



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO ACADÊMICO EM SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E QUESTÃO
SOCIAL**

IRINEIA RAQUEL VIEIRA

**PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO
DOS USUÁRIO DA ASSISTÊNCIA NO CONSELHO ESTADUAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DO CEARÁ**

FORTALEZA- CEARÁ

2015

IRINÉIA RAQUEL VIEIRA

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO
DOS USUÁRIO DA ASSISTÊNCIA NO CONSELHO ESTADUAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dra. Irma Martins Moroni da Silveira

FORTALEZA - CEARÁ

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Vieira, Irinéia Raquel.

Participação e controle social: uma análise da participação dos usuário da assistência no conselho estadual de assistência social do Ceará [recurso eletrônico] / Irinéia Raquel Vieira. - 201.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 149 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social, Fortaleza, 201.

Área de concentração: Serviço social.

Orientação: Prof.ª Dra. Irma Martins Moroni da Silveira.

1. Assistência Social. 2. Conselhos de assistência social. 3. DemocraciaParticipação. 4. Participação. 5. Usuários. I. Título.

MESTRADO ACADÊMICO EM SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E QUESTÃO SOCIAL - MASS

IRINÉIA RAQUEL VIEIRA

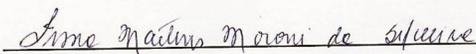
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL:

Uma análise da participação dos usuários da assistência social no Conselho Estadual do Ceará - CEAS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social Área de Concentração: Serviço Social

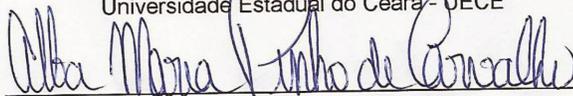
Aprovada em: 30 / 08 / 2015.

BANCA EXAMINADORA



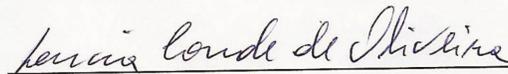
Prof.^a Dr.^a Irma Martins Moroni Silveira (Orientadora)

Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof.^a Dr.^a Alba Maria Pinho de Carvalho

Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof.^a Dr.^a Lúcia de Oliveira Conde

Universidade Estadual do Ceará - UECE

AGRADECIMENTOS

A Deus que esteve sempre comigo me iluminando e me guiando, sem se importar se eu estava ou não lembrando Dele e mesmo quando permaneci mais longe, eu sentia sua presença mais forte, me ajudando a vencer os obstáculos do cotidiano.

À minha avó e “mãe” Francisca Zeuda Bezerra que me educou para vida assim como fez com seus filhos, por ter me alfabetizado, me educado e por ser a pessoa mais importante da minha vida e um exemplo de mulher guerreira e batalhadora.

À minha tia e mãe Francly Wagner Vieira pela doação e apoio incondicional nesta fase e nas demais da minha vida.

Aos meus pais Francisca Maria Vieira; Francisco Ronnie Von Vieira por se fazerem presentes e acreditarem no meu potencial.

Ao meu companheiro, Wellington Franco da Silva, por ter sido a pessoa que me incentivou a participar da seleção do mestrado, por ter acreditado em mim até quando eu mesma não acreditava. Obrigada por não desistir da nossa história durante as dificuldades que nos foi apresentada durante esse percurso. Sem você eu teria conseguido, mas com certeza sua presença deixa tudo mais seguro, leve e colorido.

À minha orientadora, professora e amiga, Irma Martins Moroni da Silveira, pelo cuidado, paciência, por ter sido um exemplo na minha vida acadêmica desde a época em que fui sua bolsista no Laboratório de Seguridade Social no ano de 2006; pela dedicação na elaboração deste trabalho e acima de tudo por transbordar humanidade em todas suas ações.

À minha grande amiga Diana Bezerra, por ser um exemplo de mulher feminista, que comunga dos mesmos ideais que os meus, pelo apoio incondicional durante esse processo, pela amizade, acima de tudo.

A minha amiga Fernanda Fernandes, parceira de pesquisa no Serviço Social, mas que passou a ser uma irmã pra mim em outras esferas, obrigada por ouvir minhas angústias que não eram poucas.

