acordo com os autores, à sociedade civil. Para além do seccionamento do real, todos parecem coincidir nisto, apenas discordando quanto ao conceito de "sociedade civil" que empregam. O "terceiro setor" seria, para seus autores, o conjunto de organizações mais ou menos formais da "sociedade civil". Temos aqui a conceituação

corriqueira de “terceiro setor”: organizações e/ou ações da “sociedade civil” (não-estatais e não-mercantis).

A despeito das críticas em relação às organizações não governamentais dos anos de 1990, isto é, que surgem no contexto do neoliberalismo, como estratégia para viabilizar a transferência de responsabilidades do estado para a sociedade civil no trato da questão social, é importante ter claro que a sociedade civil “é composta por um conjunto heterogêneo de atores sociais (incluindo necessariamente setores sociais conservadores e transformadores), que atuam em distintos espaços públicos e com meios específicos de articulação com as estruturas econômicas e políticas. A sociedade civil comporta escolas, igrejas, associações, sindicatos, mídias, ONGs, fundações, etc. portanto o chamado ‘terceiro setor’ é apenas um componente das entidades privadas que as constituem”. Wanderley (2012, p.14).

Nesse sentido, essa redefinição conservadora das relações entre Estado e sociedade civil suprime o espaço da política, da possibilidade de intervenção e construção de um projeto de sociedade radicalmente democrático. Ocorre assim, um progressivo esvaziamento da sociedade civil, encarnada agora no terceiro setor, com fortes apelos no plano da subjetividade abstrata, em que valores como família, solidariedade, fraternidade e parceria [...] os grandes atores sociais são reduzidos a indivíduos, a ação de grupos voluntários e de organizações sociais, que operam numa esfera intermediária entre Estado e cidadãos particulares, neutralizando a tessitura democrática que se constrói na interface entre sociedade política e civil. Simionatto (2004).

Presenciamos então, o transformismo que é “uma consequência da revolução passiva: a prática do transformismo como modalidade de desenvolvimento histórico, um processo que, através da cooptação das lideranças políticas e culturais das classes subalternas, busca excluí-las de todo efetivo protagonismo nos processos de transformação social”. Coutinho (2008, p.104).

As organizações coletivas, sujeitas nesse contexto, às estratégias de desmonte, no discurso enganoso sobre a sociedade civil, remetendo-se a esta a responsabilidade no encaminhamento de projetos, incorporando parte dos complicadores das novas manifestações da “questão social”. Enquanto prestadoras de serviços comunitários sob a tutela do Estado e submetidas a critérios muitas vezes ideológicos para a obtenção de verbas, as organizações da sociedade civil passam a constituir-se como instrumentos políticos de poder.

Criou-se uma nova gramática na qual a ideia de mobilizar deixou de ser para o desenvolvimento de uma consciência crítica ou para protestos nas ruas. Mobilizar passou a ser sinônimo de arregimentar e organizar a população para participar de programas e projetos sociais, a maioria dos quais já vinha totalmente pronta e atendia a pequenas parcelas da população. O militante foi se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais. Gohn (2008, p.82-83)

Nesse sentido a sociedade civil é instrumentalizada pelo Estado e pelo capital para assumir novos papéis, “procura-se encobrir seu caráter classista pelo manto da solidariedade e, com isso, despolitizar os conflitos sociais” Duriguetto (2007).

De acordo com Simionatto (2004, p.25), face

[...] a este processo de ameaças constantes e de perdas significativas impostas pelo modelo econômico neoliberalista, o campo de lutas passou a fundamentar-se, muitas vezes, numa visão idílica do capitalismo, com movimentos contraditórios, resumindo-se, no limite, às conquistas sociais e econômicas do período pós-guerra, através do Welfare State. O declínio do mundo constituído no horizonte dessas conquistas e a ruptura do compromisso assumido pelos governos no aumento dos gastos públicos para atendimento dos direitos de cidadania, com o correspondente desenvolvimento da produção e da ocupação, juntamente às exigências da ortodoxia neoliberal, fortaleceram, progressivamente, a ideologia do estado mínimo, consagrando o (re)surgimento de novas (velhas) categorias de intervenção e de introdução de mecanismos institucionais frente ao agravamento da ‘questão social’, deslocada agora da esfera estatal para a sociedade civil e mercado. Nesse cenário, aparecem como tema privilegiado no debate sobre Estado e sociedade civil as ideias do ‘corporativismo civil’, também chamado ‘associativismo do terceiro setor’, cujas práticas traduzem nas “ações sociais” das empresas privadas, no trabalho voluntário de cidadãos e nas organizações do poder público privatizadas na forma de fundações ou de ‘organizações sociais’ de caráter não-governamental.

Segundo Luza e Simionatto (2011) no Brasil, do governo de Fernando Henrique Cardoso ao Governo Luiz Inácio da Silva, o projeto reformista absorveu toda a sociedade de forma molecular, condição imprescindível para promover o crescimento econômico e inserir o país no quadro da modernidade globalizada. As contrarreformas vão se materializando nas diferentes esferas de governo, alterando as relações Estado-sociedade, principalmente no campo das políticas sociais e no esvaziamento da participação democrática da sociedade civil. Assim, o projeto Bresser Pereira adentra o século XXI com sua roupagem social-liberal, onde a reforma que parecia projeto passa a ser introduzida no contexto brasileiro com a intencionalidade de gerar mudanças no desempenho estatal, com inserção de formas de gestão consideradas inovadoras e de iniciativas voltadas a combater um modelo de Estado burocrático, a fim de descentralizar controles gerenciais, flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Sobretudo, ganhando destaque ao lado das esferas estatal e privada, a esfera pública não estatal, esta composta por: organizações sem fins lucrativos e de interesse público, as empresas privadas em suas ações de responsabilidade social e a propriedade corporativa, formando em seu conjunto o terceiro setor.

Diante desse quadro as autoras afirmam que deriva daqui a concepção de sociedade civil como; “agente da reforma nas sociedades democráticas”, concepção esta de Bresser Pereira, que foi assumida pelo social-liberalismo, derivada da associação entre neoliberal-

lismo e socialdemocracia, advogando formas “mais modernas” para “governar o capitalismo”. Assim, Luza e Simionatto definem o “novo Estado democrático”, que além da modernização administrativa pautada nos pressupostos da administração gerencial, amplia a participação do mercado e da sociedade civil, esta última demarcada como esfera pública não estatal.

1.4 SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: OS DESAFIOS DO PROCESSO DEMOCRÁTICO E CIDADÃO

Aqui iniciamos a análise acerca da participação, o que nos remete ao seu aspecto constitutivo, enquanto processo histórico, que idealiza uma nova cultura política democrática. Por outro lado, como exercício de cidadania no contexto globalizante do fazer prático democratizante, nos espaços públicos sobre a tutela do Estado.

Principalmente, resgatando a trajetória que desencadeou o processo de democratização da coisa pública na realidade brasileira. Desmistificar a real contribuição dessa sociedade civil e sua estruturação contemporânea no Brasil, transitando de maneira mais contundente na fase de sua organização, após o período de ditadura militar. Tendo por base, o exercício democratizante da “participação efetiva” nas coisas públicas, no processo decisório, cujas possibilidades vislumbra-se, pós Constituição Federal de 1988, com a “Constituição Cidadã”.

Como temos demonstrado no decorrer do presente estudo, buscamos conceituar a sociedade civil, identificando a trajetória dos movimentos sociais e seu importante papel para a instalação da democracia em nosso país, o conteúdo dessa organização e as expressões desse movimento no seio da sociedade brasileira, lutando por pautas comuns da coletividade em torno de novas práticas em torno do poder vigente no país, na tentativa de ocupar os espaços e exercer de fato a participação. Mas, o que se pretende com essa participação?

Para tal, recorreremos à definição de participação cidadã, apresentada por Teixeira (2002, p.30) segundo a qual a participação é:

[...] processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidade políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos.

Nessa concepção, a sociedade civil deve ser autônoma, mas em estreita relação com o Estado e o mercado, e autolimitada, desde que não busca substituí-los em suas funções próprias e estabelece para si regras e procedimentos, que podem evitar o corporativismo e os particularismos. Utiliza-se de mecanismos institucionais e articula-os a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões. Podem utilizar-se de instrumentos eficazes para o exercício da cidadania na participação semidireta, tais como: plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei, democratização dos partidos. Embora essencialmente política, constituindo-se numa atividade pública e de interação com o Estado, distingue-se da atividade política *stricto sensu*, uma vez que se sustenta na sociedade civil e não se reduz aos mecanismos institucionais nem busca o exercício do poder.

Na visão de Teixeira (2002, p.31-32),

[...] participação cidadã não se confunde também com a expressão “participação popular”, muito utilizada para designar a ação desenvolvida pelos movimentos – em grande parte de caráter reivindicativo. “Também tem sido usada por governos e organismos internacionais ao envolver segmentos dominados da população em seus projetos e políticas, inclusive como estratégia de redução de custos (mutirões, parcerias) e com objetivos de manipulação ideológica, pretendendo-se conferir legitimidade a governos e a programas de compensação aos efeitos das políticas de ajuste estrutural.

Dessa forma, para maior precisão do conceito o autor refere-se a Telles (1994, p.52) “requalificar a participação popular nos termos de uma participação cidadã que interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública regida pelos critérios da equidade e justiça”.

Entende-se que esse é o princípio fundamental para a garantia de uma participação cidadã nos termos democratizantes. Dessa forma, a participação não se dá apenas no sentido de eleger os governantes, mas de poder controlar democraticamente seu mandato de forma contínua exigindo transparência, cumprimento das propostas elencadas, nos debates políticos e na ética do exercício político.

Dessa forma é preciso destacar que na democracia representativa a delegação de poderes é conferida pelo povo para políticos, por meio de votos, para que nossos representantes eleitos exerçam em nosso nome as funções legislativas e executivas. Na democracia participativa, a representação está combinada com a participação, pois os representantes são escolhidos ou eleitos em fóruns próprios para participar de espaços públicos e falar em nome de um grupo ou segmento, em defesa do interesse público.

Ao longo dos anos de 1990 a questão da cidadania, que já estava posta nos anos de 1980, nas lutas pela redemocratização, levou ao movimento das diretas já, a Constituinte e a nova Carta constitucional de 1988. Podemos destacar os avanços, aos direitos civis e políticos, as lutas populares por melhorias de qualidade de vida, alterando-se com ampliação dos direitos e o conceito de cidadania ganhando novo enfoque como cidadania coletiva, extrapolando a demanda pelos direitos civis, visando incluir outros direitos, tais como: os direitos sociais básicos, elementares de primeira geração, já equacionados desde a revolução francesa, contidos na demanda por casa, abrigo e comida, assim como, os direitos sociais modernos, relativos a condições de trabalho, educação, saúde, etc. É nessa fase que a cidadania no Brasil passa a ser incorporada nos discursos oficiais com a ideia de participação civil, de exercício de civilidade, onde o cidadão passa a ser também responsável, com direitos e deveres, tornando-se também responsáveis pelas questões públicas, em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais.

As questões sociais emergentes levaram a classe trabalhadora, a sociedade civil organizada, a um conjunto de necessidades entre elas a de lutar pelos seus direitos e com isso, assumir novos compromissos e responsabilidades para que haja o efetivo exercício da democracia, da cidadania.

Gohn (2008) entende a participação como um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando forças sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova. A autora deixa claro que não está se referindo a qualquer tipo de participação, mas a uma forma específica, que leva à mudança e à transformação social.

Demo (2009) segue a mesma linha de Gohn (2008) entendendo a participação como processo em constante construção.

A concepção de participação, defendida nos anos de 1980 pela sociedade civil brasileira foi a de defender o acesso na gestão das políticas através do planejamento e fiscalização dos órgãos públicos pelos movimentos organizados da sociedade civil. Ou seja, a interferência política da sociedade civil organizada em órgãos, agências, ou serviços do Estado responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas na área social. Esse novo momento posterior ao processo de redemocratização, redimensiona o papel dos sujeitos sociais no Estado brasileiro, tendo no horizonte uma nova relação Estado-Sociedade com a ampliação dos canais de participação direta.

Teixeira (2002) analisa que apesar das observações do Nogueira (1994, p.24), observando o autor que, no Brasil, nos anos recentes, haveria uma supervalorização da sociedade civil, apostando-se tudo no seu fortalecimento, inclusive com uma visão equivocada de tentar substituir-se o Estado pela mesma, até em termos de política social e deixando-se de

lado a preocupação em torno da democratização das instituições políticas. Apesar das limitações e ambiguidades, considera-se o conceito em apreço como importante instrumento analítico para entender o processo de emergência de novos atores na cena política.

A sociedade civil institucionaliza-se mediante três complexos de direitos fundamentais que concernem: a reprodução cultural – liberdade de pensamento, imprensa, expressão e comunicação; à integração social – liberdade de associação e de reunião; socialização – privacidade, intimidade, inviolabilidade; aos direitos relacionados com a economia – propriedade, trabalho, contrato, e ao Estado – direitos políticos e sociais Teixeira (apud WANDERLEY 2002, COHEN & ARATO, 1999, p.441)

Sérgio Costa afirma que em Habermas, ele procura argumentar que a esfera pública diferencia-se de acordo com o nível no qual problemas que afetam o conjunto da sociedade são absorvidos, discutidos e processados. A esfera pública para o autor é a caixa de ressonância dos problemas que devem ser trabalhados pelo sistema político. Diante do referencial teórico utilizados é importante retomá-los para entendermos como se dá o processo hegemônico na arena pública e a importância da participação na legitimação do processo democrático.

Conforme Raichelis (1997)

[...] a constituição da esfera pública é parte integrante do processo de democratização da vida social, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, de forma a inscrever os interesses das majorias nos processos de decisão política". Portanto, entendemos que seja de fundamental importância identificarmos, quem são esses representantes, para que possamos entender quais são os desafios impostos para que tenhamos maior participação social.

Daí, voltando para a análise de quem exerce o papel da representação, estamos falando, portanto, em alguma forma de organização. Essa organização trata-se de um estilo político de organização, para Demo (2009 p.28),

[...] no fundo qualquer organização social tem feição política, porque significa a ocupação de espaço e a consequente convivência com espaços concorrentes. É precisamente disto que se trata aqui. Referimo-nos ao nível mais específico da tomada de consciência de posição, sob o prisma de ideologia e práticas específicas. Dentro deste quadro aconteceria o fenômeno essencial de um grupo de interesse assumir a gestão de seus próprios interesses, partindo da necessidade de se organizar para tanto e da existência sempre de interesses conflitivos.

A organização e conscientização de classe e dos processos de luta numa sociedade desigual, torna-se imprescindível diante da busca por garantia de direitos. Sobretudo, porque é com base nesse processo participativo, que a sociedade civil, conquistou espaços na recente Constituição Federal. Podendo assim, contrapor a ideologia dominante, estabelecendo uma contra-hegemonia no sentido de legitimar as bases legais da democracia, cujo princípio é a soberania popular.

Assim, queremos localizar a sociedade civil, no processo participativo nos espaços dos conselhos de assistência social. Num exercício de representação de interesses coletivos. Luchmann (2008) chama a atenção para o sentido da representação nos modelos participativos, que, em sua opinião apresenta “um critério de legitimidade ancorado na ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, por meio do debate público”, o que necessariamente implica na adoção de diferentes práticas de participação e representação.

Diante disso, buscaremos ao analisar a pesquisa empírica e as entrevistas realização para este projeto, identificar como tem ocorrido essa participação e a representação pelos conselheiros nos espaços dos conselhos municipais de assistência social nos municípios de pequeno porte I, em Mato Grosso. Conhecer como acontece essa participação pautada num sistema de representação capaz de envolver diversos segmentos da sociedade civil: usuários, trabalhadores e prestadores de serviços, atuando nas deliberações de políticas públicas em favor da coletividade. Legitimando dessa forma, o conselho como canal de participação direta e efetiva.

A seguir discorreremos sobre a política social, na qual está inserido nosso objeto de pesquisa, os conselhos municipais de assistência social, política esta, que transformou-se recentemente num direito social de acesso dos cidadãos, garantida na Constituição de 1988 e regulamentada na LOAS 1993. Abordaremos, portanto, sobre a Assistência Social que no caso brasileiro, busca a superação por um lado de:

[...] forças que buscam aprisioná-la sob a amálgama genética da benemerência, portanto confessional, e de outro por forças contrárias que ambicionam conferir-lhe status de política de natureza pública, portanto laica, em outro extremo, ela apenas ganha maioria e com isso identidade quando se funda o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir de 2004. Stuchi, Paula e Paz (2010, p.12).

É diante desse contexto que daremos enfoque ao tema.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA NO BRASIL

Para analisar a Política de Assistência Social e os conselhos relacionados a esta política é fundamental investigar a sua trajetória, buscando compreender como foi construída, e qual é a influência que as conjunturas político-econômica e social, nos cenários interno e externo, exerceram no seu desenho institucional e no padrão de proteção social vigente no país.

A Constituição Federal de 1988 é adotada como um marco fundamental desse processo porque reconhece a assistência social como política social que, junto com as políticas de saúde e de previdência social, compõem o tripé da seguridade social. Portanto, pensar esta área como política social é uma possibilidade recente, na medida em que já é identificar e reconhecer a existência um leque variado de concepções, ações e práticas de assistência social que precisa ser capturado para análise do movimento de construção dessa política social.

A Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS, aprovada em 1993 trouxe consigo, para além da garantia dos direitos de acesso à política de assistência social, a possibilidade da participação popular através dos conselhos de assistência social e conferências, espaços que garantidos à população para o exercício da participação social. Nesse sentido, o presente capítulo tem como objetivo abordar a trajetória sócio-histórica da política de assistência social no Brasil, com ênfase para as mudanças produzidas com a implantação do Sistema Único da Assistência Social; o processo de institucionalização dos conselhos de assistência social e o significado do controle social defendido a partir da Constituição de 1998, marco político no processo de luta da sociedade civil pela democratização da sociedade brasileira e das relações estado sociedade, em que temas como democracia, descentralização, participação e cidadania, ganham centralidade. Compõe o presente capítulo os seguintes itens A política de assistência social no contexto brasileiro; A assistência Social na era do Sistema Único da Assistência Social; Os conselhos de assistência social e o controle social; e a sociedade civil nos conselhos de assistência social.

2.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

A sociedade brasileira na sua formação histórico-social resulta de diversas crises econômicas próprias do capitalismo tardio brasileiro que, via de regra, gera processos sociais conflitivos, no campo e na cidade, desde o período escravista. Na compreensão de Ianni (apud SILVA, 2008, p.140), *a representação política da questão social constitui-se pelo des-*

contentamento popular expresso nas lutas por reformas sociais, políticas e econômicas que, em conjunturas históricas diversas, adquire uma nova configuração. Portanto, ela ganha visibilidade no mundo da política.

A política de assistência social, não foge desse conjunto de necessidades oriundas do processo de formação da sociedade brasileira e ela, tal como conhecemos hoje, é fruto de um amplo processo de debates, conflitos, impasses e conquistas que teve na sua origem uma organização nacional na qual estiveram envolvidos vários atores, tais como: Frente Social dos Estados e Municípios, Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência, Órgãos da categoria dos Assistentes Sociais, organizações não governamentais, e diferentes movimentos sociais. Deste amplo movimento resultou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993.

Analisar as políticas sociais de um modo geral e, de modo particular, a política de assistência social, supõe análise em contexto de contradições da sociedade capitalista, que reside na produção coletiva da riqueza e de sua apropriação privada. No contexto brasileiro, marcado pela inserção subordinada do país no mundo globalizado, e pela adoção de políticas neoliberais, pelo aprofundamento da miséria e pauperização de grande parcela dos brasileiros.

Costa (2006) afirma que a desigualdade social é o resultado de um longo processo histórico, cujas raízes estão na estrutura produtiva assentada em latifúndios exportadores e na concentração de renda nos senhores rurais, que após a independência transformaram-se em base política do Estado Brasileiro.

Nesse cenário, é preciso analisar a assistência social de um lado, como relação histórica das classes sociais frente à desigualdade social, resultante da tensão permanente entre capital e trabalho, e de outro lado, por meio da condição do Estado como mediador desta questão, que historicamente, na gestão da assistência social, defende ideias de igualdade, liberdade individual e práticas que as contrariam a partir de relações de favor e de dependência determinadas por ações clientelistas e populistas, distanciadas das reais necessidades da população.

Antes, porém, é importante retomar o surgimento do estado capitalista interventor, regulador ou intervencionista.

Foi apenas no século XX, na Inglaterra, com Lorde Beveridge (1942) que a ideia do Estado como protetor das necessidades coletivas, numa concepção de que estas pairam acima das individualidades, efetivou-se. O estado protetor como padrão de reprodução social, através do estabelecimento de políticas sociais, denotou uma transição entre as ações que antes se estabeleciam no plano individual para o plano social conforme ensina Sposati (2006). A Seguridade Social brasileira está pautada na junção do ideário bismarkiano e beveridiano como uma concepção de seguridade social que compreende a previdência (políti-

ca contributiva), a saúde e a assistência social como políticas não contributivas, fundamentadas no Plano Beveridge, e compreendidas como dever do estado e direito de todos. E, no caso da assistência, a quem dela necessitar.

Porém, o discurso dominante junto à sociedade brasileira é o de uma assistência social como dever moral, com base no mérito individual, sob a perspectiva do supérfluo, das sobras, distante da concepção de política social afirmadora de direitos, tendo como consequência o desenvolvimento de políticas sociais compensatórias e residuais, que atendem apenas situações emergenciais.

A assistência social no Brasil até 1930 esteve ligada ao paternalismo individual e institucional. Vale dizer que a formação do Estado Brasileiro, dos anos de 1930 foi embasado em teorias e doutrinas que vieram de fora, especialmente da Europa e dos Estados Unidos, isso porque alguns ideólogos – que foram protagonistas nessa fase conturbada da história - queriam implantar modelos que viabilizassem a constituição do que eles chamavam de nação, com o objetivo de igualar a realidade brasileira ao desenvolvimento civilizado dos grandes centros. As vertentes que influenciaram o pensamento social brasileiro, nesse período, foram: nacionalismo, corporativismo, liberalismo, socialismo, comunismo, anarquismo e o autoritarismo. Silva (2008).

Após este período, com a adoção das primeiras formas de legislação social sistemática, o Estado passa a reconhecer a questão social, mas no sentido de reprodução da classe operária e como forma de integração das massas em apoio ao governo.

Silva (2008, p. 66) aborda fatos importantes nesse momento sócio-histórico, fazendo a seguinte referência:

[...] ao reconhecimento por parte do Estado, mediante os graves problemas estruturais: indústrias insalubres, trabalho infantil, trabalho feminino com salários mais baixos, jornadas de trabalho extensas, ausência de salário mínimo, trabalho noturno não remunerado, condições imorais de trabalho e moradia, etc. Somam-se a essas iniquidades, o aumento do desemprego e o pauperismo, obrigando parte da população da cidade a retornar para o campo.

A institucionalização das políticas sociais no Brasil, portanto, se dá vinculada a uma estrutura corporativista, enquanto sistema de dominação, que tem como objetivo a cooptação do operariado, a legitimação do sistema, a reprodução da força de trabalho e a garantia do processo de acumulação.

Com o fim do Estado Novo e o processo de redemocratização política são aprovadas novas leis sociais pelo Congresso Nacional, porém os trabalhadores não conseguem interferir na elaboração da legislação social e o Estado privilegia o crescimento econômico, esta-

belecendo políticas sociais que atendem apenas as questões emergenciais, não alterando, em sua essência, a questão social.

Quando, nos anos de 1960, a sociedade passa por um novo processo de rearticulação, com reivindicação por parte da população por melhores condições de vida e de trabalho, um golpe de Estado determina uma nova correlação de forças no cenário político. Os militares assumem o poder e as leis sociais passam a ser elaboradas por tecnocratas, orientadas por organismos vinculados à Presidência da República e subordinadas aos preceitos da segurança nacional. As políticas sociais passam a ser utilizadas como forma de neutralizar a oposição, conseguir apoio ao regime, despolitizar a organização dos trabalhadores, e regular os conflitos sociais.

Durante o regime autoritário, as análises econômicas se sobressaíram às análises sociais, no que tange aos investimentos públicos, as décadas de 1970/80 são politicamente influenciadas por uma crise da ditadura militar, que determinou a emergência dos movimentos sociais e com eles a exigência de um direcionamento para às propostas sociais. A agudização das contradições sociais, durante o período, exigiu da sociedade civil uma atitude. A instauração do governo civil que se deu por uma aliança ampla a partir de um governo militar e sob a hegemonia das forças conservadoras, manteve o modelo econômico. Não foram realizadas mudanças estruturais que permitissem romper com as desigualdades. As políticas sociais mantiveram o seu caráter assistencialista e emergencial, atendendo às reivindicações imediatas da população como forma de conter o avanço dos movimentos organizados.

Foi através das demandas apresentadas pelos movimentos sociais da década de 1980 que aconteceram as articulações pela sociedade civil, em busca da melhoria das condições de vida da população. De fato, o sentido das reivindicações trazidas a público por aqueles movimentos, que cobriam um vasto leque, compreendendo desde a melhoria dos serviços públicos nas áreas de educação e saúde até a luta contra a carestia, e pelo aumento dos salários urbanos e rurais, dizia respeito à constituição de um sistema de proteção social comparável, em abrangência e eficácia, aos dos países capitalistas desenvolvidos.

A transição iniciada com a abertura política e o avanço eleitoral das oposições, no início da década de 1980, acrescentava a esse ideário reformista o objetivo de reconstrução do Estado de Direito no país e a busca de uma democracia substantiva, na qual não apenas os direitos civis e políticos, mas os direitos sociais fossem garantidos ao cidadão.

Foi no final da década de 1970 e início da década de 1980, que um conjunto de mobilizações políticas emergiu da clandestinidade para a cena pública, entre elas: as grandes greves metalúrgicas da região do ABC Paulista, a luta pela anistia, o novo sindicalismo, a teologia da libertação, os movimentos de favelas, cortiços, de mulheres, jovens, além de ser também momento originário do PT, CUT e MST. Estas organizações contribuíram com o

desencadeamento das pelas “Diretas Já”, em 1984 fortalecendo com o processo que culminou na instalação da Assembleia Constituinte, que vai elaborar a Constituição Federal de 1988. Raichellis (2011).

Em 1988 foi promulgada a nova Constituição brasileira, que contou com forte apoio popular, permitindo introduzir significativos avanços na área social. Nela, a Assistência Social passa a ser tratada como política pública, integrante da Seguridade Social, junto com as políticas de Saúde e Previdência Social. O fato de alçar a Assistência Social à condição de política pública, direito do cidadão e dever do Estado implica na mudança de concepção da Assistência Social, retirando-a do campo da benemerência, do dever moral e do assistencialismo para o dos direitos sociais. Porém, incluir os direitos sociais na Constituição não foi suficiente para que os mesmos fossem legitimados. O fato de tais conquistas terem sido asseguradas em um contexto de crise do capital e de implementação de políticas neoliberais contribuíram para que os novos direitos inscritos não fossem plenamente assegurados. A este respeito assinala Costa (2006, p. 147):

[...] a ‘revolução’ da normatividade legal ocorreu em meio a uma crise fiscal e política do Estado. A ampliação dos deveres sociais pelo Estado pela Constituição de 1988 foi declarada como motivo de ingovernabilidade por parte dos setores conservadores que já defendiam um modelo de Estado neoliberal para o país. Haveria excesso de demandas sociais colocadas ao Estado e uma rigidez nos gastos federais com vinculação de receitas. A impossibilidade de o Estado atender às demandas sociais levaria a um movimento de embates corporativos dentro da esfera política, em que os grupos mais organizados conseguiriam barganhar suas reivindicações. Assim, já ao nascer, a questão dos direitos sociais foi relacionada a privilégios de grupos organizados e causa essencial da ingovernabilidade, do excesso de déficit público e da inflação. Ao se considerar o mercado como única via para o crescimento econômico, favoreceu as ideias monetaristas, propondo a limitação dos gastos sociais do Estado.

Pós Constituição de 1988 o Brasil seguiu sua linha histórica na defesa do capital, fortalecendo o processo de construção de uma sociedade desigual, sem priorizar o atendimento às questões sociais oriundas de uma sociedade com concentração de riqueza na mão de poucos e com indicadores de pobreza alarmantes.

Perante aos fatos a democracia sempre esteve associada à ideia de igualdade, inicialmente com referência à igualdade política e no século XX, com o social. O princípio democrático se baseia na igualdade dos cidadãos que constituem uma sociedade. A efervescência dos movimentos sociais, a articulação política da classe trabalhadora e a adesão de setores do empresariado nacional à luta pela democracia suscitaram o desejo de construir um novo patamar de relações sociais. Porém, a questão colocada a partir da transição democrática foi a discussão do projeto de sociedade a ser construído, num ambiente de dificuldades financeiras do Estado, baixo crescimento econômico e, ao mesmo tempo, com grandes

expectativas frente às demandas sociais. Sobretudo, gerando um impasse entre as decisões locais e as pressões externas, colocadas pela internacionalização da economia e pelo poder do mercado financeiro internacional. Costa (2006). São bases neoliberais sendo impostas com influências históricas, sociais, políticas e econômicas que condensam as relações sociais capitalistas, sob novas formas, complexas e contraditórias ao ideário democrático.

A constituição de 1988 nasceu marcada pela sua contradição histórica, fruto da mobilização popular, da democratização da sociedade, num contexto em que a ofensiva neoliberal cobrava a redução do estado na regulação econômica e social. Costa (2006).

Diante dessa realidade de políticas neoliberais e com a CF de 1988 sendo aprovada e tendo a assistência social compondo o tripé da seguridade social como direito, novas lutas passaram a ser travadas para que o governo comesse a priorizar na sua agenda política, a regulamentação dos direitos firmados na nova Constituição. Especialmente em relação à assistência social, em 1993, no Governo de Itamar Franco, foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, que recebeu o número 8.742/93. A aprovação dessa lei resultou da mobilização de parcela da sociedade civil, de organismos de classe e da ação do Ministério Público, que ameaçava processar a União pelo descuido com a área. Couto (2004).

A LOAS deu concretude legal aos anseios da sociedade civil organizada, em relação às suas reivindicações e lutas pela política de assistência social como política pública e direito do cidadão. Com efeito, a implementação dos dispositivos previstos na referida lei exigiu uma nova organização da gestão, com o fim de inverter a lógica tradicionalmente instituída no campo da assistência social, e assim afirmar a primazia do Estado na condução de seus serviços. Isso implicou, num primeiro momento, num progressivo aumento no aporte de recursos para a área, destinados a subsidiar o incremento dos serviços em funcionamento e a propiciar a criação de serviços necessários a fazer frente à crescente pauperização da população.

A Assistência Social tanto nos seus aspectos legais como políticos, ganha, portanto, significado e caráter novos buscando afastar-se do assistencialismo e clientelismo, alcançando a condição de política de seguridade, dirigida à universalização da cidadania social, garantindo direitos e serviços sociais sob a responsabilidade do Estado e com a participação da população no controle das suas ações.

No artigo 1º da LOAS a política de assistência é assim definida:

1º. 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.

De acordo com Mota (1995), alguns elementos são centrais no texto da LOAS: a afirmação da assistência social como política de seguridade social, a noção de mínimos sociais, a gratuidade dos serviços e benefícios. Segundo a pesquisadora, estas e outras definições da referida Lei e da Constituição de 1988 no campo dos direitos sociais, equiparam o Brasil aos sistemas securitários das sociedades desenvolvidas. Contudo, trata-se de uma incorporação tardia e, em uma conjuntura marcada por reformas que argumentam a necessidade da adequação da seguridade social brasileira às exigências do ajuste neoliberal.

Diante disso, a seguridade social conquistada em 1988 parece já nascer condenada ao fracasso, pela ausência de condições objetivas para a sua efetivação. O fracasso ou não, no entanto, não está dado à priori. Conforme Mota (1995, p.143) “o exercício dos direitos sociais é sempre condicionado por processos sociais reais e que não estão subordinados aos estatutos legais, mas às relações de força entre as classes”.

Assim, é preciso considerar que as conquistas legais significam apenas um passo em direção a sua efetivação. Isto exige dos que não acreditam no fim da história, segundo Mota, a capacidade de desvendar o momento presente e ousar na busca da legitimidade, sem perder de vista a natureza estrutural das situações de pobreza e indigência da maioria da população brasileira.

Nesse cenário, o grande desafio para a sociedade civil será, dentro da lógica do Estado democrático de direito, fazer com que os avanços conquistados pela população brasileira na Constituição de 1988, possam ser legitimados na busca da igualdade. Levando em consideração, no entanto, como diz Neto (2009, p.227):

[...] que o objetivo real do capital monopolista não é a diminuição do Estado, mas a diminuição das funções estatais coesivas, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais. Na verdade, ao proclamar a necessidade de um “Estado Mínimo”, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital.

A organização e a gestão da assistência social estão definidas no artigo 6º da LOAS¹⁰. O sistema descentralizado e participativo da assistência social se desenhou num conjunto orgânico de ações de assistência social de responsabilidade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em seus respectivos níveis, devendo ser de maneira complementar e cooperativa, com aporte necessário em cumprimento aos requisitos legais e às

¹⁰ As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

normas relativas ao modelo de gestão, assumindo, com isso, a responsabilidade pela formalização e gestão da política em cada esfera.

Após a aprovação da LOAS, vieram as normatizações e regulações necessárias para a implementação da política de assistência social. Em março de 1995 tivemos a edição da Medida Provisória nº 927, dando nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742; em dezembro de 1998 são aprovadas a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB2, sendo a primeira NOB de 1997. Nessa trajetória a política de assistência social passa a ser construída.

Para tal, inicialmente, atendendo a Política Nacional de Assistência Social/PNAS e a Norma Operacional Básica/NOB-1999 para reconhecimento e habilitação dos Estados e Municípios na efetivação do processo de descentralização exigiram: Comissões intergestoras; Monitoramento e avaliação; Rede de assistência social; Relatório de gestão; critérios de partilha, definidos através de indicadores, nas suas respectivas esferas e articulados e pactuados nas comissões intergestoras, sendo, posteriormente, deliberadas nos conselhos de assistência social. A partir de então os conselhos passam a ter efetiva participação no processo deliberativo como um dos critérios de acessibilidade a recursos, a sua atuação, na fiscalização do cumprimento desses requisitos básicos de acesso a recursos para execução da política de assistência social.

Ao lutar pela descentralização, buscou-se o reconhecimento dos municípios como entes federados autônomos, trazendo consigo a participação da população no controle das ações do Estado. Estabeleceu-se o comando único das ações em cada esfera de governo, a participação da população na formulação e controle das ações e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social. A partir daí, as políticas para a área passam a ser fixadas pela União, Estados e Municípios e aprovadas pelos Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social.

A política de assistência social no Brasil enfrenta, assim, o desafio de debater, reformular, repensar, enfim, examinar múltiplos e diversificados aspectos, conforme Yasbeck (2007, p. 48):

Não podemos esquecer que décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não favorece o protagonismo nem a emancipação dos usuários das políticas sociais e especialmente da assistência social (os mais pobres) em nossa sociedade.

Portanto, temos heranças as quais necessitaremos de grande empenho para superá-las. É imprescindível um compromisso coletivo no sentido de transcender essas marcas ainda presentes no cotidiano. “Sabemos que permanecem na assistência social brasileira con-

cepções e práticas assistencialistas, clientelistas, primeiro damista e patrimonialistas” Yasbec (2007).

Para Sposati (2009, p.14):

[...] a inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por se tratar esse campo de conteúdo de política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre um biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais.

É interessante analisar esses três aspectos apontados pela autora, pois durante muito tempo a assistência social foi difundida como benesse do Estado para com a população usuária dos serviços. Tal conquista, em tão breve tempo, leva a uma rápida constatação: a disponibilidade e o anseio dos atores sociais em efetivá-la como política pública de Estado, definida em Lei. Muitos, às vezes, ainda confundem a assistência social com clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada têm a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade.

Segundo Stuchi (2010), a inserção da assistência social na Constituição, em termos jurídicos, deveria ser suficiente para sua retirada do âmbito da filantropia, da ajuda, do favor, do assistencialismo e sua admissão no mundo dos direitos e das políticas públicas. Todavia, em razão da arraigada concepção de assistência social como filantropia e pouco avanço na produção jurídica sobre a área, observa-se que o pensamento jurídico não assimilou a novidade. O direito constitucional e o direito de seguridade social lhe deram pouco ou nenhum espaço nas páginas dos seus manuais. Geralmente reproduzem o que já está escrito na Constituição e na Lei Orgânica de Assistência Social e quando trazem definições sobre a assistência social, reproduzem conceitos que remetem a lógica do assistencialismo. Na jurisprudência e nos artigos mais recentes sobre assistência social dominam, de acordo com a referida autora, os temas da filantropia, da benemerência e de seus incentivos fiscais.

Situações emergenciais e eventuais entre outras são incorporadas por instituições ou entidades filantrópicas com anuência do Estado, que em muitas ocasiões não assume o seu papel como financiador e executor das políticas públicas. O Estado em muitas oportunidades tem convocado a sociedade e as organizações sociais para realizarem tarefas de sua competência, para assumirem em grande parte o seu papel.

Segue-se a lógica da globalização [...] misturar ações do Estado com ações privadas onde o Estado atua claramente ao lado do capital, do mercado,

sem compromisso com o território. Os direitos dos cidadãos só são lembrados nos discursos; na ação concreta, a política de interesses de grupos particulares prevalece, não a política de direitos porque essa teria de visar a universalidade. Gohn, (2008, p.12)

Ao analisar o processo de constituição da assistência social como política pública, Boschetti (2003, p.78) afirma que:

[...] a implementação das mudanças legalmente propostas assume um caráter de verdadeiro desafio se consideradas as características históricas que marcaram a assistência social no Brasil: descontinuidade, pulverização e paralelismo, além de forte subjugação clientelista no âmbito das ações e serviços: centralização tecnocrática, fragmentação institucional, ausência de mecanismos de participação e controle popular e opacidade entre o público e privado na esfera da gestão governamental e da atuação de entidades assistenciais que recebem recurso público. No âmbito do financiamento predominava a ausência de critérios claros e transparentes que definissem as fontes e o destino dos recursos e inexistência de um fundo específico para a área, o que impedia o acompanhamento e o monitoramento tanto das formas de financiamento quanto dos montantes previstos, orçados e executados.

No contexto atual, a assistência social tem se configurado como uma política social que, orientando-se por padrões de universalidade e justiça, devolve a dignidade, a autonomia e a liberdade às pessoas que se encontram em situações de exclusão, abrindo possibilidades para que as mesmas adquiram condições de existir como cidadãs. Neste sentido, ela poderá ser uma política social que contribui para a inclusão social e para a incorporação de uma cultura de direitos pela sociedade civil. É com este objetivo que a sociedade organizada luta pela instituição de uma política de continuidade no campo da assistência social.

Embora, só mais recentemente seja possível aferir impactos socioeconômicos derivados da implementação da assistência social como política, são inegáveis seus avanços vivenciando uma nova condição ético-política, o seu reconhecimento como política pública e como componente da Seguridade Social. Segundo Freitas (2007) não pode deixar de ser considerado, sob o ponto de vista legal, grande conquista no campo dos direitos sociais.

No campo específico da política de assistência social os governos, em particular os do âmbito da municipalidade, têm uma postura quase sempre negligente e desdenhosa em relação a essa área, reconhecem-na como atividade de segunda classe reservada ao espaço do não-político, da caridade, do voluntariado e do domínio doméstico. Campos (2007, p.101)

Esse comportamento agride a natureza dos direitos sociais e acaba, segundo o autor, desqualificando o campo assistencial não reconhecendo sua relevância civilizatória. Porém, temos registrado algumas superações de ruptura na generalização dessa identidade.

Historicamente a luta travada é pela transposição dessa lógica impregnada ao longo dos tempos nas gestões, na tentativa da qualificação da política como pública de fato e como direito do cidadão.

2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ERA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS

Na trajetória dos movimentos ligados à assistência social e nos espaços de discussão da política, muitas foram as manifestações e reivindicações pela efetivação dos direitos garantidos pela Constituição de 1988, e que assegurasse à assistência social a condição de política pública. Por conseguinte, na IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003, a plenária aprovou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), culminando na aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em setembro de 2004. O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da política de assistência social, sendo requisito essencial para sua efetivação. Brasil (2005). De acordo com Biondi e Paula (2010, p.86) foi a partir do SUAS:

[...] que se tornou possível o atual modelo de gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais - moldados em ações integradas, com metas definidas de forma federativa e com participação da popular. Essas conquistas eram reivindicação histórica do setor, transformadas em realidade a partir de julho de 2005, reafirmadas após a aprovação de outro importante instrumento político que é a Norma Operacional Básica do SUAS. (NOB/SUAS)¹¹.

Como a materialização da LOAS e regulação das ações de assistência social, o SUAS define e organiza elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social, consolidando seus princípios, diretrizes e objetivos, sendo um sistema articulado e integrado de ações com direção para a proteção social, onde serão ofertados serviços de proteção social básica e proteção social especial, por níveis de complexidade, respeitando o porte dos municípios.

Para Campos (2010, p.225), o SUAS constitui um capítulo importante na história recente das políticas sociais brasileiras, em particular no campo tradicional da assistência social e sua relevância consiste:

¹¹ A Norma Operacional consagra os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e consolidação do SUAS no Brasil.

[...] fundamentalmente, em conferir materialidade ao ideal de assistência social, inscrito na Constituição Federal vigente e consignado na LOAS, principalmente por preservar princípios e diretrizes comprometidos com a universalização de acessos, com a descentralização político-administrativa da gestão e com o controle social das ações governamentais por meio das organizações da sociedade civil.

Na perspectiva assinalada, a implementação do SUAS representa significativo avanço na construção da política pública de assistência social por definir e organizar aqueles que são os elementos fundamentais para o processo de execução da política de assistência social. O SUAS fortalece os instrumentos de gestão, garante orçamento nas três esferas de governo, normatiza em nível nacional a Assistência Social como política estatal, define critérios de partilha dos recursos para os estados e municípios e para os serviços socioassistenciais, organiza os serviços, programas e projetos de modo articulado, possibilita que os fundos, planos e conselhos estabeleçam relações permanentes, define indicadores, regulamenta aplicação dos recursos conforme a necessidade dos municípios e estabelece que os recursos sejam repassados de fundo a fundo e ainda estabelece o monitoramento e avaliação da política.

A nova PNAS busca concretizar os pressupostos da Constituição de 1988 e da LOAS por meio de definições de princípios e diretrizes, que nortearão sua implementação, cumprindo nova agenda para a cidadania no Brasil, com a responsabilização das três esferas de governo.

O reconhecimento da assistência social como partícipe do tripé da Seguridade Social, e, portanto, como política pública contida na Carta Constitucional de 1988, requer novas relações sociais entre o poder público, prestadores de serviços sociais e população usuária, numa concepção fundada no estado democrático de direito e, desse modo passível do controle social, através dos fóruns populares e conselhos de direitos sociais, na exigência permanente de transparência sobre a aplicação do fundo público e seus destinos em prol do atendimento das demandas coletivas.

Estamos presenciando algumas mudanças, cujo sentido é transformar a assistência social em uma política de direito de fato, efetivando algumas conquistas com o novo modelo organizativo através do SUAS, chamando a responsabilidade dos entes federados. A descentralização já é uma realidade, a possibilidade de pensar a política com continuidade de maneira mais ampla e inclusiva. Porém, é necessário que as alterações nas normatizações e legislações deixem claro a questão do investimento, recurso financeiro próprio para realizar as políticas nas três esferas de governo, a velha e recorrente reivindicação pelo percentual orçamentário/financeiro para materializar as ações deliberadas nas conferências de assistência social.

O grande desafio, portanto, consiste em romper com as práticas tradicionais com base na lógica do favor e integrar-se de forma efetiva à seguridade social, constituindo-se, neste âmbito, como um sistema amplo de proteção social articulado às demais políticas sociais. Considera-se ainda como desafio a enfrentar na perspectiva da consolidação da assistência social como política de proteção social, que os governos federal, estaduais e municipais assumam o compromisso com a efetivação da política, o que representa um grande esforço e luta por parte daqueles que acreditam na proposta da política.

O SUAS hoje é uma realidade do ponto de vista legal em se tratando de decretos, regulamentos e portarias. A sua implantação vem ocorrendo nas diferentes instâncias governamentais, e a partir do dia 06 de julho de 2011, através da sanção da Presidente Dilma Roussef, passamos a contar com o sistema de maneira ainda mais concreta, pois ocorreu a tão esperada alteração da LOAS, incorporando o Sistema Único da Assistência Social, através da Lei 12.435/2011. Uma vitória da sociedade brasileira que espera, através do Sistema Único, obter melhores respostas da política de assistência social. É o registro de um novo momento para a sociedade brasileira, com novos desafios a serem encarados.

A sociedade civil, ao longo dos tempos, tem demonstrado o seu papel político na luta pela ampliação do Estado, pela efetivação das políticas públicas, dos direitos legalizados na Constituição Federal de 1988, numa perspectiva democrática de construção da esfera pública no âmbito do Estado, conforme explica Raichelis (2007, p. 83).

A concepção de esfera pública aqui adotada baseia-se na ideia de que sua constituição é parte integrante do processo de democratização, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil expresso fundamentalmente pela inscrição dos interesses da maioria nos processos de decisão política. Inerente a tal movimento, encontra-se o desafio de construir espaços de interlocução entre sujeitos sociais que imprimam níveis crescentes de publicização no âmbito da sociedade política e da sociedade civil, no sentido da criação de uma nova ordem democrática valorizadora da universalização dos direitos de cidadania.

Tem buscado democratizar os serviços e a definição por eles, numa tentativa de universalização do acesso, primando sempre pela referência estatal e pública, com amplo exercício do controle democrático e participativo.

2.3 OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL

Conforme ressaltamos anteriormente, a Constituição de 1988 incorporou as reivindicações desencadeadas pelos diversos atores sociais e políticos da década de 1970 e início

dos anos 80 pela descentralização político-administrativa, e pela criação de mecanismos de participação popular na esfera estatal. Os conselhos e as conferências de políticas públicas passam a garantir e inscrever novos direitos a amplos setores da população historicamente excluídos da cidadania e da regulação social.