Aos meus primos e amigos José Luiz Vieira, Emerson Viana e Walberg Macedo, por fazerem parte da minha história.

Aos meus familiares, Marta Vieira, Zione Silva, Raimundo Castro e Valéria Isidório, por serem pessoas tão próximas e se preocuparem comigo com tanto carinho, afeto e generosidade.

Às minhas irmãs Ana Raquel e Cecília Raquel, por entenderem minha ausência nas aulas de karate durante esses dois anos de mestrado.

À toda minha família por acreditarem que meus sonhos se tornariam realidade.

Aos conselheiros usuários do Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará, pela disponibilidade e carinho demonstrado no decorrer da pesquisa.

À secretária executiva do Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará, Tereza Serra, pela contribuição e atenção disponibilizada.

À Universidade Estadual do Ceará – UECE, pela oportunidade oferecida para realização do mestrado acadêmico.

Às professoras Lúcia Conde e Alba Carvalho por aceitarem participar da Banca Examinadora deste trabalho, pelos conselhos valiosos para este trabalho desde a banca de qualificação.

À minha amiga de turma do mestrado, Karina Barcelos, por ter se mostrado uma verdadeira amiga e por ter compartilhado suas angústias e vitórias comigo.

Às minhas colegas de turma, que juntas trilhamos comigo essa jornada de conhecimento: Érica, Ana Paula, Eveline, Sara, Karina, Rebecca, Régia, Jéssica, Thacyana, Graça e Thaís

A todos os professores do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social, pela contribuição na minha formação através dos seus ensinamentos.

Aos meus queridos amigos Walisson, Felipe, Vinicius, Naila, Elissama, Rodrigo, Roberta, Luiz, Vanda, Victor, Elizabeth pelo apoio nesse processo, por terem compreendido minha ausência em inúmeros momentos e por terem insistido algumas vezes por minha presença em alguns eventos, pois sabiam que isso faria com que eu relaxasse.

Aos amigos que fiz durante essa fase, Emerson, Leonardo e Thiago e que tiveram uma importância significativa na finalização deste trabalho, um apoio emocional que eu jamais esquecerei.

Por fim a todos que de alguma forma passaram na minha vida e conseguiram compreender o quanto este momento é importante para mim, pois como diz o poeta “Sonho que se sonha junto é realidade”.

“Vive o fraco na fraqueza
o bom na sua bondade
vive o firme na firmeza
lutando por liberdade.

Não cultives a fraqueza,
procura sempre ser forte,
que o homem que tem firmeza
não se rende nem à morte.

Educa a tua vontade
faz-te firme: em decisões,
que não terá liberdade
quem não fizer revoluções.

Se queres o mundo melhor
vem cá pôr a tua pedra,
quem da luta fica fora
neste jogo nunca medra.”

Francisco Miguel Duarte,
Poeta popular nascido no Alentejo,
Operário sapateiro, filho de camponeses

RESUMO

Participação Popular e Controle Social são temáticas, hoje, debatidas em todas as instâncias das políticas públicas no Brasil. Para a política de Assistência Social, essas categorias assumem relevância a partir da Constituição Federal de 1988. Entretanto, foi através da Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 que os conselhos foram regulamentadas como espaços institucionalizados de controle social, nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Os conselhos são espaços democráticos, paritários entre governo e sociedade, tendo entre seus objetivos o dever de zelar pela política e fiscalizar as ações dos respectivos governos. É um órgão que busca ampliar a participação da população no processo de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública na execução das políticas e programas públicos. Diante dos avanços alcançados pela Assistência Social, destaca-se a presença dos usuários da referida política nesses espaços de controle social como partícipes desse processo. O objetivo desta dissertação é analisar a participação dos usuários da política de assistência social no Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará – CEAS; trata-se de uma pesquisa de cunho qualitativo, envolvendo o estudo bibliográfico, a observação em campo e a aplicação de entrevistas juntos aos sujeitos pesquisados. Traçamos o perfil dos conselheiros usuários da atual gestão do CEAS, revelando o gênero, a escolaridade, a renda, a participação em programas e projetos da Assistência Social e o grau de participação destes em outros espaços de controle social. A análise das entrevistas nos permitiu apreender as formas de participação efetiva no CEAS, bem como o significado dessa participação para o conjunto dos usuários, os desafios por eles enfrentados, aspectos de representação versus representatividade e a necessidade urgente de ações que permitam uma organização política efetiva desse segmento.