Para Raichelis (2007, p. 21):

[...] a novidade desse amplo movimento, desse vigoroso cenário movimentista, que não era homogêneo, mas apresentava muitas diversidades internas, era justamente a possibilidade de renovação dos espaços e dos sujeitos da luta política, além de articular diversos grupos e segmentos de esquerda, que foram excluídos da política pela repressão, na luta pela democracia e em torno de um novo modo de fazer política, na perspectiva da democracia participativa, complementando e aperfeiçoando a democracia representativa.

O consenso no processo de luta pela redemocratização do estado e sociedade brasileira foi pela inscrição dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, que incorporou também as reivindicações históricas dos movimentos pela construção do interesse público - um dos eixos da luta contra a ditadura e o autoritarismo, pois, refere-se à necessidade de dar publicidade, de tornar visível o que antes era oculto, sigiloso, debater no espaço público posições, concepções, propostas. Romper com os acordos privados nos processos de deliberação da “coisa pública”. Ampliar canais de participação da sociedade civil na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais.

A Lei máxima brasileira passa a reconhecer que o poder do povo pode ser exercido de duas maneiras: por meio da participação, também conhecida como democracia participativa, que incorpora esse entendimento da publicização e intervenção no que se refere ao interesse público, coisa pública; e pela eleição, em que temos a efetivação da democracia representativa com a escolha de representantes pelo voto. A possibilidade da participação trouxe consigo, uma nova lógica e compreensão da categoria Controle Social diferente, portanto da visão autoritária.

Durante o regime autoritário o controle social foi exclusivo do Estado, sendo explorado na sua forma máxima desde os primórdios do regime, com a finalidade de manutenção da ordem sobre a sociedade civil, utilizando-se de meios legais ao aparelho estatal como: decretos, atos institucionais e repressão política, implícita e explícita. Portanto, o Estado é o aparato por excelência para o exercício da dominação sobre a sociedade, cabendo ao mesmo a decisão sobre as políticas públicas a serem ofertadas à população, que se configuram como políticas de caráter paternalista e assistencialista.

Diante do exposto, o controle social tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade, quanto para designar o controle da sociedade sobre as ações do

Estado. E, mesmo nestas duas acepções, existem diferenças devido ao entendimento da função do Estado e da extensão do seu poder e/ou devido à forma de como se concebe a sociedade civil. Correia (2004).

O objetivo, nessa nova lógica de interpretação da categoria é o da transparência na gestão do bem público, nas ações governamentais.

Envolve a capacidade de acompanhar e avaliar as políticas públicas, e assim verificar se estão sendo atendidos os preceitos constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como verificar se a finalidade social está sendo atendida. Alves (2004, p. 3)

Segundo Bravo (2000, p. 42), o sentido do controle social inscrito na Constituição de 1988 é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais. Esta autora inscreve o controle social dentro do processo de democratização do estado, via participação na gestão das políticas públicas, caracterizando o espaço dos conselhos como sendo espaços de tensão entre interesses contraditórios.

A expressão controle social tem sido usada por vários segmentos da sociedade, movimentos populares e sindicais, partidos políticos, organizações não governamentais, gestores das três esferas de governo, entre outros estudiosos e pesquisadores da área social com sentidos diferentes, a partir da concepção de estado e sociedade civil adotada e da interpretação diferenciada da relação entre as esferas.

Para Raichelis (2007), o tema do controle social não é novo e tem a sua relação com o surgimento do Estado capitalista. Do ponto de vista histórico e político, a categoria controle social foi entendida inicialmente como controle do Estado e dos setores dominantes sobre os cidadãos. Nessa perspectiva, observa-se o papel do Estado na economia capitalista, criando formas de controle social para estabelecer o consenso social, com aceitação do capital e seus efeitos na sociedade pelos sujeitos que o vivencia.

No entanto, a partir da década de 1980, com a efervescência da sociedade civil, a questão da participação popular na esfera estatal, como uma dimensão do controle sobre o Estado, ganha espaço na agenda dos movimentos sociais do período, que passam a reivindicar a criação de espaços de participação da sociedade civil no estado como mecanismo de democratização da relação estado e sociedade e do próprio estado.

Pinheiro e Paula (2010, p.84) afirmam que:

[...] a participação e o controle da política - chamado de controle social - passam a serem questão de princípios, deveres constitucionais, e não apenas opção política de um ou outro governo e deve ocorrer por diversos meios. Os conselhos e as conferências são canais privilegiados para tal exercício [...] Embora espaços privilegiados [...] O controle social sobre as ações

do Estado possui dimensão maior que apenas um, dois, ou mais canais institucionalizados. Movimentos sociais, sindicatos, organizações de categorias profissionais, entre outros, também são importantes e fundamentais instrumentos do debate democrático e que exercem o sentido amplo o controle social.

A categoria controle social tem ganhado força na fiscalização dos investimentos públicos sendo normalmente associada ao controle dos gastos públicos, observando, dessa forma, uma redução de sua importância e escopo de ação. Esse processo, provavelmente está relacionado à proximidade dos conselhos com as instituições fiscalizadoras, de auditoria, tais como: Controladoria Geral da União/CGU¹², Tribunal de Contas da União e dos Estados/TCU¹³, que fiscalizam a aplicação dos recursos nas três esferas do governo, sobretudo, tendo os conselhos como ato deliberativo que aprovarem as contas do órgão gestor da política e o plano de ação, condições primárias para continuidade do recebimento do recurso federal para as esferas: estadual e municipal, conforme a portaria 459 do MDS de 09/2005¹⁴.

A incorporação do público como algo privativo do estado, ainda se faz presente no cotidiano de muitos gestores públicos. Porém, a Constituição de 1988 sinaliza com a possibilidade de inversão dessa lógica ao criar espaços de diálogo entre o estado e a sociedade civil, buscando romper com a ideia disseminada na cultura e prática política brasileiras, segundo a qual o público é visto como sinônimo de estatal.

Na análise de Yaakoub (2005), os conselhos ocupam lugar privilegiado como instâncias de deliberação e controle democrático sobre as políticas públicas. Parte da concepção de que o termo controle social, empregado para o controle que o estado exerce sobre a sociedade, também pode ser utilizado de forma inversa. Baseando-se na perspectiva gramsciana, segundo a qual nesses espaços há a presença de diversos atores e interesses variados, que, dependendo da correlação de forças e do estabelecimento de alianças, podem construir novas tendências hegemônicas numa perspectiva democrática ou não, a autora utiliza a categoria controle democrático ao invés de controle social.

Nesta perspectiva é que foram criados os conselhos setoriais de políticas públicas. Na literatura sobre o assunto, os conselhos gestores de políticas públicas têm sido definidos como canais de articulação de demandas e interesses de diferentes atores sociais e coleti-

¹²Órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. À CGU compete desenvolver funções de controle interno, correição, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção.

¹³A Constituição de 1988 conferiu ao Tribunal de Contas da União o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. As competências privativas do Tribunal constam dos artigos 71 a 74 e 161 da CF.

¹⁴Que dispõe sobre forma de repasse dos recursos do co-financiamento federal.

vos. Constituem espaços de decisão nos quais representantes governamentais e representantes da sociedade civil disputam recursos públicos, estabelecendo prioridades e o modelo adotado para sua distribuição.

Enquanto espaço público plural, portanto, deverá ter como meta o interesse público, com relevância na efetivação dos preceitos democráticos e práticas políticas. Tendo como prerrogativa política compartilhar as definições, através da publicização.

Conforme Bravo (2011, p.56):

[...] os conselhos foram concebidos como um dos mecanismos de democratização do poder na perspectiva de estabelecer novas formas de relação Estado-sociedade, por meio da introdução de novos sujeitos políticos. Nesse contexto, podem ser visualizados como inovações na gestão das políticas sociais, procurando assegurar que o Estado atue em função da sociedade, no fortalecimento da esfera pública.

Importa esclarecer, inicialmente, que os conselhos como espaços coletivos de discussão de temas e questões de interesse público, antecedem à Constituição de 1988. Todavia, é a partir de 1988 que os mesmos adquirem caráter deliberativo e fiscalizador, passando integrar as políticas públicas mais estruturadas. Gohn (2000) identifica três tipos de conselhos no cenário brasileiro. Os conselhos comunitários, criados pelo poder executivo para mediar suas relações com os movimentos sociais; os conselhos populares construídos pelos movimentos sociais ou pelas organizações da sociedade civil em suas relações de negociação com o poder público; e os conselhos institucionalizados com a possibilidade de participação na gestão dos negócios públicos. Os conselhos comunitários remontam aos governos populistas das décadas de 1960 e 1970.

Os conselhos populares criados a partir da década de 1980 surgiram a partir das iniciativas dos movimentos sociais e populares em suas lutas pela organização de um poder popular autônomo e da iniciativa de governos petistas e ou/administrações progressistas dos anos de 1980 dentro da política de participação popular no âmbito do poder executivo.

Tatagiba (2002), a partir de classificação adotada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM e o Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA, identifica três tipos principais de conselhos. Os conselhos de programas, vinculados a programas governamentais, com o objetivo de responder a situações emergenciais e imediatas dos beneficiários dos programas, como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação e de Emprego. O segundo tipo de conselho identificado pela referida autora são os conselhos ligados a políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais de políticas, previstos em legislação como os conselhos de saúde, assistência e da criança e do adolescente. Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos.

Para Tatagiba (2002) Os conselhos temáticos constituem o terceiro tipo de conselho identificado pela autora. Estes conselhos não se vinculam a uma legislação nacional, atuando na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por influencia do estado. Relacionam-se a ideias e temas que se destacam na esfera local, com formatos variáveis. Neste grupo pode se destacar os conselhos municipais de direitos da mulher, de cultura, de esportes, de patrimônio cultural entre outros. São experiências inovadoras de gestão porque possibilitam a participação de setores tradicionalmente marginalizados da cena pública nos processos de produção de políticas públicas e o envolvimento nos assuntos do governo.

No entender de Tatagiba (2002) os conselhos gestores de políticas públicas se distinguem de outras experiências de conselhos tendo em vista: serem espaços públicos com composição plural e paritária; terem no processo dialógico o instrumento privilegiado de resolução de conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo; e, por funcionarem como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas públicas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização. Eles são os chamados conselhos gestores de políticas públicas, também denominados de conselhos setoriais, considerados como parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas nas respectivas esferas governamentais, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São *espaços públicos, de composição plural e paritária entre estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.*

Bravo (2002) identifica dois tipos de conselhos gestores: conselhos de políticas e conselhos de direitos. Sendo o primeiro relacionado às políticas públicas, e o segundo aos direitos de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, dentre outros, envolvidos especificamente na defesa dos direitos.

Segundo Ferraz (2006), a partir da inscrição na Constituição de 1988, da participação da comunidade como uma diretriz a ser seguida nas ações e serviços públicos em diversas áreas, os conselhos modelaram os espaços para esta participação e se multiplicaram com intensa velocidade por todo país.

Os conselhos de assistência social, foco do presente estudo, surgem no contexto de efetivação do processo democrático instaurado com o novo pacto social, a Constituição de 1988. Foram legalizados a partir desse processo, sendo previstos e normatizados na Lei Orgânica de Assistência Social. Na perspectiva apontada pela LOAS o controle social, isto é, a participação da sociedade nos conselhos passa a ser o grande desafio para a efetivação da política de assistência social.

Nesse contexto, os conselhos de assistência social são concebidos como atores estratégicos para garantir a efetivação da política de assistência social na perspectiva apontada pela LOAS e o controle social, isto é, a participação da sociedade nesses *novos espaços*

*institucionais*¹⁵ passa a ser o grande desafio para a efetivação da política, a partir de então, o controle social integra a agenda dos estudiosos e profissionais da área.

Ao analisar o processo de institucionalização dos conselhos de assistência social no Brasil, Boschetti (2003, p.132) afirma:

[...] o processo de criação dos conselhos foi bastante lento em relação à data de aprovação da LOAS, o que retardou a instalação do Sistema Descentralizado e Participativo. Outro importante resultado mostra que os conselhos municipais foram criados, majoritariamente, após a instituição dos conselhos estaduais, o que sugere que estes tiveram papel preponderante na instalação desses espaços nos municípios.

A criação e a implementação dos conselhos de assistência social passaram a ser exigidas após a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993. De acordo com a LOAS, no seu artigo 16, as três esferas do governo devem criar seus conselhos¹⁶ através de leis próprias, encaminhadas pelos representantes do poder executivo ao poder legislativo. Os conselhos, portanto, fazem parte do poder executivo, ligados ao gestor da política de assistência social.

A criação dos conselhos atende ao novo desenho institucional do estado brasileiro, que projeta sua ênfase na descentralização político-administrativa, fazendo cumprir o que estabelece a Constituição Federal, atribuindo novas responsabilidades locais ao executivo municipal e à sociedade civil local, devendo a mesma ter maior participação na organização, gestão de políticas e recursos de áreas específicas, tendo a sociedade que agregar como competência a vigilância ao sistema para garantia dos direitos.

O atual modelo de política de assistência social que se forma com a LOAS/SUAS/NOB-SUAS, entende as conferências e os conselhos como espaços privilegiados para a efetivação da participação popular. As conferências constituem instâncias máximas de deliberação com a atribuição de avaliar a política de assistência social e propor diretrizes para o seu aperfeiçoamento. Já os conselhos são espaços de negociação, de construção de alianças, acordos, diálogos e funcionam como um instrumento público para a interface com os usuários e seus direitos, tendo esses o direito de participar da construção da Política de Assistência Social.

Os Conselhos de Assistência Social, com caráter deliberativo, são criados por leis específicas nas três esferas de governo, com composição paritária entre representação do

¹⁵ Os conselhos fazem parte do poder executivo, são instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil. A competência do conselho está relacionada ao poder atribuído aos conselheiros para a prática de determinados atos previstos em lei.

¹⁶ I - O Conselho Nacional de Assistência Social; II- Os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III- O Conselho de Assistência do Distrito Federal; Os Conselhos Municipais de Assistência Social;

governo e da sociedade civil. Os segmentos da sociedade civil organizada se dividem em: representação de usuários, entidades prestadoras de serviços ou de defesa de direitos e usuários. Esses conselhos, apesar de vinculados às secretarias de assistência social, à estrutura governamental, devem ser autônomos no exercício das suas competências.

Para Boschetti (2003, p.145):

Os conselhos nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal, assumem com a LOAS, um papel preponderante no processo de formulação da política de assistência social. Conhecer o tipo de relação que se estabelece entre a sociedade civil e o estado, representados paritariamente nestes espaços que constituem uma verdadeira arena de conflitos e negociações, é fundamental para compreender as correlações de forças existentes e que fazem a implementação da Política de Assistência Social avançar e/ou recuar.

Vale ressaltar, que, ao se vincular os conselhos à estrutura do poder executivo, a intenção da NOB¹⁷ era garantir orçamento para o fortalecimento dos conselhos e assegurar as condições institucionais para a viabilização de espaços físicos adequados, logística e recursos humanos necessários ao funcionamento dos mesmos, garantindo o exercício do controle social na sua ampla dimensão.

A LOAS enfatiza a possibilidade/necessidade de o conselheiro tomar decisão (e não apenas dar opinião) sobre as ações administrativas de planejamento e controle das ações governamentais e das entidades socioassistenciais para que os direitos dos cidadãos em situação de vulnerabilidade sejam concretizados.

É possível ter uma compreensão mais ampla sobre o papel dos conselhos, através da leitura da concepção de Campos (2006, p.105) quando afirma que o controle social como prerrogativa da sociedade civil envolve o desenvolvimento e a afirmação de competências diversas. Primeiro, por se tratar de um processo político; segundo, porque também é demanda de natureza técnica; terceiro, pela dimensão ética que contempla. Justificando, inclusive, as diversas concepções trazidas até aqui, no que se refere a atuação do conselheiro, numa ação reflexiva em torno da participação¹⁸, representação¹⁹ e representatividade²⁰ nos espaços dos conselhos.

¹⁷ A NOB/SUAS define as competências dos conselhos em cada esfera de governo, segundo o modelo organizativo da assistência social.

¹⁸ Participação significa auto-representação, ou seja, a participação é direta, onde o próprio indivíduo se manifesta.

¹⁹ Representar implica que alguém tem a delegação para falar, atuar em nome de outro ou de um grupo. Um representante é alguém que foi autorizado para falar por outrem dentro de determinados limites.

²⁰ A representatividade está relacionada com o grau de legitimidade existente entre os representantes e os representados. A representação é sempre política, o que coloca no centro do debate a representatividade, ou maior ou menor legitimidade exercida pelo representante. Para isso é

Esclarece-nos que como processo político, o controle social investe os atores da sociedade civil de prerrogativas para intervir propositivamente na agenda do governo. Isso exige por um lado a existência de governantes democráticos, estimulados ao compartilhamento do poder com a sociedade civil e instados à construção de canais de participação e de instrumentos institucionais que favoreçam o protagonismo da sociedade nos assuntos de interesse público. Por outro lado, conjectura, igualmente a existência de uma sociedade civil mobilizada, consciente e politicamente ativa.

Em relação a natureza técnica irá requerer do conselheiro um conjunto de saberes, competências e habilidades para o exercício da fiscalização sobre as ações governamentais, para que possa realizar a fiscalização por exemplo, em diferentes domínios, com destaque ao acompanhamento da gestão de recursos financeiros, avaliação sobre os serviços prestados e sua efetividade na vista dos beneficiários. A terceira e última dimensão é de natureza ética, no sentido da constituição de perspectivas de um futuro capaz de reduzir desigualdades e promover justiça social, devendo considerar os aspectos éticos e pedagógicos dessa experiência participativa com vistas a formar cidadãos mais empenhados e comprometidos com um projeto civilizatório orientado pelos valores efetivos da liberdade e da igualdade de oportunidades. Campos (2006).

Ao se vincular os conselhos à estrutura do poder executivo, tinha-se a intenção de garantir orçamento para o fortalecimento dos conselhos e assegurar as condições institucionais para a viabilização de espaços físicos adequados, logística e recursos humanos, ao funcionamento dos mesmos, garantindo, dessa forma, o exercício do controle social sob as duas dimensões de que fala Campos: uma de natureza técnica, que acentua a fiscalização administrativa; e outra, de natureza sociopolítica, que valoriza o envolvimento da sociedade civil nos assuntos que conformam a agenda do governo.

Os conselheiros, conforme previsto na legislação, têm autonomia de atuação e competências normatizadas pela política de assistência social, na garantia do exercício de seu papel político sobre a política de assistência social e do legítimo exercício da cidadania, na garantia de direitos sociais, são, portanto, a expressão da sociedade civil nos conselhos, devendo ali, defender interesses da coletividade.

Segundo Bravo (2008) os conselhos foram incorporados à estrutura dos governos para garantir a descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação e controle das políticas sociais setoriais. São compostos por representantes de entidades da sociedade civil e representantes do governo que devem, em conjunto, participar do planejamento, das decisões e do controle de políticas sociais setoriais. São espaços públicos de discussão e decisão, assim como de acompanhamento e fiscalização de ações,

necessário averiguar quais são os processos, dinâmicas, mecanismos de conexão, comunicação, informação, discussão, deliberação e articulação entre os representantes e os representados.

programas e alocação de recursos. O objetivo institucional é desenvolver cooperação entre Estado e sociedade na solução de problemas de interesse comum na área das diversas políticas sociais.

Vinculados à máquina estatal, os conselhos devem operar através da partilha de poder, de planejamento e de decisão. Bravo (2008). Portanto, com planos de ação, demonstrativos financeiros, relatório de gestão, pactos de aprimoramento, entre outros instrumentos de gestão exigidos para continuidade do processo descentralizado e participativo, alimentando o sistema de informação nacional com os dados do estado e do município, com aprovações dos seus respectivos conselhos.

Em relação à representação nos conselhos, os representantes governamentais são indicados pelos gestores das políticas setoriais indicadas na legislação para representá-los, e os conselheiros não governamentais devem ser eleitos em fóruns próprios da sociedade civil organizada, representando os segmentos indicados para compor os conselhos.

Os conselhos são concebidos como espaços públicos, onde a sociedade civil representada, têm, na figura dos conselheiros, a possibilidade de se expressar e trazer à tona as necessidades da coletividade, expressando, nesse caso específico, os interesses das categorias sociais - mulheres, idosos, crianças e adolescentes, defensores e demandantes da política de assistência social.

Na sua composição, os conselhos de assistência social devem ser paritários na representação governamental e não governamental, e manter a equidade no tratamento das questões que envolvem a gestão do controle social.

Pesquisas sobre os conselhos de assistência social no Brasil IBGE (2005) e LOAS + 10 (2003) revelam que a questão da paridade vem sendo oficialmente obedecida, mas será que isso de fato vem sendo observado em relação aos conselhos de assistência social no estado?

No Brasil de hoje, conforme dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, realizada pelo IBGE (2005), sob encomenda e supervisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS, 98,4% dos municípios brasileiros possuem conselho de assistência social.

Dos 5.564 municípios, 5.497 possuem um conselho que tem por finalidade, ao menos, debater as questões referentes à assistência social. Desses, 5.211 (94,8%) têm caráter deliberativo, ou seja, têm o poder de decidir sobre a implantação de políticas e a administração de recursos relativos à sua área de atuação.

No entanto, os conselhos ainda enfrentam problemas na sua constituição e manutenção, tais como: ausência de estruturas permanentes; dificuldades para a participação efetiva na gestão da política de assistência social; pouco ou nenhum apoio dos órgãos ges-

tores; manipulação política e/ou ideológica criando interferência e ingerência ao processo deliberativo, entre outras.

Essas e outras dificuldades foram apontadas na Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS. Biondi; Paula (2010)

3 A SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I - MATO GROSSO

O presente capítulo analisa a configuração, representação e participação da sociedade civil nos conselhos municipais de assistência social, os fóruns da sociedade civil para a escolha de seus representantes e os impactos disso para a participação e o controle social no espaço dos conselhos.

Com tal finalidade, levantamos, entre outros aspectos: o período de criação dos conselhos e de reformulação de suas leis; o número de integrantes dos conselhos; a questão da paridade entre as representações - governamental e não governamental; a forma de ingresso das entidades/organizações e do/as conselheiro/as; as entidades/organizações representantes da sociedade civil nos conselhos, se a legislação permite a alternância dos segmentos representados, através da realização de processos eleitorais; os fóruns da sociedade civil para indicação das suas representações nos conselhos e, ainda, os desafios postos à sociedade civil no exercício do controle social.

As referências empíricas para as questões e as reflexões aqui apresentadas são as leis de criação dos conselhos, os decretos de alteração das referidas leis, as portarias de nomeação dos atuais representantes da sociedade civil nos conselhos e as entrevistas com os conselheiros. A pesquisa documental foi realizada junto aos arquivos do/CEAS no período de fevereiro e março de 2011.

Na materialização do processo investigativo, acessamos as leis de criação, portarias e decretos de 89 dos 115 conselhos municipais, o que representa 81% do total dos conselhos situados nos municípios de pequeno porte I no Estado.

Assim, o presente capítulo é formado pelos seguintes subcapítulos: 3.1 A política estadual de assistência social e a institucionalização dos conselhos de assistência social; 3.2 A caracterização dos conselhos municipais de assistência social nos municípios de pequeno porte I em Mato Grosso; 3.3 A sociedade civil representada nos conselhos municipais e o desafios da participação social.

A sociedade civil em questão aqui é a que compõe os conselhos de assistência social nos municípios de pequeno porte I, parte integrante da relação Sociedade Civil/Estado no estabelecimento do processo democrático e luta pela construção de novas relações de poder e novas hegemonias.

Assim, nosso objeto de análise sociedade civil organizada, é parte não governamental na formação dos conselhos de assistência social e possui tal nomenclatura pelo fato de sua formatação requerer a conjunção de grupos minimamente organizados, cujos objetivos de sua existência estejam determinadas em seu estatuto ou princípios e diretrizes pautadas na luta comum de determinados grupos sociais.

Em relação aos conselhos de assistência social, a sociedade civil organizada está dividida em três segmentos e tem nos conselhos possibilidades de exercer seu protagonismo, realizando suas competências as quais são definidas legalmente nos instrumentos normatizadores da política de assistência social. Portanto, entendemos por conselhos o espaço de atuação dos conselheiros no exercício do controle social, que na assistência social tem suas competências regulamentadas na norma operacional básica do SUAS, na defesa da garantia dos direitos sociais presentes na constituição Federal de 1988, para isso: fiscalizando, monitorando, atuando de forma propositiva, enfim, os conselheiros enquanto sujeitos de direitos atuam para legitimar o processo democrático e participativo.

3.1 A POLÍTICA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Consideramos importante destacar alguns aspectos socioeconômicos e políticos do Estado de Mato Grosso, de forma a contextualizar as ações mais recentes relacionadas à política de assistência social, e, mais especificamente, aos conselhos de assistência, seu processo de institucionalização, a participação da sociedade civil nesse processo e a compreender os impasses na sua estruturação, na dinâmica de funcionamento, controle e participação social.

A base econômica do Estado de Mato Grosso, a partir da política nacional de expansão das fronteiras agrícolas dos anos de 1970, assumiu um modelo econômico “primário exportador” que vigora nos dias atuais. Um modelo que abriga características que impõem pesado ônus na distribuição de renda entre a população, por centrar-se em um setor agropecuário moderno, mecanizado com alto consumo de produtos químicos e pouco intensivo na utilização de mão de obra. Além disso, a competitividade dos produtos exige produção em alta escala, em grandes propriedades acirrando a concentração fundiária. Freitas (2007, p.14)

Entre os Estados brasileiros, Mato Grosso aparece na 9ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Contudo, quando os indicadores são analisados separadamente, como no caso da distribuição de renda, assim como acontece no país, verifica-se uma forte e progressiva concentração de renda no Estado, impedindo a redução da pobreza e, conseqüentemente, aumentando a desigualdade social. É um Estado com atividade pecuária próspera, com avanço na bovinocultura e na avicultura. Lidera o ranking nacional na produção de grãos e oleaginosos: é o primeiro produtor de algodão e exportador de soja e algodão, terceiro na produção de arroz e sétimo na produção de cana de açúcar. Conta atualmente 89 nações indígenas e 23 unidades de conservação Federal, 44 Estadual e 38 mu-

nicipais. De acordo com IBGE, em 1º de abril de 2007, existia no Estado uma população de 2.957.732 habitantes (PEAS 2010, p.04).

Segundo Silva (1998, p. 86), essa ocupação teve como pano de fundo as relações no campo político, com nítidas feições clientelísticas e coronelísticas. Ao mesmo tempo em que proporcionou um crescimento urbano que impulsionou diferentes formas de organização no campo e na cidade.

[...] o crescimento de contradições sociais imposto pelo próprio “progresso” da região, faz emergir também a presença de sindicatos, associações profissionais, novos partidos políticos, movimentos populares no campo e na cidade que foram se organizando para conquistar seus espaços no interior da sociedade mato-grossense. Galetti (1989 apud VELASCO et al., 1990, p.37 e apud SILVA 1998, p.86)

Tendo como referência essas breves considerações sobre as condições socioeconômicas do Estado, apresentamos a seguir o processo de implantação da política de assistência social e de institucionalização dos conselhos municipais de assistência social a partir da aprovação do SUAS, conforme os preceitos legais constitutivos dessa conquista social e seu desenvolvimento no interior das organizações e normatizações existentes, analisando o desenho organizacional dos conselhos como instâncias democratizadoras das políticas públicas e como espaços que precisam pautar ou revisar suas agendas na direção e perspectiva da universalização dos direitos sociais e da cidadania.

Como enfatizamos no Capítulo anterior, o exercício do controle social transcende o espaço dos conselhos, podendo ser exercido também em outras esferas institucionais e societal. No caso desta última, através dos movimentos sociais, sindicatos, organizações civis, fóruns de políticas públicas, comissões, grupos e outras formas de articulação política presentes na esfera pública mais ampla. Neste contexto, os atores indicados/eleitos para atuar nos espaços públicos, devem contribuir para gerar uma cultura de participação, de construção de novos direitos e de ampliação dos direitos existentes. Nesta perspectiva, no presente estudo, procuramos responder também às seguintes indagações: A sociedade civil representada nos conselhos interfere na qualidade da participação e do controle social nos municípios investigados? É possível, diante do quadro das atuais composições dos conselhos, exercer o controle social? Como estão estruturados os conselhos quanto às representações da sociedade civil?

A pesquisa LOAS + 10, conduzida pelo Grupo de Pesquisa sobre Seguridade Social e trabalho (GESST/SER/UnB), com o objetivo avaliar a implantação do sistema descentralizado e participativo previsto na LOAS, analisa o processo de institucionalização dos conselhos estaduais e municipais no Brasil, fornecendo informações sobre: estrutura e funcionamento dos conselhos, questões relativas à paridade, à representatividade e ao processo de

eleição e indicação dos conselheiros da sociedade civil entre outros aspectos. Com as devidas particularidades, o presente capítulo segue este percurso tratando, porém, da realidade mato-grossense.

A condução da política de assistência social em Mato Grosso está sob a responsabilidade da Secretaria de Emprego, Trabalho e Assistência Social – SETAS, cuja gestora é a esposa do governador do Estado, dando continuidade ao primeiro damismo, forte componente na política de assistência social em Mato Grosso, como no restante do país. Costa (2006).

A partir de 2005, com a adesão do Governo do Estado ao SUAS e a transformação da PRO-SOL em SETECs, o órgão gestor da política de assistência social se organiza para atender as exigências do modelo nacional de assistência social. Para tanto realizou um trabalho visando incorporar a totalidade dos municípios mato-grossense ao Sistema. Esse trabalho pautou-se em esclarecimentos técnicos, conforme o que determina a LOAS, Artigo 13, em relação à estruturação da rede, cuja finalidade naquele momento era orientar os municípios na organização da documentação necessária a sua habilitação, conforme relatório de capacitação de 2005 e de gestão 2006 da assistência social. O objetivo do executivo estadual era o de não deixar nenhum município sob a responsabilidade da gestão estadual e organizar as redes locais (municipais) de atendimento socioassistencial, assegurando aos municípios os avanços preconizados pelo SUAS²¹.

Com tal propósito, os municípios assumiram compromissos com a criação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS; dos Conselhos Municipais do Direito da Criança e Adolescente e dos Conselhos Tutelares; criação e funcionamento dos Fundos Municipais de Assistência Social; elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social, aprovados pelo CMAS; instituição de Centros de Referências de Assistência Social - CRAS; estruturação da Secretaria Executiva do CMAS com profissionais de nível superior, e demais compromissos previstos na NOB/SUAS, para habilitação em níveis de gestão: Básica ou Plena.

Assim, para não perderem a oportunidade de adesão ao SUAS, os gestores municipais fizeram suas habilitações assegurando ter condições de gestão dos recursos, programas e projetos, de acordo com as exigências do SUAS. Os documentos exigidos foram apresentados à Comissão Intergestores Bipartite/CIB, que realizou a articulação e pactuação, atendendo aos critérios de representatividade e exigibilidade do Sistema. Posteriormente,

²¹ O critério de adesão ao SUAS prevê a habilitação dos municípios aos tipos e níveis de gestão do Sistema, assim, conforme o nível de gestão a que se habilitam, os municípios assumem a responsabilidade de organização a proteção básica e/ou especial na esfera municipal, disponibilizando aos usuários do SUAS, programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que vigiem os direitos violados no território.

te as adesões foram aprovadas pelo CEAS, que reafirmou as habilitações municipais, conforme pactuadas na CIB.

Em março de 2010, o CEAS aprova a Política Estadual de Assistência Social/PEAS, construída a partir de consulta pública, e a realização de fóruns nos vários pólos regionais, como pode ser observado na citação abaixo:

A decisão da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social-SETECS [...] e do Conselho Estadual de Assistência Social-CEAS, de elaborar, aprovar e tornar pública a presente Política Estadual de Assistência Social-PEAS, demonstra a intenção de construir pela primeira vez na história do Estado de Mato Grosso essa política, através de uma construção coletiva e democrática, com foco na implementação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS já em vigor no País. Essa construção cumpre com as deliberações ocorridas nas Conferências Estaduais de Assistência Social [...]. (PEAS, 2010, p.03).

Com a aprovação da PEAS o próximo passo foi transformá-la em Lei visando a garantia de orçamento, investimentos financeiros, para sair do plano da idealização e se efetivar, materializa-se conforme desejo da sociedade mato-grossense, traduzido através da PEAS.

Ao analisar o processo de implantação da LOAS e do SUAS no Estado, Costa (2006, p 202-03) afirma que com os dispositivos da Lei Orgânica o Governo do Estado, passou a articular grupos de trabalho visando a implantação do sistema descentralizado e participativo desenvolvendo as seguintes ações: Seminário de Política Social, com a finalidade de possibilitar a troca de experiências, orientação sobre a captação de recursos, legislação, esclarecimento sobre a questão da criança e do adolescente e o plano de metas do atual governo e implementado pela “PRO-SOL”; Fórum Estadual de Assistência Social, com a finalidade de assinar o protocolo de intenções entre a Secretaria de Assistência Social e o governo do Estado, com intuito do Governo Federal descentralizar as ações da Assistência Social no Estado; Fóruns Regionais de Assistência Social para implementar a política social de acordo com a LOAS, e agilizar a formação dos conselhos e dos fundos municipais para proceder aos repasses dos recursos orçamentários.

No que se refere ao processo de institucionalização as informações concernentes ao processo participativo da sociedade civil na formação do conselho estadual, evidenciando: a I Conferência Estadual de Assistência Social, visando eleger delegados estaduais à participar da Conferência Nacional e promover discussão sobre a Assistência Social no Estado, propondo diretrizes ao seu aperfeiçoamento; Participação da delegação estadual na I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília/DF em novembro de 1995. Em dezembro de 1995, após mobilização dos vários atores envolvidos na implementação da LOAS política de assistência social - foram criados o Conselho Estadual de Assistência So-

cial/CEAS²² e o Fundo Estadual de Assistência social/FEAS. O passo seguinte foram as mobilizações para a criação dos conselhos municipais. Porém, ao contrário do CEAS que contou com certa mobilização dos profissionais da área ligados às instituições estatais, entidades filantrópicas e de categorias profissionais, como o Conselho Regional de Serviço Social, nos municípios a mobilização se limitou basicamente aos gestores da política.

Como destacamos anteriormente, a criação dos conselhos municipais de assistência social, juntamente com a existência do plano de ação e fundo municipal de assistência social são condicionalidades para a efetivação do processo descentralizado. Assim, após a organização na esfera estadual, a SETECs direcionou sua atenção para os municípios, visando a criação dos conselhos municipais, orientando também para a elaboração e aprovação das leis de criação dos fundos municipais de assistência social e de seus planos municipais. Essas ações vislumbravam a organização do ordenamento jurídico institucional nas esferas municipais, e a efetivação da municipalização da gestão com o município assumindo a assistência social como uma política pública sob sua responsabilidade.

Segundo Costa (2006), a criação dos conselhos municipais foi o primeiro passo para assegurar o processo de participação na política da assistência social. Com tal perspectiva, em 1994, o órgão gestor da política à época, a PRO-SOL, realizou capacitação de conselheiros nos municípios. Como resultado desse processo ainda neste ano (de 1994) foram criados diversos conselhos municipais no estado²³. Nos anos de 1995 e 1996 o trabalho foi desenvolvido em conjunto pela PRO-SOL e LBA. De 1997 a 2001, processo de orientação para criação dos conselhos e fundos municipais de assistência social foi executado somente pela PRO-SOL.

Tais iniciativas relevam que a formação dos conselhos municipais de assistência social, com raras exceções, foi um movimento de cima para baixo, como uma ação mais direta dos órgãos gestores da política, não partiu da articulação da sociedade civil, através dos fóruns como preconizam as leis de criação dos conselhos. Embora os fóruns da sociedade civil seja uma exigência legal, eles não vem ocorrendo na maioria dos municípios e quando acontecem constituem meras formalidades, já que não são precedidos por amplos processos de mobilização na esfera da sociedade civil. Parecem ter sido importantes apenas para legitimar o processo de institucionalização dos conselhos, isto é, no momento de criação dos mesmos.

²² A primeira Lei de criação do CEAS é a Lei de nº 6.696, de 20 de dezembro de 1995. Esta Lei foi alterada através das seguintes: Lei nº 7.558, de 10 de dezembro de 2001; Lei nº 7.886, de 08 de janeiro de 2003, e IV - Arts. 3º, 4º e 5º, da Lei nº 8.416, de 28 de dezembro de 2005, sendo a última em 12/12/2008 a Lei nº 9051, ainda em vigor.

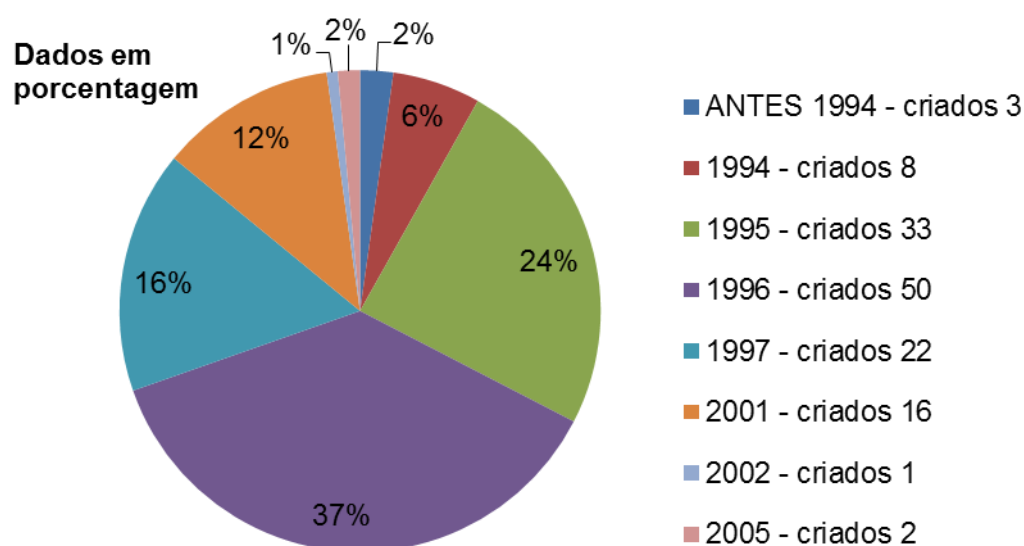
²³ Foram criados no ano de 1994 os conselhos municipais de: Alta Floresta, Alto Araguaia, Alto Boa Vista, Campo Novo do Parecis, Chapada dos Guimarães, Juruena, Matupá, Mirassol D'Oeste, Nova Olímpia, Porto Alegre do Norte, Sinop, Vera e Vila Bela da Santíssima Trindade. Tivemos em 1993 a criação do CMAS do município de Cocalinho. Costa (2006)

A pesquisa LOAS + 10 mostra que o processo de criação dos conselhos de assistência social no país foi bastante lento, o que retardou a instalação do Sistema Descentralizado e Participativo. A pesquisa mostra ainda que os conselhos municipais foram criados majoritariamente após a instituição dos conselhos estaduais (Boschetti, 2003). Na referida pesquisa, a morosidade na criação dos conselhos é atribuída ao desconhecimento da sociedade civil e do próprio governo sobre os mesmos, à ausência de cultura organizativa e participativa da população nas questões de interesse coletivo, à falta de reconhecimento da assistência social como direito, à inexistência de fóruns anteriores à criação dos conselhos para a mobilização e articulação da sociedade civil, à resistência dos governos em publicizar informações com a sociedade civil. Outro aspecto mencionado na pesquisa, diz respeito ao fato de boa parte dos conselhos terem sido criados apenas para cumprir os critérios para o recebimento dos recursos das outras esferas de governo.

Em consulta às fontes documentais verificamos que mais de 77% dos 141 conselhos municipais de assistência social em Mato Grosso foram criados entre os anos de 1995 e 1997, logo em seguida à implantação da LOAS e à criação do Conselho Estadual de Assistência Social, em dezembro de 1995.

No Gráfico 1, abaixo, apresentamos, a partir dos dados coletados, o período de criação dos conselhos municipais de assistência social no Estado. Os dados levantados estão em consonância com os resultados do Censo SUAS 2010, que aponta a região Centro-Oeste como a região que mais concentrou o surgimento de conselhos no período imediatamente subsequente à LOAS.

GRÁFICO 1 - ANO DE CRIAÇÃO DOS CMAS/MT



FONTE: Elaboração própria com dados da pesquisa – Leis de criação e alteração dos CMAS-MT

Os dados acima revelam que Mato Grosso seguiu a onda nacional quanto a criação dos conselhos, possibilitando dessa forma o ingresso do Estado no processo descentralizado e participativo previsto na política nacional. Principalmente dando materialidade a diretriz constitucional, disposta no inciso II do artigo 204, que afiança a “[...] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Nesse sentido, Campos (2010, p.227), afirma que:

[...] em consonância com a LOAS o SUAS prevê canais de participação da sociedade civil, inclusive condicionando a existência do sistema a presença dessa sociedade civil nas instâncias de deliberação. A modalidade de assistência social expressa no SUAS tem na participação da sociedade um de seus pilares estruturais. A diretriz participativa confere a sociedade poderes de interferir na agenda do governo, definindo prioridades e também assegurando prerrogativas para avaliar as ações governamentais em todos os níveis.

Segundo Campos (2010, p.228):

[...] para habilitação aos níveis de gestão básica e plena faz-se necessário, além dos requisitos mencionados, a constituição e o funcionamento de outros conselhos de políticas setoriais e de defesa de direitos, significando uma inquestionável opção pela perspectiva de inclusão política da sociedade nos assuntos de interesse público. Por outro lado, a política de assistência social deve ser aprovada pelo Conselho da respectiva jurisdição. Sem a chancela do Conselho não há a transferência de recursos para o funcionamento dos programas, projetos e serviços da assistência social.

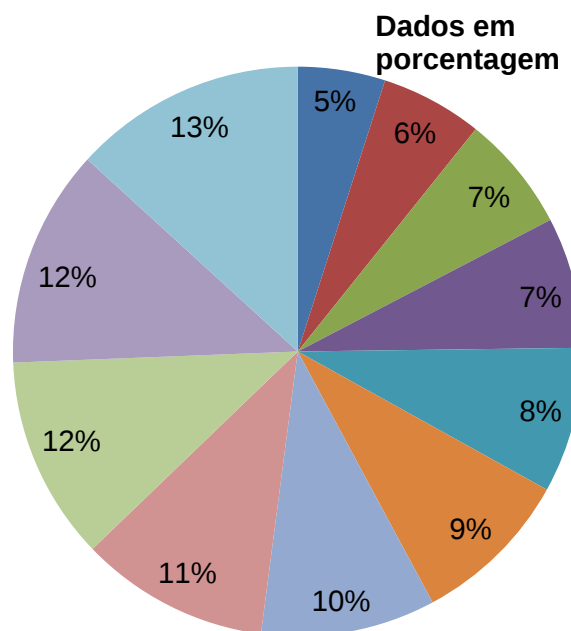
3.2 CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

No ano de 2010, quando foi realizado o levantamento das fontes documentais, nos 141 municípios de Mato Grosso, 115 eram de pequeno porte I, representando 80,85% do total de municípios mato-grossenses. A prevalência dos municípios de pequeno porte, num estado pouco urbanizado, que tem no agronegócio sua principal fonte econômica, aliada a uma conjuntura político-ideológica de valorização do indivíduo e de responsabilização da sociedade civil pelo trato da questão social são aspectos que impactam diretamente nas condições e na qualidade da participação. Avritzer (2010), a despeito do crescimento do associativismo civil em todo o país nas últimas décadas, diz que não se pode ignorar as diferenças nas condições de participação existentes nos grandes centros urbanos industrializados e nas cidades de pequeno porte, onde em geral as relações de poder e de controle são mais evidentes, dificultando a constituição e a expressão autônoma dos movimentos sociais e organizações civis.

O número de representações da sociedade civil nos conselhos (Gráfico 1) revela que a maioria destes tem uma quantidade pequena (entre 4 e 10) de integrantes, o que pode ser visto como mais uma das dificuldades para mobilização da sociedade civil na esfera local e para o controle social.

GRÁFICO 2 - NÚMERO DE INTEGRANTES NO CONSELHO
FASE 2

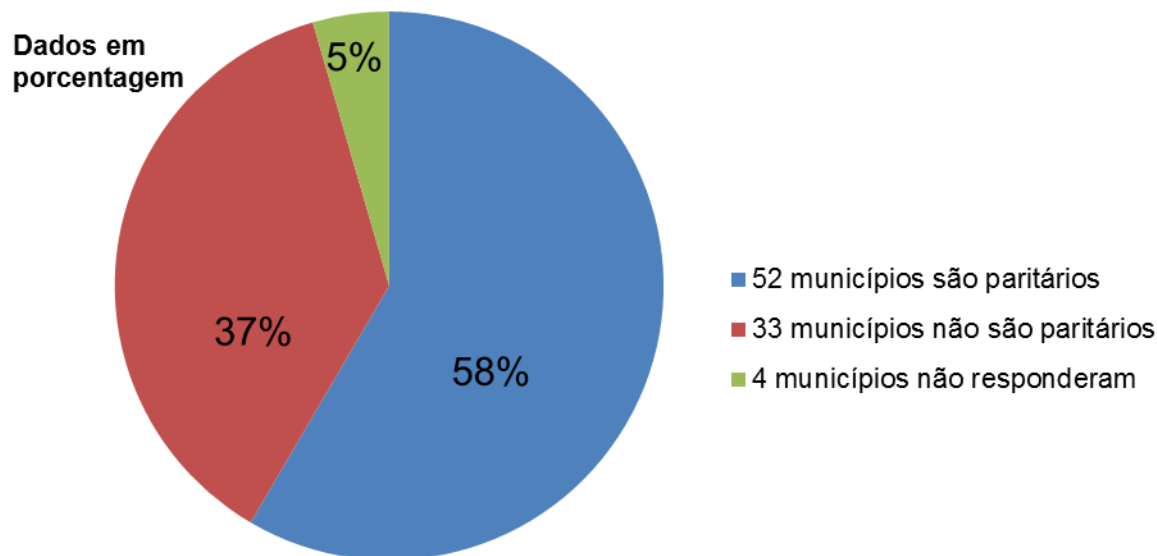
- 14 municípios com 6 integrantes
- 6 municípios com 7 integrantes
- 33 municípios com 8 integrantes
- 4 municípios com 9 integrantes
- 31 municípios com 10 integrantes
- 5 municípios com 11 integrantes
- 12 municípios com 12 integrantes
- 1 município com 13 integrantes
- 2 municípios com 14 integrantes
- 1 município com 15 integrantes
- 1 município com 16 integrantes



FONTE: Elaboração própria com dados da pesquisa - Lei de criação dos conselhos municipais de assistência social
NOTA: *Fase de consulta aos decretos e portarias municipais da composição atual dos conselhos

Aqui é fato que a tendência dos conselhos de pequeno porte é ter composição numérica menor de representantes, uma vez que não possuem muitas alternativas para recorrer na sua composição/reformulação/renovação. Os dados acima também podem ser interpretados como mais um dos indicativos que ajudam a explicar a falta de rotatividade nas representações dos conselheiros e das entidades, pois não é incomum que uma mesma entidade permaneça por várias gestões nos conselhos, principalmente se levarmos em consideração que a participação da sociedade civil nas instâncias que elaboram e gerenciam a Política de Assistência Social, é uma condição necessária e fundamental para a efetivação do SUAS, constituindo-se em um componente estruturante do sistema. Nesse sentido, ter um conselho formado com poucos integrantes facilitará sua composição, porém, haverá um acúmulo de atividades para um pequeno grupo executar. A NOB/SUAS, trás aos conselheiros, diversas competências para a preservação do sistema único, na garantia e defesa de direitos sociais.

GRÁFICO 3 - EXISTE PARIDADE NOS CONSELHOS?
FASE 1*



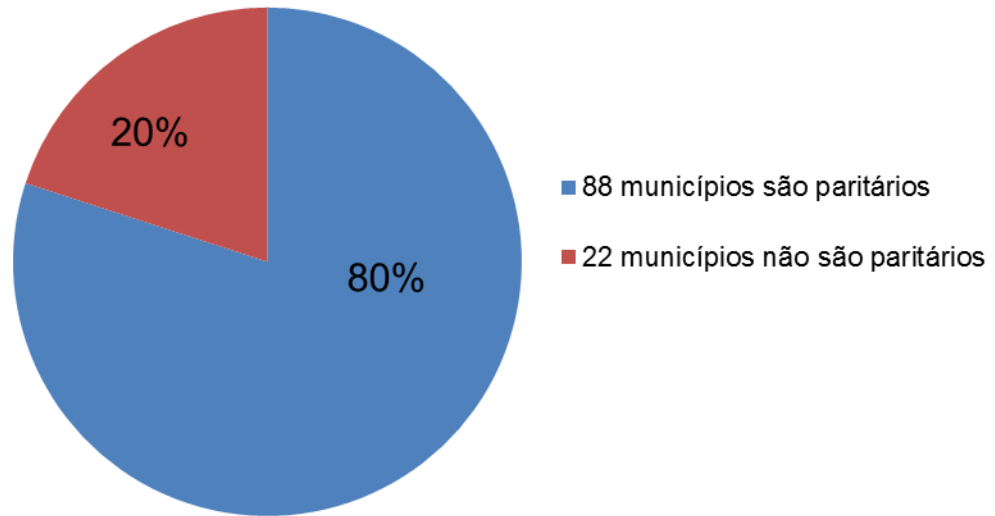
FONTE: Elaboração própria com dados da pesquisa - Leis de criação dos conselhos municipais de assistência social
NOTA: *Fase de consulta às leis de criação dos conselhos municipais

Quanto à paridade, item que demonstra, na composição dos conselhos, se há equidade entre os representantes da sociedade civil e do governo, consultamos às fontes documentais, que revelaram que no momento de sua criação, apenas 58% dos conselhos eram paritários, isto é, possuem igualdade numérica entre representação da sociedade civil e do estado.

Chamamos atenção para o Gráfico abaixo, que revelam os dados das 3 fases da pesquisa – levantamento dos decretos e portarias municipais, dispondo sobre as composições dos conselhos em 2010 – quando se observa uma mudança positiva na situação, e 80% dos conselhos já se apresentam como paritários. Embora os instrumentos normativos adotados (decretos e portarias) não possuam efeito legal, ou seja, não tem o mesmo efeito da lei de criação do conselho, os últimos dados revelam a disposição dos dirigentes do poder executivo em se adequar às exigências normativas. Todavia, a porcentagem de conselhos que não atendem a lei da paridade ainda é bastante expressiva, 20%. Por outro lado, como mostram os estudos sobre o tema, a paridade numérica não é suficiente para a construção de consensos. Isso depende da igualdade nas condições de participação dos sujeitos: conhecimento técnico e disposição para o diálogo e a partilha de poder.

GRÁFICO 4 - PARIDADE NOS CONSELHOS
FASE 3*

Dados em
porcentagem



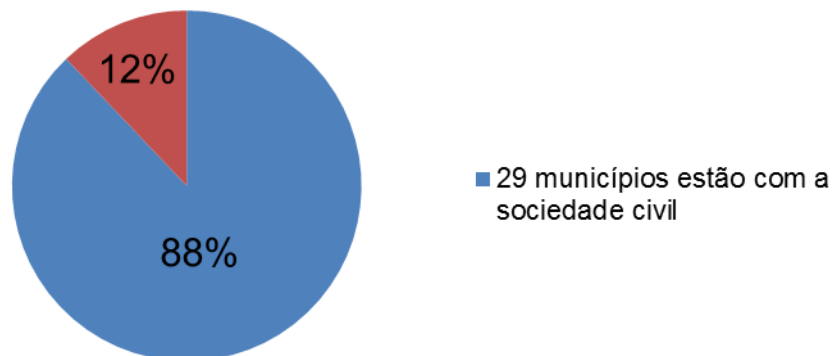
FONTE: Elaboração própria com dados da pesquisa - Lei de criação dos conselhos municipais de assistência social

NOTA: *Fase de consulta aos decretos e portarias municipais da composição atual dos conselhos

Pensar a paridade como um dos quesitos importantes para um debate equânime é fundamental no processo democrático e transparente, pois, como afirma Tatagiba (2002, p. 59) “a questão da paridade compromete, muitas vezes, a estrutura da representação dentro dos conselhos, caracterizando profundas desigualdades e reposição de hierarquia”. No entender da autora, a paridade está intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento do outro, mas também a capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas e se a paridade não for observada, a dinâmica prevista para os espaços dos conselhos fica comprometida, passando o grupo mais fragilizado apenas a legitimar o processo deliberativo, tendo seu poder enfraquecido.

GRÁFICO 5 - NOS CONSELHOS EM QUE NÃO EXISTEM PARIDADE A MAIOR REPRESENTAÇÃO ESTÁ COM:
FASE 1*

Dados em
porcentagem



FONTE: Elaboração própria com dados da pesquisa - Lei de criação dos conselhos municipais de assistência social

NOTA: *Fase de consulta as leis de criação dos conselhos municipais

De acordo com a documentação levantada, a desigualdade numérica na representação favorece a sociedade civil. Como se pode observar no Gráfico 5 acima, é ela quem tem a maior representação no momento de criação dos conselhos. Com a reformulação das leis a situação se altera. Consulta aos decretos e portarias sobre as composições dos conselhos em 2010 mostram ajustes em relação a paridade entre as representações, embora o universo atingido pela pesquisa neste momento seja bem menor.

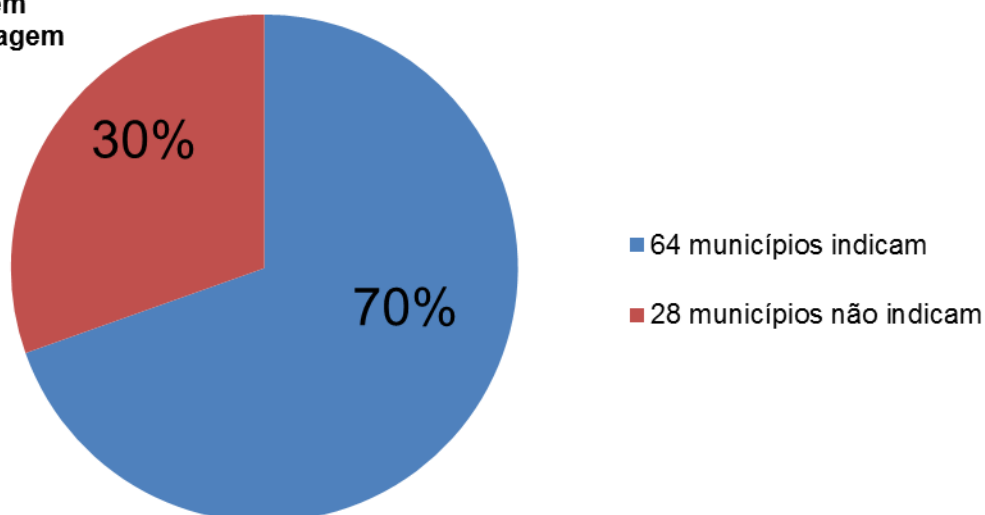
É importante enfatizar que apesar de a maior representação estar com a sociedade civil, esta é, na maioria das vezes, indicada pelo poder público. Diante desse quadro é possível identificar quem constrói a hegemonia nesse espaço público.

Essa radiografia da paridade dos conselhos de assistência social no Estado, em certa medida também foi identificada no Censo SUAS 2010 e na pesquisa de Informações Básicas Municipais/Perfil dos Municípios Brasileiros/Assistência Social, realizada pelo IBGE 2005. Ambas destacaram a ausência da paridade, afirmando que para além da identificação da situação de irregularidade, na medida em que não atende ao estabelecido na LOAS e na Constituição Federal, apresenta impossibilidade da igualdade no contexto da defesa de proposta de gestão democrática dos negócios públicos, especialmente em relação ao aspecto que trata o processo democrático.

GRÁFICO 6 - MUNICÍPIOS QUE INDICAM AS ORGANIZAÇÕES/INSTITUIÇÕES A SEREM REPRESENTADAS NO CONSELHO

FASE 1*

Dados em
porcentagem



FONTE: Elaboração própria com dados da pesquisa - Leis de criação dos conselhos municipais de assistência social
NOTA: *Fase de consulta às leis de criação dos conselhos municipais

De acordo com o Gráfico acima, 70% dos conselhos municipais pesquisados, indicam, em suas leis de criação, as organizações/instituições a serem representadas nos conselhos. Situação que compromete o exercício do controle social, na medida em que pode restringir o número de organizações/instituições com possibilidade de participação política, além de revelar uma situação muito frequente nos estudos sobre o tema, que é a falta de rotatividade na representação, tanto entre os conselheiros quanto entre as entidades/organizações.

O alto índice de indicação da representação na fase de institucionalização dos conselhos, também foi identificado no estudo de Boschetti (2003), que atribui o fato ao desconhecimento, pelo órgão gestor, das exigências da legislação para a constituição dos conselhos e à inexistência de fóruns e outras organizações da sociedade civil nos municípios. Nesse sentido, é importante refletir sobre a manutenção do domínio estatal, e sua resistência em respeitar a autonomia dos conselhos na sua formação e na publicização das questões de interesse público, que garante a permanência do controle social pelo do Estado, na manutenção da visão repressiva onde, e, através desse mecanismo manter a hegemonia da ordem conservadora/burguesa.

Campos (2010, p.233), ressalta:

[...] que nas arenas onde se processa o agir político, a cooptação de lideranças faz parte das estratégias de dominação, trata-se de uma possibilidade tangível. É fato, notório quem em sociedades com índices alarmantes de desigualdades a manipulação se apresenta de forma recorrente. O discurso que valoriza e advoga a participação pode ocultar mecanismos de integração subordinada, uma nova forma de tutela.

Nesse sentido é importante destacar que apesar de o Estado ter se empenhado no processo de institucionalização dos conselhos, com o discurso de incentivo à participação para a sociedade civil, estes se apresentam até aqui, com traços da nova tutela. Ao investigar o processo de constituição dos conselhos, constatamos a existência de indicação das representações da sociedade civil pelo poder executivo, e, em muitos casos a indicação de instituições e pessoas, ferindo a autonomia da sociedade civil na escolha de seus representantes.

Isso provavelmente ocorre porque no momento de criação dos conselhos, muitos municípios utilizaram como referência a Lei de criação do CEAS reproduzindo, na esfera municipal, as mesmas falhas contidas na Lei do CEAS, exigindo a realização de fóruns para escolha dos representantes da sociedade civil e nominando ao mesmo tempo as organizações/entidades a serem representadas.

Conforme já enfatizamos, são os gestores que encaminham as propostas de lei de criação dos conselhos para aprovação nas assembleias legislativas, na esfera estadual e

nas câmaras municipais em se tratando da esfera municipal. Porém, a indicação nominal das organizações/instituições/entidades no corpo da Lei, fere o processo democrático de foro próprio da sociedade civil, para escolha de seus representantes nessa instancia representativa.

Porém aqui, devemos lembrar o que a literatura nos remete, isso é, que essa situação é particularmente difícil para os municípios de pequeno porte I, em virtude do número reduzido de organizações civis locais. Daí, retomamos as de Campos por que evidência, de que essa representação pode ou não ser formal. Porém, o não formal requer algumas reflexões do tipo: poderá ser qualquer cidadão destituído de poder coletivo? É preciso ter claro o que está por trás do ato de representar. Diante disso, entendemos que se faz necessário repensar novas formas de mobilização da sociedade civil para compor os conselhos.

No entanto, verificamos que a sociedade civil ainda não tem clareza dessa matéria, do ato de representar, conforme relato:

Bom, eu represento a sociedade civil como voluntária. O Conselho estava parado, entendeu? Parado, não tinha reuniões não tinha nada, agora que a gente está reativando. Estou no conselho há dois meses. [04]

Esse processo ficou evidente nas entrevistas com os conselheiros. Dos 12 entrevistados, dez afirmaram que a entidade foi convidada para participar do conselho municipal, cabendo a ela indicar seu representante.

Ao serem indagados sobre a forma como chegaram à representação da sociedade civil nos conselhos, os entrevistados abaixo responderam:

É por indicação. Às vezes um sai e já indica o outro. [1]

Geralmente a Secretaria envia os ofícios para as entidades que respondem com o nome da pessoa que vai representar. Porque a Lei de criação é antiga, da primeira administração. E só agora a secretaria está pensando em enviar para Câmara uma nova lei. Então, então o que acontece: lá já diz o percentual da sociedade civil organizada e o percentual da não governamental. Então, geralmente a Secretaria já faz o convite para aquelas entidades mais atuantes, que se interessam até mesmo pela política. [2]

Escolhido não. É apontado pelo presidente da entidade, da qual a gente representa. Eles mandam o convite para o presidente. Aí ele direcionada a pessoa para participar do conselho, ocasião em que eu fui escolhida. [3]

Do universo dos entrevistados, apenas dois afirmaram que seus municípios realizam fóruns para composição da sociedade civil nos conselhos. Vejam os depoimentos:

Sim. Foram todas entidades. Todas as representações no dia da eleição a gente votou. Tem, tem pastoral, tem do idoso, tem do adolescente, criança e adolescente, tem grupo de mães. [4]

Sim, sim. A secretária executiva encaminha os ofícios convidando todas as entidades que fazem parte e, geralmente, são bem mais do que é a composição do Conselho, aí dentro junto com todas as entidades que foram convidadas a gente tem o fórum e dali sai os representantes, assim sendo eleitos. [5]

A indicação da representação das organizações/instituições nas leis de criação dos conselhos elimina a possibilidade de eleição através de fórum da sociedade civil e a possibilidade de rotatividade das entidades representantes e dos próprios conselheiros, especialmente quando analisamos os conselhos como canais de participação coletiva, e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e de construção de um processo continuado de interlocução pública. A alternância dos atores governamentais e não governamentais nos conselhos é fundamental para a ampliação e avanço dos espaços de participação política e política de assistência social nos municípios.

Por outro lado, não se pode ignorar as dificuldades encontradas pelas gestões municipais para fechar a composição dos conselhos nesses municípios (de pequeno porte I), como a falta de entidades/organizações civis em número suficiente, ou a falta de articulação política dessas organizações civis, que acabam por dificultar a formação e a atuação dos conselhos.

A fala de um dos entrevistados a seguir é bastante ilustrativa neste sentido:

A Associação dos Pequenos Produtores Rurais do município, a sigla é ADTAR, ela é composta de setenta e quatro afiliados. Como eu relatei pra você, quando eu era secretário da Associação até então, e quando eu recebi o ofício que precisava de alguma representatividade da associação pra poder fazer parte do Conselho, aí o que eu fiz, peguei o ofício e me dirigi aos outros associados, porque como secretário eu não queria atuar nisso também, eu já tinha meus afazeres e tal. Então o que aconteceu: eu não consegui ninguém. Ninguém quis. Outro motivo pelo qual não acontecem os fóruns. Pode ser até que eles tenham essa intenção, mas não é feito, e, em virtude do número restrito de entidades, são poucas. O município é pequeno como te falei, então não tem tantas entidades. Se começar a direcionar muito acaba não atingindo o que precisa. Acaba sendo solicitado. Sem conhecer, porque quando, eu mesmo te falei, quando eu recebi o ofício eu não tinha nem ideia, nada, nem sabia que existia o Conselho. Então sem você saber o que você tá mexendo como você vai representar, ou melhor, como você vai se envolver. [6]

Reforçamos aqui a nossa suposição de que ao buscar cumprir os requisitos para adequação ao sistema descentralizado e participativo, mais do que a preocupação com a criação de espaços de construção coletiva da política de assistência social e a participação da sociedade civil, os gestores estavam preocupados em garantir a habilitação de seus municípios no processo descentralizado e administrativo, e os recursos para a implantação

e desenvolvimento da política. Porém, o que se observa também é que a falta de opções acaba induzindo a essa atuação em nome da governabilidade, ou seja, para inclusão do município nesse processo de gestão da política pública, cumprindo as exigências normativas, leva a gestão de certa forma a recorrer a alternativas que não atendem a natureza ideológica desses espaços, conselhos, e do seu papel, controle social.

Dados do IBGE/2005 sobre o perfil dos municípios brasileiros, indicavam que a região Centro-Oeste é a que apresentava a maior proporção de municípios onde os representantes da sociedade civil são indicados pelo poder público. Com as ressalvas de que é pertinente observar que alguns municípios que afirmam ter composição paritária em seu CMAS, o poder público indica os representantes da sociedade civil. Dessa forma, realizam a análise de que isso pode significar, e que a participação da sociedade civil nas formulações de estratégias e de controle social podem estar comprometidas.

Campos (2010), ao analisar dados do IBGE (2006) sobre a constituição da sociedade civil nos conselhos municipais no Brasil, aponta, primeiro, a presença majoritária das entidades e organismos da assistência social (77,3%). Retrata esse grupo como sendo fortemente permeado e influenciado por ideias e práticas filantrópicas, segmentos organizados e politicamente articulados, cujas incursões políticas, para a defesa que representam, envolvem diálogos e lobbies nos tradicionais espaços de decisões políticas. Em segundo lugar, aponta a impressão de uma equivalência de representatividade entre usuários (65,8%) e trabalhadores (66%). Essa aparente equivalência, no seu entender, omite a natureza das entidades e as respectivas capilaridades sociais, uma vez que as entidades representativas dos trabalhadores, além do processo histórico de lutas sociais em defesa de interesses corporativos e outras causas sociais e políticas mais abrangentes, possuem estruturas federativas com presença em todos os estados da União. Para Campos, essa capilaridade em âmbito nacional e os recursos de mobilização que dispõem, as credenciam a exercer maiores influências nestas instâncias de participação.

Campos (2010, p.235) faz “um criterioso exame sobre a participação dos usuários do SUAS, nos dois últimos anos processos eleitorais do CNAS, revelando um quadro preocupante quando comparado com a presença dos usuários nos conselhos municipais”. Os dados demonstram que houve um decréscimo importante do número de entidades habilitadas para participar do último pleito (2008-2010) em relação ao pleito anterior (2006-2008).

3.3 A SOCIEDADE CIVIL REPRESENTADA NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao justificar nosso objeto de estudo apresentamos algumas questões que nos levaram a realização desta pesquisa. Entre elas: como se dá o processo de escolha dos repre-

sentantes da sociedade civil nos municípios de pequeno porte I; uma vez eleitos, como se dá a participação nos conselhos quais são os desafios para legitimação desse processo. Enfim, qual o efeito delas no cenário encontrado para o exercício do controle social.

Neste item apresentamos, analiticamente, as organizações/entidades que compõem os conselhos municipais de assistência social; a participação e a representação dessas organizações/instituições nos espaços dos conselhos e os reflexos dessa representação/participação no controle social. Portanto, mais do que a identificação das entidades/organizações da sociedade civil representada nos conselhos, procuramos desvelar o processo de participação e representação das mesmas na defesa do interesse público e suas interferências no controle social.

Importa esclarecer que a sociedade civil - representante não governamental nos conselhos de assistência social, está anunciada na LOAS no artigo 17, que define quem são essas representações governamentais e não governamentais. O Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS editou orientações acerca dessa representação não governamental nos conselhos e defende um sistema aberto para eleições da sociedade civil, devendo a legislação indicar apenas os segmentos que devem compor o conselho: representação dos trabalhadores do setor²⁴, representação dos usuários²⁵ e representação das entidades prestadoras de serviços²⁶. O processo eleitoral para a escolha dos representantes da sociedade

²⁴ A resolução nº 23 do CNAS de 16 de fevereiro de 2006, regulamenta entendimento acerca dos trabalhadores do setor e conforme o **Art. 1º** Estabelece como legítima todas as formas de organização de trabalhadores do setor como, associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único da Assistência Social; resolução 17 do CNAS de 20 de junho de 2011, Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

²⁵ De acordo com a resolução do CNAS nº 24 de 16 de fevereiro de 2006, que regulamenta acerca de representantes de usuários e organizações de usuários da Assistência Social, conforme **Art. 1º** Defini que os Usuários são sujeitos de direitos e público da PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário; **§ 1º** Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social; **§ 2º** Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso.

²⁶ Conforme resolução 16 do CNAS de maio de 2010, no **Art. 2º** As entidades e organizações de assistência social podem ser isolada ou cumulativamente de: I- de atendimento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal, nos termos da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009; II – de assessoramento: aquelas que, de for-

civil deve ser realizado em fórum próprio, através de processos eleitorais democráticos, com ampla mobilização e participação da sociedade civil organizada.

Nesse sentido, falaremos um pouco sobre esses segmentos que compõem os conselhos de assistência social nas três esferas. Estes segmentos que historicamente construíram, conforme os caminhos mencionados no primeiro capítulo, acerca da sociedade civil, toda uma trajetória de lutas para ocupação de espaços na sociedade globalizada e capitalista, para intervenção diante da “coisa pública”.

Diante disso, faz-se necessário refletir sobre o contexto em que nos encontramos, marcado pela insuficiência no papel do Estado em legitimar a política de assistência social como direito. Freitas (2009) afirma que mesmo sendo a Assistência Social reconhecida como direito social, cuja primazia deva ser do Estado, na sua implementação e execução, desvela-se a predominância de entidades caritativas, assistenciais e filantrópicas, a chamada rede de solidariedade da sociedade. Conjunto amplo e heterogêneo de entidades sociais privadas, sem fins lucrativos e não-mercantis que, historicamente, intermediaram a prestação direta de serviços assistenciais aos setores mais pobres da população brasileira, cuja concepção política as vezes com compreensão distantes da assistência como um direito social, algo que se confirmou em Mato Grosso.

Assim, é imprescindível lembrar da lógica e função dessas organizações no Estado neoliberal, cuja função é atuar como o terceiro setor na base tripartite: estado - mercado - sociedade civil (terceiro setor), onde a sociedade civil em pleno exercício da solidariedade acaba assumindo através das organizações sociais o papel do Estado na execução das políticas públicas, destituindo o Estado da sua função de garantidor dos direitos sociais.

Face à limitação de recursos, as instituições/organizações filantrópicas, acabam assumindo parte do papel do Estado na execução da política de assistência social. “Especialmente no campo das políticas sociais em que o empresariamento e a refilantropização passaram a delinear as formas de enfrentamento da questão social com políticas de privatização, terceirização, parcerias público-privado e fundações, práticas estranhadas na atual conjuntura, nas diferentes esferas de governo, especialmente no espectro municipal” Simionatto e Luza (2011, p. 217).

ma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS. *(alterado pela Resolução CNAS nº 27, de 19 de setembro de 2011, publicada no Diário Oficial da União em 20/09/2011).*; III - de defesa e garantia de direitos: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS. *(alterado pela Resolução CNAS nº 27, de 19 de setembro de 2011, publicada no Diário Oficial da União em 20/09/2011).*

Num cenário de redução dos investimentos públicos as instituições filantrópicas acabam por desenvolver parte dos serviços que o Estado deveria assumir, como enfrentamento às questões sociais demandadas pela população, oriundas desse processo histórico de desigualdades e de desrespeito aos direitos legalizados na Constituição Federal de 1988. “Essa nova arquitetura da sociedade civil acomodou um associativismo prestador de serviços sociais de interesse público, em oposição ao associativismo majoritariamente reivindicativo dos anos de 1980.” Neves (2005, p. 95 apud SIMIONATTO E LUZA, 2011, p.218)

Essa nova forma de organização passou a compor os espaços de representações políticas da sociedade civil nas esferas públicas. Assim, aquelas mesmas entidades/instituições que assumem esse novo papel na contrarreforma do Estado, vem atuando como representante da sociedade civil, em defesa dos interesses públicos.

Segundo Raichelis (2007, p. 238):

[...] as entidades sem fins lucrativos compõem um universo extremamente heterogêneo, não sendo possível, portanto, de generalizações simplificadas. Não se trata aqui de discutir a classificação ou categorização dessas organizações, mas apenas de salientar que se trata de um campo que comporta múltiplas diferenciações, não só no âmbito do acesso ao fundo público, mas também quanto a concepção e práticas de agentes envolvidos.

Quanto à representação dos usuários, Cunha (2011) chama a atenção, dizendo que é sempre bom lembrar que durante muito tempo, os usuários foram vistos como pessoas dependentes do apoio da sociedade e do Estado, incapazes de organizar-se autônoma e coletivamente, ao que correspondia à aceitação passiva e cordata de tudo que lhes era oferecido. Para a autora, na medida em que os conselhos dão voz e poder deliberativo a esses segmentos populacionais, identificados por muitos como subcidadãos, apresentam-se como espaços potenciais para a promoção de sua emancipação social e política. Porém, esse potencial precisa ser concretizado, ou seja, eles devem fazer uso da voz, serem capazes de expressar suas demandas, opiniões, pontos de vista, a partir de sua própria experiência de vida.

Esses usuários desenhados como dependentes e enfraquecidos de poder político e principalmente técnico e que eticamente busca ocupar seu espaço de representação, se vê em muitas situações sendo sub-representados, conforme já mencionamos. Essa condição de dependência parece conveniente aos governantes, uma vez que para manutenção do processo de dominação há necessidade da alienação das massas.

Nesse sentido, é precária e incipiente a participação dos usuários nos conselhos investigados. Representados por outras organizações, caracterizando autodelegação de representatividade política por parte de diretores de entidades prestadores de serviços assistenciais. Parte desses dirigentes, mesmo esvaziados de uma base social que os autorize, ao

serem eleitos para os conselhos como representantes da sociedade, adquirem credenciais legais para participarem das interlocuções políticas da assistência social. A condição de conselheiro lhes confere autoridade, mesmo que destituídos de uma base social organizada. Neste caso, falam e votam pelos usuários, porém, não os representam efetivamente.

A participação dos usuários já foi tema debatido em conferências nas três esferas de governo, porém, pelas representações que identificamos na pesquisa empírica, ainda registramos a presença da sub-representação dos mesmos por entidades ou instituições de defesa de direitos. Os conselheiros entrevistados ressaltam a importância da participação direta do usuário nos conselhos, mas não conseguem vislumbrar a presença deles nos referidos espaços.

Abaixo, apresentamos a fala de um conselheiro que reconhece a importância da representação direta do usuário e os efeitos positivos disso para desenvolvimento da política social.

Bom, eu acredito que o processo deveria ser mais específico para quem é usuário mesmo. A mãe do Bolsa Família, algum representante jovem do Pró-jovem, pessoas que têm sensibilidade e vivenciam isso. Infelizmente, claro, e eu acho que é importante a parte civil participar, ter uma participação. Porém ter um conhecimento prévio, primeiro, verificar se ela se acha capaz ou pelo menos ligada àquilo para fazer essa representatividade. Porque no caso dos produtores rurais que eu estou te dizendo, eles falam para mim “mas isso interessa a gente no que, o que isso vai ter essa efetividade para gente? [6]

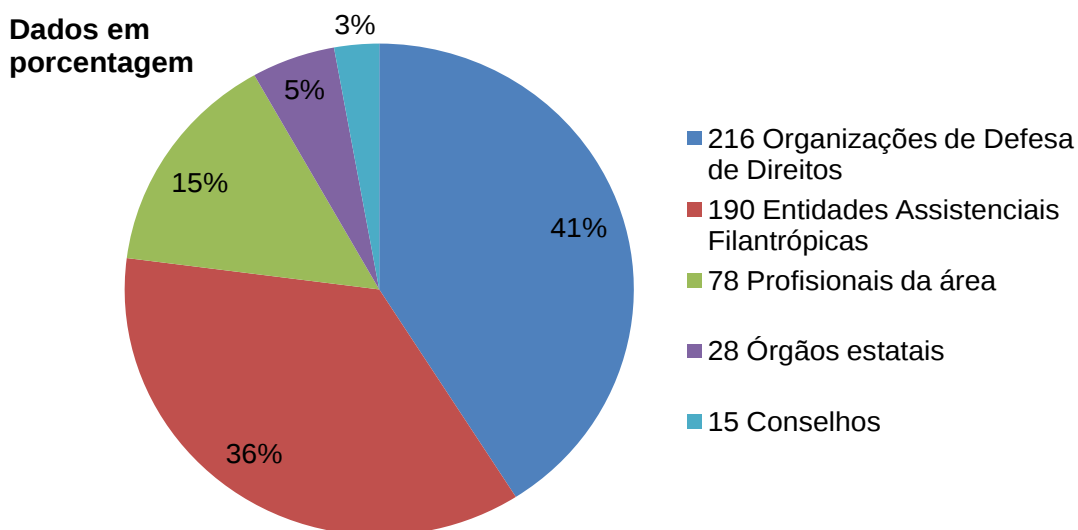
Quanto ao segmento dos trabalhadores, recorremos a Cunha (2011, p. 62/63) quando afirma que:

Os trabalhadores da assistência social - estejam eles situados na esfera governamental ou não governamental – têm sido propulsores das mudanças que hoje são visíveis nessa área política. Segunda a autora, a partir do momento em que perceberam que sua atuação poderia ser realizada em prol da emancipação daqueles que eram o foco de seu trabalho, já na década de 1970, muitas iniciativas foram tomadas para alcançar esse objetivo, desde as mobilizações para assegurar o direito constitucional à assistência social até a criação e formatação do SUAS. Sua presença nos conselhos reflete sua intenção em permanecer contribuindo com o debate e com as decisões que formatam a proteção brasileira. A participação desse segmento nos conselhos também impõe alguns desafios, o principal consiste em manter uma perspectiva não corporativa de sua participação, ou seja, tomar a consciência de que representam um importante segmento – aqueles que operacionalizam e efetivam o direito à assistência social – e não seus sindicatos, conselhos profissionais, associações ou similares.

Abaixo apresentamos um quadro elaborado a partir dos dados levantados nas leis, decretos e portarias de nomeação dos conselheiros, com as entidades representantes da sociedade civil nos conselhos municipais investigados, quais sejam: as entida-

des/organizações prestadoras de serviços, as representantes dos usuários e as dos trabalhadores nos conselhos.

GRÁFICO 7 - A SOCIEDADE CIVIL NOS CMAS - COMPOSIÇÃO INICIAL



FONTE: Elaboração própria com dados da pesquisa – Leis de criação e alteração dos CMAS-MT

De acordo com o Gráfico 7 as organizações de defesa de direitos constituem 41% das entidades da sociedade civil nos conselhos; seguida das entidades assistenciais/filantrópicas (36%); dos profissionais da área; dos representantes dos usuários; dos conselhos; dos órgãos estatais e outros. Entre as entidades assistenciais/filantrópicas destacam-se: as entidades ligadas às igrejas, em especial a Igreja Católica; as escolas especializadas (APAE, Sociedade Pestalozzi); as entidades assistenciais de atendimento a idosos, deficientes, crianças e adolescentes entre outros; Lions, Rotary Club e Maçonaria. Entre as organizações de defesa dos direitos estão, por ordem quantitativa: os sindicatos; os grupos/organizações de idosos, de deficientes, crianças e adolescentes; associações de moradores e organizações diversas. Dentre os profissionais da área destacam-se os/as profissionais de serviço social, seguidos de sociólogos, psicólogos, pedagogos entre outros. Há, ainda, a representação dos usuários de programas, que não estão representados nas leis iniciais de criação dos conselhos. A presença de instituições estatais representando os conselhos como entidades sociedade civil é, provavelmente, uma inobservância da legislação.

Chamou-nos a atenção na Tabela 1 (apêndice 01) o fato de encontramos organizações, principalmente na fase inicial, com representação nos três segmentos: usuários, prestadores de serviços e trabalhadores, como é o caso, por exemplo, do Sindicato/entidade dos trabalhadores, das creches, das escolas municipais e do SINTEP. Tais situações, revelam a

falta de clareza quanto à caracterização/classificação dessas representações, quanto à sua vinculação. Ou seja, o representante do CRESS pertence ao segmento dos trabalhadores, assim como o das escolas especializadas ao segmento dos prestadores de serviços.

Nesse sentido, quando as leis não deixam evidentes os segmentos a que pertencem as organizações, deixando-as soltas no texto, pode a organização civil, colocar-se em qualquer possibilidade de representação do segmento (ora como trabalhador, ora como usuário, ora como prestador). Demonstrando não possuir clareza quanto a identificação/classificação das entidades/organizações civis no processo de constituição dos conselhos, daqueles que formularam as leis e orientaram a formatação, na definição da representação desses segmentos.

Foi possível identificar também, a presença de conselhos dentro de conselhos, como a representação de conselhos da criança e de conselhos tutelares nos conselhos de assistência social. Essa situação foi identificada com maior frequência na fase inicial, de institucionalização dos mesmos, mas algumas ainda são identificadas mesmo após as alterações das leis. Há ainda a presença de representantes das Câmaras de Vereadores na composição dos conselhos. Todavia, a Resolução 237 do CNAS, de 14/12/2006, no artigo 6º, é clara em relação a isso “A participação de representantes do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não cabe nos Conselhos de Assistência Social, sob pena de incompatibilidade de poderes”.

Outro aspecto que nos chamou atenção diante das análises anteriores, e que está presente no contemporâneo, que é ainda essa indefinição não só no entendimento do lugar que ocupa na representação como a fragilidade na compreensão dos entrevistados sobre a representação, como poder observado nos depoimentos a seguir:

Bom, eu represento sociedade civil, como voluntária. O Conselho estava parado, entendeu? Não tinha reuniões, não tinha nada. Agora que a gente tá reativando. Estou no conselho há dois meses. [04]

A título de esclarecimento, a entrevistada acima representa a sociedade civil como voluntária, porém, não está ligada a nenhuma organização/entidade civil. É uma cidadã que se colocou à disposição para participar do conselho e foi nomeada como representante da sociedade civil. Ou seja, representa a si própria, sua escolha não foi legitimada por um coletivo, para falar em seu nome. É bom aqui resgatar o que é essa representação. Esse protagonismo, precisa ser avalizado por um grupo constituído, formalmente ou não, mas minimamente estar organizado e lutar por interesses comuns. Os relatos abaixo reforçam o que identificamos como uma situação comum no processo de representação no espaço dos conselhos, que é a falta de retorno às que por muitos é até identificada como algo falho,

porém, em alguns casos, complicados de realizar pelo distanciamento e descompromisso com as questões que envolvem os conselhos:

Então, eu penso assim que eu deveria levar pra eles, mas o que aconteceria, como eu, o presidente não deveria ser assim, chamar, convidar as pessoas que faz parte, falar, olha teve reunião, agora nossa conselheira vai passar tudo o que aconteceu lá na reunião, o que é de bom, vocês aceitam ou não, vocês tem uma opinião, uma sugestão pra dar”. Não acontece né. [12]

Eu sou psicólogo. Represento os trabalhadores do SUAS pelo CRP. O Conselho de Psicologia não é bem atuante né, pelo menos o da nossa região lá, nunca foi um representante. Eu acho que devia ser um contato maior, eles estarem enviando algum representante, discutir sobre a atuação do psicólogo. Fazer uma parte de conscientização, dar apoio, suporte né. Quando entrei eu busquei um pouco esse suporte, mas até do próprio Conselho tem um certo desconhecimento de como a gente atua na área né. Então é uma relação bem fraca, porque se você não encontra suporte na primeira vez... É eu creio que o conselho de classe é, essa vinculação, assim eu vejo não só nesse Estado mas de outros também, ele é uma possibilidade meio fraca né, frágil. Agora assim se fosse criado por exemplo um sindicato para os trabalhadores na área até eu acho que seria um pouco mais perto, mais forte esse vínculo né. É assim tudo tem que ser pautado na ética né, então o psicólogo quando ele tá exercendo o papel dele seja em Conselho Municipal, ou seja em qualquer outra área ele tem que ser pautado pela ética e principalmente pelo compromisso social que ele tem ali né. Então não é apenas uma questão de decidir se vai aprovar uma conta ou não né, isso vai além. Você tem que pensar na política e como as pessoas vão ser afetadas. É uma visão mais humana, ele tem que trazer uma visão mais humana pra dentro do Conselho né. Bom principalmente com base legal né, assim a gente vê que nos municípios tem um pouco de desconhecimento da legislação, até de leis né, então quando eu no meu exercício lá dentro eu procuro sempre tá pautando dentro de legislação, sempre olhando aquele lado humano né e o lado ético da profissão. [09]

Então, eu penso assim que eu deveria levar pra eles, mas o que aconteceria, como eu, o presidente não deveria ser assim, chamar, convidar as pessoas que faz parte, falar “Ó teve reunião, agora nossa conselheira vai tá passando tudo o que aconteceu lá na reunião, o que é de bom, vocês aceitam ou não, vocês tem uma opinião, uma sugestão pra dar”. Não acontece né. [12]

Segundo Bravo (2011, p.58) “O conselho é um dos mecanismos para a democratização do Estado, mas não é o único, por isso, há necessidades de articulação dos conselheiros com suas bases, entidades e movimentos sociais”.

A publicização do que ocorre nesses espaços, o repasse das informações às bases, poderem gerar encaminhamentos que inibam o desmando, a falta de autonomia nesses espaços. A articulação com a base é fundamental para uma tomada de decisão mais coerente com a realidade do exercício da representação.

Como pudemos constatar através do levantamento das fontes empíricas, os sindicatos, as igrejas e os trabalhadores são as principais entidades/organizações existentes nos municípios desde a fase inicial dos conselhos. Permanecendo na sua maioria ainda hoje nas conformações existentes. Como demonstramos no capítulo 1, ao analisar a trajetória dos

movimentos sociais no Brasil, essas organizações têm uma atuação bastante ativa na esfera pública. As representações identificadas na pesquisa no decorrer do período investigado. O que observa é que há uma melhor definição do lugar que ocupa quanto ao segmento representado, ou seja, há maior esclarecimento em relação ao vínculo do pertencimento por parte dos representantes.

Os relatos dos entrevistados deixam evidentes que nos municípios de pequeno porte I, não há número suficiente de organizações da sociedade civil para habilitar-se ao processo eleitoral do segmento não governamental nos conselhos de assistência social, algumas por não terem os documentos exigidos para habilitação, outras por falta de interesse em participar do conselho e desconhecerem a importância desse espaço de defesa e garantia de direitos.

Para melhor visualização dessa situação, apresentamos a Tabela 2 (apêndice 2) onde se observa que no período de 2000 a 2010 as organizações da sociedade civil nos conselhos são praticamente as mesmas no conselho. Trouxe essa pesquisa neste momento para demonstrar que esse processo da ausência da rotatividade das organizações civis nos processos eleitorais, não ocorrer apenas na esfera municipal. O que ocorre diante do pesquisado, é que ora essas organizações civis são titulares ora suplentes no conselho Estadual.

A princípio imaginávamos que era a legislação apenas que influenciava e levava a essa manutenção das mesmas representações, porém com pesquisa constatamos que a situação extrapola essa questão, que é bem mais complexa.

Registramos aqui nossa atuação e pesquisa realizada à época em que estivemos na presidência do CEAS onde presenciamos e constatamos muitas das situações relatadas pelos entrevistados em relação ao controle social nos conselhos como: a dificuldade de compor os conselhos em virtude da falta de mobilização para a realização dos fóruns para o processo de eleição da sociedade civil; a inexistência de associações civis em número suficiente para a rotatividade das representações, além do forte controle os dirigentes do poder executivo exercem sobre muitas organizações e conselheiros, especialmente os que são funcionários públicos mas representam organizações da sociedade civil. Conforme ressaltamos na introdução deste estudo foram essas questões identificadas em âmbito estadual que nos levou a procurar entender esse processo de formação na esfera municipal e por sua vez como se constituem esses conselhos diante dessas dificuldades.

Nesse sentido alguns entrevistados expuseram seu ponto de vista, sobre as dificuldades para composição dos conselhos na esfera municipal.

A falta de interesse é um entrave. Por exemplo, como fazer conferências, seminários, fóruns, reuniões. Geralmente a participação do usuário é pequena pra você ter o feedback, a troca, até mesmo pra capacitá-lo. A única reunião que “chove” usuário é reunião de Programa Bolsa Família, caso contrário geralmente vem a metade. Eu acho talvez é porque não sabem de fato a importância de como isso seria importante pra mudar a vida deles, que quanto mais orientado, e capacitado, conhecer os seus direitos, poderiam melhorar a sua própria qualidade de vida, até pra cobrar do governo seus direitos. [03]

Bom, primeiro falta de conhecimento da importância dos Conselhos. Não sabem exatamente o que o Conselho faz, e parte é falta de interesse pessoal mesmo de cada um. Que é muito simples, é aquela história, é muito simples você saber do problema, mas que não te atinge e não é uma verdade sua. [6]

Bom, principal dificuldade é o desconhecimento da Política. A política é nova e se atualiza a cada semana, a cada mês, e não tem uma pessoa só pra informando todos conselheiros, atualizando todos conselheiros sobre isso. Então a principal dificuldade é essa, acaba que por ter muito representante de igreja avisa um da assistência social ainda assistencialista, então é meio assim é complica um pouco porque quando você tá dentro do Conselho, quer discutir um pouco da assistência social, mas tem pessoas que acham que a assistência social ainda é assistencialismo, e aí acaba que dá um pouco de divergência no papel do Conselho né. [9]

É indiscutível que a superação do autoritarismo presente nas práticas assistencialistas pode ocorrer com maior facilidade nas cidades e estados em que governantes aspiram e atuam em favor da constituição de espaços de participação e da efetivação dos direitos sociais. Porém, estes precisam ser ocupados pela sociedade civil ativa, isto é, que atua na politização do social e na mobilização e organização dos setores populares na perspectiva da transformação social e de luta pela conquista de novos direitos e pela legitimação dos direitos existentes. Sobretudo, levando em consideração a função do Estado neoliberal e suas estratégias para garantir o mínimo social.

A motivação e o fortalecimento dos espaços da organização da sociedade civil é condição imprescindível para a existência de participação efetiva do cidadão na consolidação da cidadania e ampliação dos canais de participação da sociedade civil, criando mecanismos para a efetivação da democracia participativa.

Conforme Nogueira (2005, p.133),

A participação propriamente política, porém, realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. Ela é, assim, uma prática ético-política, que tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força quanto com o consentimento, tanto com o governo quanto com a convivência [...] é essa participação em suma, que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os direitos humanos. Justamente por isso, seus protagonistas centrais são os cidadãos.

Porém, é bom refletir sobre o significado do consenso, que segundo Duriguetto (2007, p. 63):

[...] a construção do consenso é, para Gramsci, a busca das aspirações e das demandas que estão dispersas no largo arco das classes subalternas; é saber direcioná-las em um programa e direção política concretos e numa perspectiva universal. Significa saber convencer, persuadir, ganhar adesão pelo envolvimento ativo, propositivo e não pela manipulação e passividade. O consenso nasce da participação.

Quando perguntamos aos entrevistados sobre quem é mais atuante nos espaços dos conselhos, se os representantes governamentais ou os não governamentais, a maioria respondeu que são os governamentais:

A não governamental. Muitas vezes ela só assiste a reunião e daí ela observa se o governamental aprovou eles entram em consentimento. [1]

Quando o entrevistado acima diz que espera, ao final das discussões, o representante governamental votar e seguir seu voto, isso não pode ser considerado consenso. Este pressupõe que as decisões resultem sempre do debate e exposição de ideias, que mesmo plurais, convergem para a construção do coletivo, do interesse público.

Ouvimos muito e identificamos em pesquisas da área que assuntos polêmicos, tais como: prestações de contas, relatório de gestão e os demais instrumentos técnicos operativos do sistema organizativo da assistência social, os quais prescindem da aprovação do conselho como requisito para continuidade da relação convenial, etc, são trazidos para deliberação na ultima hora e sob a alegação de que se não forem aprovados, trarão prejuízos aos municípios aos usuários da política. Fato recorrente em debates nos espaços dos conselhos e conferencias. Esses aspectos foram identificados nas falas dos entrevistados quando afirmaram que as pautas das reuniões na sua maioria são apresentadas pelo gestor da política de assistência social, com o argumento de que se não forem aprovadas o município deixará de receber recursos e demais sanções, pois ficará claro que há irregularidades ou que gerou dúvidas na aplicação dos recursos e isso é um impeditivo para receber novos investimentos sociais.

Ao serem indagados sobre quem é mais atuante no conselho, se a representação governamental ou a não governamental, a maioria dos entrevistados disse que são os governamentais. Dentre os aspectos apresentados para explicar essa maior participação, estão: o fato de a representação estar ligada à gestão, ter horário flexível, maior facilidade de acessar informações sobre a política, maior entendimento técnico e, principalmente, maior

possibilidade de acessar recursos públicos como recebimento de diárias para participação em eventos. Confirmam o relato abaixo:

É a mais atuante sempre, vou dizer sempre que é sempre mesmo é a governamental né, eu acho que o porquê disso acho que é até pelo conhecimento de cada conselheiro né, muitas das vezes acaba reunindo meio que extraordinariamente só pra prestação de conta, renovação de alguma coisa que é ali que quem necessita é a área governamental né, quem requisita isso é o pessoal dos trabalhadores mesmo.[9]

Os dados revelam que é frágil a participação política da sociedade civil no exercício do controle social dos conselhos de nos municípios de pequeno porte I.

Para Campos (2006, p.116):

[...] mesmo reconhecendo que o controle social nesta perspectiva é uma prerrogativa da sociedade civil, a adesão dos governantes ao empreendimento que constrói a nova assistência social é uma condição indispensável. A construção de uma sociedade democrática não pode dispensar o envolvimento de lideranças políticas investidas de poderes institucionais.

Nesse sentido, observamos que a falta de preparo dos conselheiros e as demais situações mencionadas pelos entrevistados influenciaram na qualidade do controle social exercido pelos conselheiros, principalmente quando não fazem interferência direta nem nas pautas das reuniões, sobre as quais devem discutir e deliberar.

Quando perguntamos aos entrevistados sobre a elaboração da pauta, na tentativa de verificar como o CMAS se organiza na construção das pautas das reuniões ordinários ou extraordinárias. A maioria dos entrevistados (9), afirmou que a pauta normalmente vem pronta quando são convocados e que em alguns casos são visitados em casa para assinatura das atas de reuniões, demonstrando a fragilidade e compreensão na atuação do papel de conselheiro.

Anteriormente ele se reunia de acordo com as necessidades da Secretaria, a presidente anterior solicitava as reuniões de acordo com alguma necessidade de ser debatida alguma questão relevante pra Secretaria. A expectativa é fazer um calendário com reuniões ordinárias né, programando certinho pra que a gente possa também fazer um debate aí da função realmente do Conselho né, da Assistência Social. [7]

A pauta geralmente vem montada pelo gestor e quando tem – na reunião anterior – dúvidas aí colocamos como pauta pra próxima reunião pra que eles nos apresente. [8]

Não. Normalmente quem define a pauta é a gestora né, é a pessoa que normalmente requisita a reunião. [9]

Para autores como Araújo, Pereira, Guilhaon e Souza (2010), a participação social é considerada um dos aspectos inovadores da arquitetura do SUAS, na medida em que demonstra uma alteração no padrão de relacionamento do Estado com a sociedade civil no tocante ao processo de intermediação dos interesses organizados e da luta pela efetivação dos direitos sociais. Nesse sentido é importante registrar as competências trazidas inicialmente para os conselhos e o redesenho dessas competências vinculadas no contexto atual do sistema unificado. Competências essas trazidas na Norma Operacional Básica do SUAS/NOB-SUAS. Em que amplia-se as ações dos conselheiros na garantia e efetivação dos direitos legalmente institucionalizados e principalmente pela ampliação e democratização dos espaços, na busca do envolvimento da sociedade civil.

Portanto, o atual sistema organizativo impõem algumas tarefas importantes para a sociedade civil nos espaços dos conselhos de assistência social.

É bom lembrar que toda participação política tem custos e esses custos envolvem o tempo a ser empregado para participar efetivamente, envolvimento com a política pública para manter atuação qualificada, recursos financeiros para financiar as participações em eventos e demais necessidades oriundas do processo participativo, enfim, é preciso garantir ao conselheiro recursos: humanos, financeiros, etc., para que o mesmo possa ter a possibilidade de envolver-se na militância política. E isso, precisa ser disponibilizado aos conselheiros para viabilizar sua participação nas ações de controle social.

Assim no meu ponto de vista, eu vejo assim a importância do Conselho, apesar que não só no meu município mas em vários municípios pequeno, que algum tempo eu faço parte da administração, eu trabalho na administração como já fui gestora de... O governo ele não dá tanta importância para o Conselho, não dá o valor que o Conselho tem. Precisa do Conselho, tudo passa pelo Conselho, mas o Conselho não é reconhecido como deveria. Esse é meu ponto de vista, porque eu vejo assim, eu não sei nos grandes centros, mas cidade pequena acontece dessa forma, o gestor ou a gestora, o administrador ele vê o Conselho como se ele não tem aquele respeito pelo Conselho, precisa do Conselho mas não reconhece como deveria. Esse é o meu ponto de vista. [5]

Para Bravo (2011, p. 60),

[...] muitas das dificuldades vividas pelos conselhos decorrem da cultura política presente ao longo da história política brasileira, pautada na lógica do favor, do populismo, do clientelismo, que não permitiu a criação de espaços de participação no processo da gestão das políticas sociais públicas, havendo o predomínio da burocracia com aspectos administrativos e técnicos.

Enfim, observamos, ao analisar a representação da sociedade civil nos conselhos que ainda há um longo caminho pela frente no que tange ao efetivo controle social, participação e a representatividade nesse importante espaço de luta pela garantia de direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dos estudos realizados, buscamos compreender os conceitos vinculados a estas discussões em torno das categorias teóricas já abordadas anteriormente e que subsidiarão nossa análise: sociedade civil, política de assistência social e conselhos, que nos possibilitam compreender as particularidades encontradas na realidade mato-grossense na formação dos conselhos e seu papel no desenvolvimento da política estadual e como espaço de participação social.

Foi possível identificar que é de fundamental importância que exista um movimento da sociedade civil articulada entre os três segmentos, não só para discutir a política, mas também, para definir melhor sua participação nos conselhos de assistência social. Percebemos que a política de assistência social avança no sentido de alçar novas configurações no sentido da universalidade, transversalidade, intersetorialidade, territorialidade, matricialidade, enfim, teoricamente vem sob novas concepções e roupagens redefinir a política dentro do seu caráter público, porém, ainda não avançamos no quesito controle social, na democratização de fato da política também com a visão efetiva do público, principalmente nas esferas estadual e municipal.

Começamos preocupadas com a eleição com base na realização dos fóruns da sociedade civil na composição desses conselhos. Verificamos diante das pesquisas que não só, na maioria dos municípios não existem fóruns como o convite tem endereço certo, é o que retratam algumas leis de criação dos conselhos. Só que para além do que traduzem as leis esses fóruns mesmo em locais que existem, tem sua razão esfacelada uma vez que não há participação nos níveis pensados para que eles se concretizassem. Diante disso, estamos sempre na mesma configuração, não formando novos atores incorporados de consciência social e política atingindo o patamar coletivo da representação, da busca por direitos sociais, na defesa do interesse público.

Foi importante detectar que ainda não temos a clareza, nos municípios de pequeno porte I, sobre o que são esses segmentos e diante da realidade dos conselheiros, como conduzir essa representação e representatividade nos conselhos a medida que encontramos sujeitos falando em nome de segmentos e não possuem ligações mais próximas com a base no sentido de publicizar as informações e reproduzir no conselho o interesse coletivo. Dessa forma, não sabem efetivamente que interesse coletivo é esse, uma vez que não discutiram em suas bases e acabam com isso representando a si mesmo, reproduzindo seus valores éticos e morais.

Portanto, entendemos que é preciso repensar a formação dessa sociedade civil nos conselhos. É preciso investir nos fóruns de mobilização, retomar algumas ações que no

passado produziram bons frutos. É importante resgatar o caráter pedagógico de que fala Tatagiba (2002), rever e rediscutir a participação da sociedade civil nos conselhos e preocupar efetivamente com isso, pois entendemos que não adianta aumentar o poder dos conselheiros se não os prepararmos para exercê-lo e a composição dos conselhos está diretamente ligada ao efetivo exercício do controle social.

Porém, constatamos que devemos estar atentos para o que acontece nacionalmente. A lei do Fundo Nacional de Assistência Social foi alterada e nela há previsão de repasse financeiro para fortalecimento do Colegiado Nacional dos Gestores - CONGEMAS, do Fórum Nacional dos Secretários de Assistência Social - FONSEAS, ou seja, para o fortalecimento da base do governo, dos gestores da política e não vimos pensado nada como investimento na participação da sociedade civil, principalmente nessa política pública específica. São os efeitos neoliberais atuando na sua base mais cruel, de mínimo para sociedade civil e máximo para o capital. Portanto, levando a reafirmação dos interesses defendidos pelo Estado burguês.

O estudo analisou a configuração e a participação da sociedade civil nos conselhos municipais de assistência social em Mato Grosso e os seus impactos sobre a participação e o controle social no espaço dos conselhos. Partindo do pressuposto de que a participação social na esfera pública é requisito fundamental para o fortalecimento dos espaços institucionais de definição das políticas públicas como os conselhos, influenciando diretamente na qualidade e no exercício do controle social. O estudo investigou também os fóruns da sociedade civil e a atuação dos mesmos no processo de definição das entidades a serem representadas nos conselhos.

O referencial teórico adotado e as categorias de análise selecionadas para o presente estudo - sociedade civil, política de assistência social e conselhos, deram o suporte necessário para a análise e compreensão das particularidades da realidade mato-grossense em relação às condições da participação e do controle social no âmbito dos conselhos e dos fóruns e a atuação dos mesmos no desenvolvimento da política de assistência nos municípios de pequeno porte I.

O estudo mostrou que dadas as condições sociopolítica e culturais dos municípios investigados - municípios pequenos, sem muita tradição associativa, com pequeno número de associações civis constituídas a partir de experiências de mobilização autônoma, onde as entidades assistenciais mais históricas, sem muita tradição de mobilização políticas, se apresentam em maior quantidade nos conselhos, aliadas às dificuldades inerentes à participação social em uma conjuntura de crise de hegemonia das ideias individualistas e conservadoras, contrárias à mobilização, e à falta de uma intervenção política mais incisiva do gestor municipal no sentido de incentivar a participação autônoma da população, fazem com

que os espaços destinados ao controle e à participação social, como os conselhos e os fóruns se configurem como meras formalidades

A falta de mobilização social nos municípios investigados faz com que os fóruns, previstos na legislação sobre os conselhos, tenham dificuldades (no caso daqueles que funcionam) para escolher as representações da sociedade civil impactando diretamente nas condições de funcionamento dos conselhos, ao mesmo tempo em que demonstram necessidade da articulação política das organizações civis existentes, especialmente entre aquelas relacionadas à defesa de direitos. Constatou-se possível identificar que é de fundamental importância que exista um movimento da sociedade civil articulado com os três segmentos, não só para discutir a condução da política de assistência social nos municípios, mas também para construir estratégia mais eficientes e democráticas de participação, como afirma Campos (2010) a democracia participativa “valoriza e se nutre nos atores coletivos, ou seja, nos cidadãos organizados”.

O estudo mostrou também que articulação entre os conselhos e os movimentos sociais é praticamente existente, da mesma forma que praticamente inexiste a articulação entre os conselheiros e as entidades que representam. Isso não resulta apenas da falta de interesse e compromisso dos conselheiros, mas da dificuldade de participação na esfera pública mais ampla.

No que se refere à composição e configuração da sociedade civil nos conselhos, verificou-se que, embora heterogêneas e diversas, são as entidades/as e as organizações de mesma natureza que compõem os conselhos. Nesse sentido verificamos que algumas organizações estão presentes em quase todos municipais investigadas, compondo a formação dos CMAS: igrejas, clube de serviços, escolas especializadas, sindicatos rurais, associação patronal/CDL e conselhos de classe e associações de moradores. Essas são as representações mais comuns nos municípios de pequeno porte I, que contam também com pouca representação de usuário no espaço dos conselhos reforçando, portanto, a questão da sub-representação. Aspecto negativo, se pensarmos no direito que os mesmos possuem, assim como as demais organizações, de exercerem o protagonismo na política, atuando para além da cidadania individual, visando atingir a abrangência coletiva na defesa e garantia dos direitos sociais.

Se considerarmos que participação é conquista, conforme afirma Demo, as condições em que foi formada a maioria dos conselhos no Estado registram um sentido inverso da forma idealizada. Nos municípios investigados, em geral foram os gestores da política que exerceram o protagonismo no processo, caracterizando uma participação de cima para baixo. Como ressaltamos no decorrer do presente estudo, os gestores também podem ser impulsionadores de processos políticos emancipatórios, no entanto, parece não ter sido parece não ter sido esta a preocupação nortear a atuação dos gestores municipais no momen-

to de institucionalização dos conselhos, situação que se confirma quando observamos a falta de infraestrutura dos conselhos assistência social e as dificuldade dos conselheiros e as ingerências dos gestores na definição da pauta dos conselhos, por exemplo. Demonstrando a permanência da lógica perversa da tutela nas relações entre conselhos e poder executivo, nos levando de maneira reflexiva a análise de quem controla quem, nessa arena de “debate”.

Observamos que a política de assistência social avançou no seu desenho institucional com a universalidade, a transversalidade, a intersetorialidade, a territorialidade e a matricialidade, com concepções e roupagens mais avançadas, ao ser redefinida dentro do seu caráter público, porém o mesmo não se observa em relação aos conselhos e ao controle social que continuam apresentando muitas fragilidades no funcionamento e na atuação dos conselheiros, e, em consequência disso na democratização da política nos municípios atingidos pela pesquisa no seu papel de potencializador da participação social também com a visão efetiva do público, pois o publico não é só a possibilidade do acesso, mas também da definição do que queremos como política pública, o que requer a ocupação ativa dos espaços de participação como os conselhos e os fóruns pelos cidadãos em geral e pelos seus usuários.

As constatações registradas na pesquisa precisam ser amplamente discutidas tanto pelos gestores como pelos usuários da política, com vistas a repensar alternativas para transformar a realidade dos conselhos e as condições/qualidade do controle social, de forma que os conselhos se transformem, de fato, nos espaços previstos no SUAS. Nesta perspectiva, algumas ações são extremamente necessárias, de forma a garantir maior envolvimento da sociedade na vigilância dos direitos sociais, bem como a ampliação e o fortalecimento dos espaços de controle social. É necessário pensar em novas formas de composição para os conselhos localizados nos municípios de pequeno porte I, principalmente, levando em consideração as diferenças no contexto das organizações presentes nessas realidades municipais. É importante refletir sobre novas formas de mobilização para atrair a participação principalmente do usuário, passando este a assumir seu protagonismo.

O Conselho Estadual está na fase de recomposição, com o início do processo de habilitação da sociedade civil para realização do processo eleitoral. A Comissão eleita para conduzir o processo eleitoral, já teve que propor ao Pleno, duas prorrogações por falta de inscrições suficientes para a eleição das entidades para representarem a sociedade civil no CEAS, com publicações no Diário Oficial.

Nos municípios de pequeno porte I essa situação apontada acima, é ainda mais grave, em alguns casos não tem sido possível sequer a realização do processo eleitoral por falta de entidades suficientes. Portanto, concluímos que a dificuldade de compor a representação não-governamental nos conselhos, não é um fato evidenciado apenas nos municípios

de pequeno porte I, podemos constatar também na esfera Estadual, conforme tabela do apêndice 2.

REFERÊNCIAS

ABONG (org.). *O papel da sociedade civil nas novas pautas políticas*. São Paulo: Petrópolis, 2004.

_____. *Política de Assistência Social: Uma trajetória de avanços e Desafios*. São Paulo, 2001.

AMARAL, Ângela Santana. A Categoria Sociedade Civil na Tradição Liberal e Marxista. In: *O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

AVRITZER, Leonardo (org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.

_____. *A Dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Monitoramento SUAS: censo CRAS 2010*. Brasília, 2011.

_____. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Monitoramento SUAS: censo CRAS 2008*. Brasília, 2010.

_____. Controladoria Geral da União - Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. *Controle Social: orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social*. Brasília, 2010. (Coleção Olho Vivo).

_____. Tribunal de Contas da União. *Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social*. 2 ed. atual. e ampliada. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. PAULA, Renato Francisco dos Santos; MARTINS, Valdete de Barros (org.). *Caderno de Textos: subsídios para debates – participação e controle social no SUAS*. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Cadernos SUAS, n. 2. Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados*. Brasília: MDS. São Paulo: IEE/ PUC-SP, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2007.

_____. *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS: Indicadores da Gestão Municipal da Política de Assistência Social no Brasil 2005/2006*, SPOSATI, Aldáiza (coord.). Brasília: VI Conferência Nacional de Assistência Social, 2007.

_____. Coordenação de População e Indicadores Sociais. IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica NOB/SUAS: construindo as bases para implantação do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2005.

_____. Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS*, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

_____. *Assistência Social como Política de Inclusão: Uma Nova Agenda para a Cidadania/LOAS 10 Anos*. IV Conferência Nacional de Assistência Social. (Pesquisa LOAS + 10), Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Seguridade Social e Trabalho (GESST/SER/UnB) / Ministério da Assistência Social (MAS) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Brasília, 2003

_____. *Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social*. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Estado de Assistência Social. 2. ed. Brasília, 2000.

_____. *Avaliação dos Dez Anos de Implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal*. BOSCHETTI, Ivanete (coord.). Brasília: 2003.

_____. *Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. LOAS. 1993.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil. Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1 de 1992 a 32 de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994*, 17. ed. Brasília: 405 p. (Série textos básicos; n. 25).

MATO GROSSO. Conselho Estadual de Assistência Social: *Leis da Assistência Social/Sugestão para implantação dos Conselhos Municipais de Assistência Social*.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade, por uma teoria geral da política*; Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69).

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo*. 2. ed., Brasília 2003.

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (org.). *Política Social e Democracia*. 4. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008.

BRAVO, Maria Inês. Potencialização dos Representantes do Conjunto CFESS/CRESS nos Conselhos de Políticas e de Direitos. In: *Seminário Nacional: O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito*. CFESS, 2011.

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 88. São Paulo: Cortez, novembro/2006.

CAMPOS, Edval Bernardino. Usuários da assistência social: entre a tutela e o protagonismo. In: *Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado*. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

_____. Participação Como Desafio e Conquista. In: *Caderno de textos da VIII Conferência Nacional de Assistência Social: Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores*. Brasília, 2011.

_____. O Controle Social da Assistência Social: Limites e Possibilidades. In: *Caderno de textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2007.

_____. Assistência Social: do descontrole ao controle social. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 88. São Paulo: Cortez, novembro/2006.

CORREIA, Maria Valéria Costa. A relação Estado/Sociedade Civil e o controle social: fundamentos para o debate. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 77. São Paulo: Cortez, março/2004.

_____. Que controle social na política de assistência social? In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 72. São Paulo: Cortez, novembro/2002.

COSTA, Acy Corrêa da. *A Assistência Social no Estado de Mato Grosso*. Cuiabá-MT, 2006, 346.

COSTA, Lúcia Cortes da. *Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, Sergio. Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil: Uma abordagem tentativa. In: *Revista Novos Estudos* n.38, Março/1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a Corrente: Ensaio sobre democracia e socialismo*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez.

COUTO, Berenice Rojas Couto (org.) *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Os Direitos Socioassistenciais: Balizas Fundamentais à Garantia da Assistência social como Política Pública. In: *Caderno de textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2007.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Conselhos e Conferências: O Desafio de Aprimorar o Controle Social no SUAS. In: *Caderno de Textos VIII Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2011.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DURIGUETO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.

FREITAS, Leana Oliveira de. *O Potencial Estratégico da Política Pública de Assistência Social no Enfrentamento da Pobreza em Mato Grosso*. Dissertação de Doutorado. Universidade Federal do Maranhão/São Luis, 2007.

GONH, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Coleção Questões da Nossa Época, v.123).

GONH, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. Ed fevereiro de 2011. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1997.

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Resolução 09/2010/CEAS/MT. *Política Estadual de Assistência Social de Mato Grosso/ PEAS-MT*. Publicada no Diário Oficial de Mato Grosso do dia 20 mai. 2010. p.56.

JACCOUD, Luciana de Barros. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de assistência Social. In: *Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado*. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

LAVALLE, Adrián Gurza. *O Vigoroso Modelo da Sociedade Civil Miúda*. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento/CEBRAP – Programa de Formação de Quadros Profissionais. São Paulo, março, 2001.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Lock e o individualismo liberal. IN: *Os Clássicos da Política*. 14 ed. São Paulo: Ática, 2006. 287p.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Estado, Classe e Movimento social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA, Ana Elizabete Mota (org.). *O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. IN: *Os Clássicos da Política*. 14 ed. São Paulo: Ática, 2006. 287p.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia Política: uma introdução crítica*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, Entre o Político-Estatal e o Universo Gerencial. RBCS, In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18 n.52, junho/2003.

PAIVA, Beatriz Augusto de. Trabalhadores Sociais do SUAS: Qual Agenda Construir? In: *Caderno de textos da VIII Conferência Nacional de Assistência Social: Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores*. Brasília, 2011.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 87. São Paulo: Cortez, 2006.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Estado, gestão pública e elementos condicionantes das metamorfoses na política de assistência social brasileira. In: *Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado*. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César Alves. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (org.) *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

PINHEIRO, Marcia e IUNG, Silvio. Controle Social: visão e atuação do CNAS com o SUAS In: *Caderno de textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2007.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi; PAULA, Renato Francisco dos Santos. Controle Social no Brasil pós-SUAS: tendências e perspectivas. In: *Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado*. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. CNAS: consolidando o direito do cidadão. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 88. São Paulo: Cortez, novembro/2006.

PINTO, Vanessa Daniela Silva. O exercício do direito de participar para democratizar a gestão pública municipal. In: *SER SOCIAL 15, Democracia e Participação Sociopolítica*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço social da Universidade de Brasília, Julho a Dezembro de 2004.

RAICHELIS, Raquel. O Controle social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois, CFESS (org.) In: *Seminário Nacional O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direitos*. Brasília, 2011.

Raichelis, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 4. Ed.. São Paulo: Cortez, 2007

RIBEIRO, Renato. Hobbes: o medo e a esperança. In: *Os Clássicos da Política*. 14 ed. São Paulo: Ática, 2006. 287p.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. RICHARDSON Roberto Jarry; PERES José Augusto de Souza et.al. (org.) – 3. ed. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

SADER, Emir. Direitos e Esfera Pública. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 77. São Paulo: Cortez, março/2004.

SANTOS, Regina Bega dos. *Movimentos Sociais Urbanos*. São Paulo. Editora: UNESP, 2008. (Paradidáticos. Série Poder)

SILVA, Ivone Maria Ferreira da Silva. *Conselhos de Saúde: construindo uma nova linguagem*. Cuiabá: EdUFMT, 1998, 167 p.

SIMIONATO, Ivete. Sociedade Civil e lutas na América Latina: entre a harmonização das classes e as estratégias de resistência. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (org.). In: *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

SIMIONATTO, Ivete e LUZA, Edinaura. Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais. In: *Revista Textos & Contextos*. Porto Alegre: v10, n 2, p. 215-226, ago/dez 2011.

SIMIONATTO, Ivete. Estado e sociedade Civil em Tempos de Globalização: reinvenção da política ou despolitização? *Katálisis* v 7 n. 1 jan/jun. Florianópolis: 2004, p. 19-30.

SNAS; FONSEAS; CONGEMAS. A Gestão da Política de Assistência Social no SUAS na Visão da União, Estados e Municípios. In: *Caderno de textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de participação social não contributiva: concepções fundantes. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

_____. Proteção e Desproteção Social na Perspectiva dos Direitos Socioassistenciais. In: *Caderno de textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2007.

STUCHI, Carolina Gabas. A concretização institucional da assistência social e sua afirmação como direito e política pública. In: *Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado*. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

_____. PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da (org.). *Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado*. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O Local e o Global: Limites e desafios da participação Cidadã*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: Afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. A Gestão do SUAS. In: *Caderno de textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2007.

YASBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 5. ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

YASBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. In: *Revista Serviço Social e Sociedade* n.77, São Paulo: Cortez, 2004.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Sociedade Civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. In: *Revista Serviço social e Sociedade* n. 109. Janeiro/Março 2012. São Paulo: Cortez.

WEFFORT, Francisco C. *Os Clássicos da Política*. 14 ed. São Paulo: Ática, 2006. 287p.

APÊNDICE 01 - A**TABELA 01 - SEGMENTOS REPRESENTADOS NOS CONSELHOS**
FASE 1*

continua

ENTIDADE/ORGANIZAÇÃO	TRABAHADORES	USUÁRIOS	PREST. SERV.	OUTROS
Lions, Rotary/Maçonaria		03	01	08
Escolas Especializadas APAE/ Soc. Pestalozzi			20	06
Associações de Moradores /Assoc Desenv. Comunitário		32	02	13
Sind. Dos Trabalhadores	01	11	01	07
Sindicato Rural		02	01	01
Inst. de Atendimento à Criança e Adolescente		01	05	01
Albergues e Asilos			17	03
Assoc.aposentados/ Pensionistas		01		
Deficientes		15		
Creches/escolas municipais	01	01	19	01
Assoc/Entidades/Instituições Criança e Adolesc. em geral		20	23	01
Igreja Católica		08	01	05
Igreja Evangélica		05		05
Entidades religiosas		07		02
Igreja Espírita			01	
Assoc. Comercial/Patronal/ CDL		10		04
Assoc de Pais e Mestres			01	02
Conselho Tutelar			10	01
INSS	01			
Trabalhador da indústria				01
Cooperativa mista				01
EMPAER				01
Representante de entidade e sindicato de trabalhadores		01		
Câmara municipal				01
Sindicato e entidade de trabalhadores	04	21		01
Pastoral da criança/menor		03	02	01
Conselho municipal da criança e do adolescente			04	
Idosos	01	18	01	

APÊNDICE 01 - B**TABELA 01 - SEGMENTOS REPRESENTADOS NOS CONSELHOS**
FASE 1*

ENTIDADE/ORGANIZAÇÃO	TRABAHADORES	USUÁRIOS	PREST. SERV.	conclusão
				OUTROS
Sindicato dos garimpeiros				01
Associação dos portadores de fissura lábio paletais de Juara		01		
Profissionais da área				02
Companhia dos patrulheiros mirim			01	
Clube de mães		04	03	03
Associação união escolar			01	
Trabalhadores da A.S ou Saúde	01			01
SICREDI				01
Hospital da rede privada			01	
Grupo de jovens		01		
Sindicato e entidades patronais da área de Assistência Social		10	02	
ADICOM		02		
Associação de pequenos produtores		01		
CNEC/Faculdade				02
Associação pró-desenvolvimento				01
Centro de saúde/SUS			04	
Prestadores privados			02	
Assistente Social	23		01	
Psicólogos	18			01
Sociólogos	14			
Pedagogos/SINTEP	08		01	01
Outros (advogados/médicos)	07			

FONTE: Lei de criação dos conselhos municipais de assistência social

NOTA: *Fase de consulta as leis de criação dos conselhos municipais

APÊNDICE 01 - C**TABELA 01 - SEGMENTOS REPRESENTADOS NOS CONSELHOS**

FASE 2*

continua

ENTIDADE/ORGANIZAÇÃO	TRABAHADORES	USUÁRIOS	PREST. SERV.	OUTROS
Lions/Rotary/Maçonaria/clube de serviço			02	10
Escolas Especializadas APAE/ Soc. Pestalozzi			06	09
Associações de Moradores/ Assoc Desenv. Comunitário		06		11
Sind. Dos Trabalhadores		07		08
Sindicato Rural				04
Inst. de Atendimento à Criança e Adolescente			02	03
ALBERGUES E ASILOS			01	01
Clube de idosos/ representação dos idosos		02		05
Deficientes				01
Creches/escolas municipais				02
Assoc/Entidades/Instituições Criança e Adolesc. em geral		02	03	02
Igreja Católica		01		09
Igreja Evangélica		02		11
Entidades religiosas		03		09
Igreja Espírita			01	
Assoc. Comercial/Patronal/CDL		03		06
Assoc de Pais e Mestres				02
Conselho Tutelar			01	01
Pastoral da saúde		02		
Associação de trabalhadores				01
Associação de pequenos produtores				01
Sindicatos				03
Clube de mães		01		
Sindicato dos servidos públicos municipal				02
Sindicato e entidade de trabalhadores		03		02
Pastoral da criança/menor		01		10
Conselho municipal da criança e do adolescente			01	03
Conselho municipal do idoso		01		
Sindicato das industrias madeireiras		01		01
Representante pecuarista/ agricultores		02		

APÊNDICE 01 - D**TABELA 01 - SEGMENTOS REPRESENTADOS NOS CONSELHOS**
FASE 2*

				conclusão
ENTIDADE/ORGANIZAÇÃO	TRABAHADORES	USUÁRIOS	PREST. SERV.	OUTROS
Entidade de assistência social			01	06
Grupo de jovens		01		
Usuários de programas		02		08
Associação/entidade de mulheres		01		01
Trabalhador do terceiro setor				02
Pastoral da terra				01
Assistentes Sociais	05			
Psicólogos		07		
Pedagogos/SINTEP	03			01
Profissionais da área/ representante técnico do SUAS	01			06

FONTE: Lei de criação dos conselhos municipais de assistência social

NOTA: * Fase de consulta às leis de criação alteradas

APÊNDICE 01 - E**TABELA 01 - SEGMENTOS REPRESENTADOS NOS CONSELHOS**
FASE 3*

continua

ENTIDADE/ORGANIZAÇÃO	TRABAHADORES	USUÁRIOS	PREST. SERV.	OUTROS
Lions, Rotary/Maçonaria		01	03	22
Escolas Especializadas APAE/ Soc. Pestalozzi		02	03	22
Associações de Moradores/ Assoc. Desenv. Comunitário		01		19
Sind. Dos Trabalhadores		04		26
Sindicato Rural/agricultores e pecuaristas		04		14
Inst. de Atendimento à Criança e Adolescente			01	01
ALBERGUES E ASILOS			01	04
Assoc.aposentados/ Pensionistas				05
Deficientes		01		02
Creches/escolas municipais				04
Igreja Católica		02	01	23
Igreja Evangélica		01	01	42
Entidades religiosas		01	01	22
Igreja Espírita/ casas espíritas				09
Assoc. Comercial/ Patronal/CDL		02		11
Assoc de Pais e Mestres				01
Conselho Tutelar		01		05
Associação dos pescadores				02
Associação quilombola de mata cavalo				01
Cooperativa das mulheres				01
EMPAER				02
Representante de entidade /conselhos/ sindicato de trabalhadores		01		04
UFMT				01
Clube de mães				05
Pastoral da criança/menor			03	32
Conselho municipal da criança e do adolescente				06
Representação de idosos/ clube de idosos		01		14
Usuários do programa bolsa família		02		
Pastoral da saúde				01
IDEA LOCAS (município de Vale de São Domingos)				01
Associação dos artesãos				02
Clube recreativo				01

APÊNDICE 01 - F

TABELA 01 - SEGMENTOS REPRESENTADOS NOS CONSELHOS
FASE 3*

ENTIDADE/ORGANIZAÇÃO	TRABAHADORES	USUÁRIOS	PREST. SERV.	conclusão
				OUTROS
Associação de pequenos produtores				02
Usuários				01
SICREDI				01
Cooperativa de agricultores familiares e confeccionistas				01
Autônomos				01
Entidades prestadoras de serviços			01	04
Associação folclórica				01
Sindicato dos servidores públicos municipais				07
Profissionais da área/ trabalhadores da assistência social	02			06
Associação de mulheres/ entidades...				05
CRAS	01			
Fórum	01			
Usuários da assistência social		03		13
Associação beneficente de assistência hospitalar			01	
Representante da sociedade civil				01
Assistente Social	05			03
Psicólogos	03			03
Sociólogos	14			
Pedagogos/SINTEP	03	01		04
Outros (advogados/médicos)	02			02

FONTE: Elaboração própria com dados da pesquisa - Lei de criação dos conselhos municipais de assistência social
NOTA: *Fase de consulta aos decretos e portarias municipais da composição atual dos conselhos

APÊNDICE 02

**TABELA 2 - REPRESENTANTES TITULARES DA SOCIEDADE CIVIL NO CEAS
MT 2000-2011**

ANO/GESTÃO	REPRESENTANTES DE USUÁRIOS	REPRESENTANTES DOS RESTADORES DE SERVIÇO	REPRESENTANT ES DOS PROFISSIONAIS DA ÁREA
2000/2001	- AMPROI - AMAPAC - FEEMT	- FEEMT - FABJ	- CRESS - CRP
2002/2003	- AMPROI - AMAPAC - FEEMT - AMDEF	- FAEMT - CPM - AMAPAC	- CRESS - CRP
2004/2005	- FEEMT - FAEMT - AACC	- Sociedade Pestalozzi - COM	- CRESS - CRP
2006/2007	- FEEMT - FAEMT - AACC	- Sociedade Pestalozzi - CPM	- CRESS - CRP
2008/2009	- AMAPAC - FAEMT - Sociedade Pestalozzi	- FEEMT - Sociedade Beneficente Paulo de Tarso	- CRESS - CRP
2010/2011	- AMPROI - AACC - GRUCON	- FEEMT - Instituto Lions da Visão	- CRESS - CRP

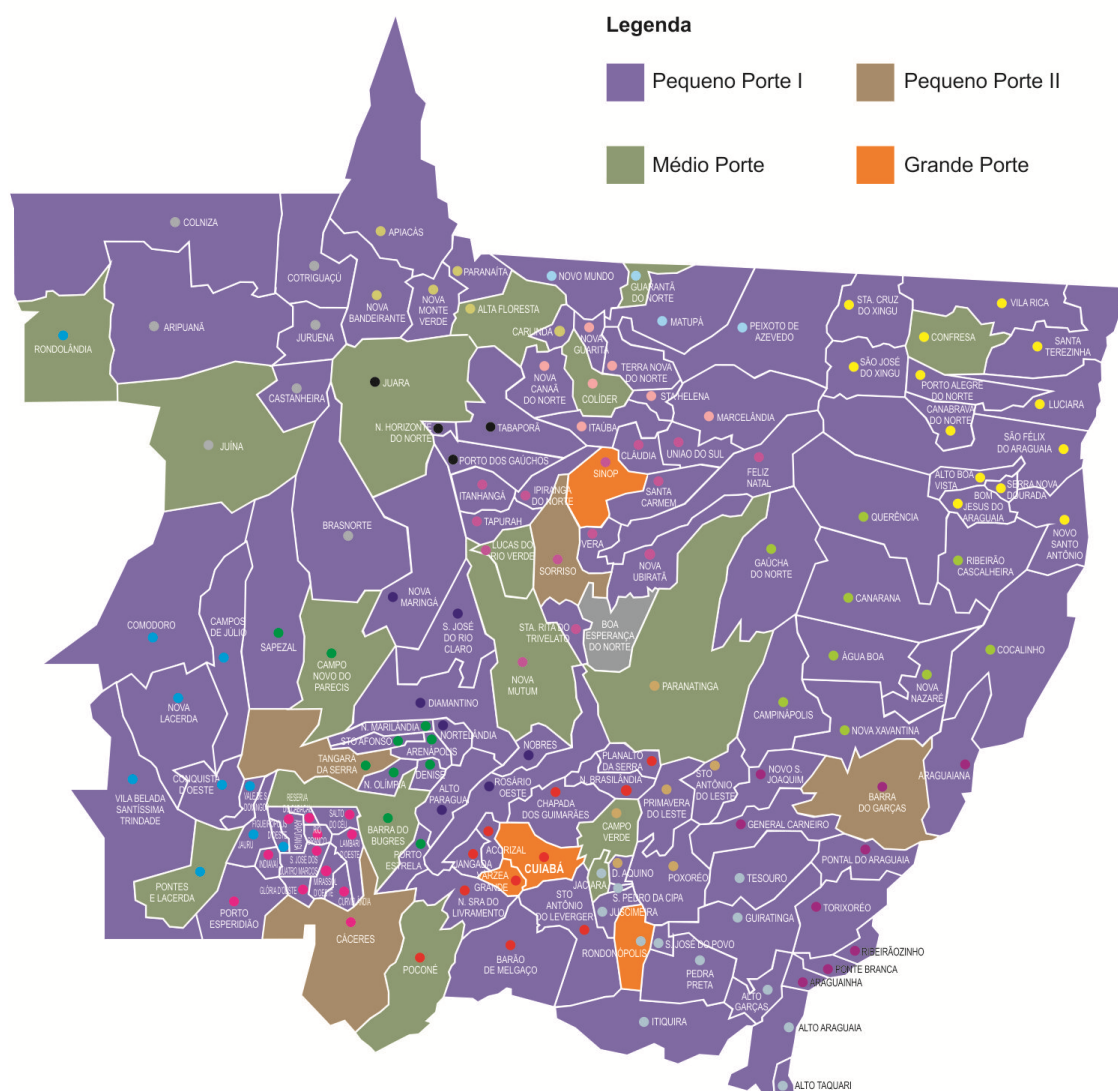
FONTE: Elaboração própria com dados da pesquisa.

NOTA: 1. FEEMT – Federação Espírita do Estado de Mato Grosso; 2. FABJ – Fundação Abrigo do Bom Jesus; 3. AMPROI – Associação Matogrossense PRO' Idoso; 4. AMAPAC – Associação Matogrossense de Amigos da Pastoral da Criança; 5. FAEMT – Federação das APAE's do Estado de Mato Grosso; 6. CPM – Centro de Pastoral para Migrantes; 7. AMDEF – Associação Matogrossense de Deficientes; 8. Sociedade Pestalozzi; 9. AACC – Associação de Amigos da Criança com Câncer; 10. Sociedade Beneficente Paulo de Tarso; 11. Instituto Lions da Visão; 12. GRUCON – Grupo de União e Consciência Negra; 13. CRESS – Conselho Regional de Serviço Social; 14. CRP – Conselho Regional de Psicologia

APÊNDICE - 03

INFOGRÁFICO - A

COMPOSIÇÃO DOS PÓLOS REGIONAIS DE MATO GROSSO



FONTE: Elaboração própria com dados da pesquisa.

APÊNDICE 03 - continuação

INFOGRÁFICO - B

COMPOSIÇÃO DOS PÓLOS REGIONAIS DE MATO GROSSO

● Pólo Regional Água Boa	● Pólo Regional Alta Floresta	● Pólo Regional Pontal do Araguaia
01. Água Boa 02. Campinápolis 03. Canarana 04. Cocalinho 05. Gaúcha do Norte 06. Nova Nazaré 07. Nova Xavantina 08. Querência 09. Ribeirão Cascalheira	01. Alta Floresta 02. Apiacás 03. Carlinda 04. Nova Bandeirantes 05. Nova Monte Verde 06. Paranaíta	01. Araguaiana 02. Araguainha 03. Barra do Garças 04. General Carneiro 05. Novo São Joaquim 06. Pontal do Araguaia 07. Ponte Branca 08. Ribeirãozinho 09. Torixoréu
● Pólo Regional Cáceres	● Pólo Regional Colíder	● Pólo Regional Confresa
01. Araputanga 02. Cáceres 03. Curvelândia 04. Glória D' Oeste 05. Indaiatã 06. Lambari D'Oeste 07. Mirassol D'Oeste 08. Porto Esperidião 09. Reserva do Cabaçal 10. Rio Branco 11. Salto do Céu 12. São José dos 4 Marcos	01. Colíder 02. Itaúba 03. Marcelândia 04. Nova Canaã do Norte 05. Nova Guarita 06. Nova Santa Helena 07. Terra Nova do Norte	01. Alto Boa Vista 02. Bom Jesus do Araguaia 03. Cana Brava do Norte 04. Confresa 05. Luciara 06. Novo Santo Antônio 07. Porto Alegre do Norte 08. Santa Cruz do Xingu 09. Santa Terezinha 10. São Félix do Araguaia 11. São José do Xingu 12. Serra Nova Dourada 13. Vila Rica
● Pólo Regional Diamantino	● Pólo Regional Juara	● Pólo Regional Juína
01. Alto Paraguai 02. Diamantino 03. Nobres 04. Nortelândia 05. Nova Maringá 06. Rosário Oeste 07. São José do Rio Claro	01. Juara 02. Novo Horizonte do Norte 03. Porto dos Gaúchos 04. Tabaporã	01. Aripuanã 02. Brasnorte 03. Castanheira 04. Colniza 05. Cotriguaçu 06. Juína 07. Juruena
Legenda - Pequeno Porte I - Pequeno Porte II - Médio Porte - Grande Porte		

FONTE: Elaboração própria com dados da pesquisa.

APÊNDICE 03 - conclusão

INFOGRÁFICO - C

COMPOSIÇÃO DOS PÓLOS REGIONAIS DE MATO GROSSO

● Pólo Regional Peixoto de Azevedo	● Pólo Regional Pontes e Lacerda	● Pólo Regional Primavera do Leste
01. Guarantã do Norte 13. Vila Rica 02. Matupá 03. Novo Mundo 04. Peixoto de Azevedo	01. Campos de Júlio 02. Comodoro 03. Conquista D'Oeste 04. Figueirópolis D'Oeste 05. Jauru 06. Nova Lacerda 07. Pontes e Lacerda 08. Rondolândia 09. Vale de São Domingos 10. Vila Bela da SS. Trindade	01. Campo Verde 02. Dom Aquino 04. Paranatinga 05. Poxoréo 06. Primavera do Leste 07. Santo Antônio do Leste
● Pólo Regional Rondonópolis	● Pólo Regional Sinop	● Pólo Regional Tangará da Serra
01. Alto Araguaia 02. Alto Garças 03. Alto Taquari 04. Guiratinga 05. Itiquira 06. Jaciara 07. Juscimeira 08. Pedra Preta 09. Rondonópolis 10. São José do Povo 11. São Pedro da Cipa 12. Tesouro	01. Cláudia 02. Feliz Natal 03. Ipiranga do Norte 04. Itanhangá 05. Lucas do Rio Verde 06. Nova Mutum 07. Nova Ubiratã 08. Santa Carmem 09. Santa Rita do Trivelato 10. Sinop 11. Sorriso 12. Tapurah 13. União do Sul 14. Vera	01. Arenópolis 02. Barra do Bugres 03. Campo Novo do Parecis 04. Denise 05. Nova Marilândia 06. Nova Olímpia 07. Porto Estrela 08. Santo Afonso 09. Sapezal 10. Tangará da Serra
● Pólo Regional Várzea Grande		
01. Acorizal 02. Barão de Melgaço 03. Chapada dos Guimarães 04. Cuiabá 05. Jangada 06. Nova Brasilândia 07. Nossa Sra. Do Livramanto 08. Planalto da Serra 09. Poconé 10. Santo Antonio de Leverger 11. Várzea Grande		
Legenda - Pequeno Porte I - Pequeno Porte II - Médio Porte - Grande Porte		

FONTE: Elaboração própria com dados da pesquisa

APÊNDICE 04
FORMULÁRIO

PESQUISA: A representação da sociedade civil nos conselhos municipais de assistência social em Mato Grosso: os desafios do controle social nos municípios de pequeno porte

1ª FASE

I) Ano de criação do conselho:

II) Existe lei de criação? () Sim () Não () Não respondeu

III) Número de membros do conselho: _____

IV) Existe paridade no conselho?

() Sim () Não () Não respondeu

V) Em caso negativo: a maior composição está com:

() A sociedade civil () O estado () Não respondeu

VI) Define os segmentos (trabalhadores, usuários e prestadores de serviço) a serem representados no conselho?

() Sim () Não () Parcialmente () Não respondeu

VII) Indica também as entidades/organizações para representar cada segmento?

() Sim () Não () Não respondeu

VIII) Entidades indicadas:

IX) Segmento que representa:

() Trabalhadores () Usuários () Prestadores de Serviços () Outros

2ª FASE - Para os municípios que alteraram a lei de criação dos conselhos

X) Alterou a lei de criação do conselho?

() Sim () Não () Não respondeu

XI) Ano da alteração: _____

XII) Número de membros do conselho: _____

XIII) Existe paridade no conselho?

() Sim () Não () Não respondeu

XIV) Em caso negativo: a maior composição está com:

() A sociedade civil () O estado () Não respondeu

XV) Define os segmentos (trabalhadores, usuários e prestadores de serviço) a serem representados no conselho?

☐ Sim ☐ Não ☐ Parcialmente ☐ Não respondeu

XVI) Indica também as entidades/organizações para representar cada segmento?

☐ Sim ☐ Não ☐ Não respondeu

XVII) Entidades indicadas:

XVIII) Segmento que representa:

☐ Trabalhadores ☐ Usuários ☐ Prestadores de Serviços ☐ Não respondeu

3ª FASE - Composição atual dos conselhos

XIX) Número de membros do conselho

X) Existe paridade no conselho?

☐ Sim ☐ Não ☐ Não respondeu

XXI) Em caso negativo: a maior composição está com:

☐ A sociedade civil ☐ O estado ☐ Não respondeu

XXII) Entidades indicadas

XXIII) Segmento que representa

☐ Trabalhadores ☐ Usuários ☐ Prestadores de Serviços ☐ Outros

APÊNDICE 05 PESQUISA

A SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MATO GROSSO: OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I.

Conselheiro: _____

Município: _____

Há quanto tempo vc está no CMAS?

Qual a entidade/organização que vc representa?

Qual o segmento que representa (trabalhadores, usuários ou prestadores de serviços)?

Existe um fórum para escolher/eleger os representantes da sociedade civil no Conselho?

O CMAS se reúne com frequência? Qual a periodicidade das reuniões?

Quem é mais atuante (participa mais dos debates/reuniões/influencia nas decisões) os representantes governamentais ou os representantes da sociedade civil?

Como você chegou à representação da sociedade civil no CMAS?

Como foi o processo de escolha do seu nome para representar sua entidade/organização no conselho?

Quais as dificuldades encontradas para o exercício da participação social dos conselheiros no CMAS? Essa questão tem que ser bastante explorada (a relação com o gestor/autonomia nas decisões... a atuação/participação dos segmentos/recursos/infraestrutura)

Como é sua relação com o segmento/setor que representa?

Existe retorno de sua participação nos assuntos discutidos no CMAS à instituição/segmento que representa?

Como deveria ser essa representatividade na sua concepção?

Suas decisões no CMAS são tomadas com base nas discussões com o setor/segmento que representa?