Palavras Chaves: Assistência Social; Controle social; Conselhos de assistência social; Democracia; Participação; Usuários.

ABSTRACT

Popular Participation and Social Control are thematic today debated at all levels of public policies in Brazil. For the Social Assistance policy, these categories take on relevance from the Federal Constitution of 1988. However, it was through the Organic Law of Social Assistance 1993 that the councils were regulated as institutionalized spaces of social control, the municipal, state and national levels. The councils are democratic spaces, parity between government and society, and among its objectives the obligation to ensure the policy and supervise the actions of their governments. It is a body that seeks to broaden public participation in the planning process, monitoring, tracking and evaluation of actions of public administration in the implementation of public policies and programs. Given the progress made by the Social Assistance, there is the presence of members of the policy in these spaces of social control as participants in this process. The aim of this work is to analyze the participation of users of social assistance policy in the State Board of Social Ceara assistance - CEAS, it is a qualitative research, we had a literature study and field conducted observation and apply interviews with subject searched. Draw a profile of current users directors of management of the CEAS, which revealed the gender, education, income, participation in programs and projects of social assistance and the degree of participation in these other spaces of social control. The data analysis allowed us to apprehend forms of effective participation in CEAS and the meaning of participation for all the users, the challenges they face, representative aspects versus representativeness and the urgent need for action to enable an effective political organization this segment.

Key-words: Social assistance; Social control; Advice of social assistance; Democracy; Participation; Users

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas e Técnicas.
BPC	Benefício de Prestação Continuada.
CEAS-CE	Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará.
CF/1988	Constituição Federal de 1988.
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social.
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social.
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social.
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social.
FMI	Fundo Monetário Internacional.
FUNRURAL	Fundo Nacional do Trabalhador Rural.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
LASSOS	Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social.
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social.
MASS	Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social.
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome .
NOB – SUAS	Norma Operacional Básica do SUAS.
NOB – RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS.
ONG'S	Organizações Não-Governamentais.
ONU	Organização das Nações Unidas.
PBF	Programa Bolsa Família.

PNAS	Política Nacional de Assistência Social.
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
SUAS	Sistema Único de Assistência Social.
SUS	Sistema Único de Assistência Social.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.2	PERCURSO METODOLÓGICO	22
2	DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICO-TEÓRICAS PARA APROXIMAÇÃO DO SIGNIFICADO DO PROTAGONISMO DOS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	26
2.1	UMA ABORDAGEM TEÓRICA ACERCA DA DEMOCRACIA.....	26
2.1.1	Democracia representativa: apreciações e juízos de estudiosos	40
2.1.2	Democracia Participativa: limites e possibilidades	46
2.1.3	Democracia Participativa – Representativa é possível?	48
2.2	PARTICIPAÇÃO: EM BUSCA DOS DIREITOS DOS CIDADÃOS	49
2.3	CONTROLE SOCIAL: O SENTIDO DO PODER DEMOCRÁTICO FRENTE AO ESTADO.....	61
3	ASSISTÊNCIA SOCIAL: CAMINHO EM BUSCA DE UMA POLÍTICA DE DIREITO	74
3.1	ESTADO E SOCIEDADE.....	74
3.2	DO ASSISTENCIALISMO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A LINHA DO TEMPO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	79
4	O SIGNIFICADO DA PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	95
4.1	CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ E O CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL- CEAS –CE.....	101
4.2	PERFIL DOS CONSELHEIROS USUÁRIOS DO CEAS – CE.....	113
4.3	O CONSELHEIRO USUÁRIO E SUA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	113
4.4	A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS USUÁRIOS NO CE.....	113
4.5	DIFICULDADES DOS SUJEITOS NAS ATIVIDADES DO CEAS....	114
4.6	AVALIAÇÃO DOS SUJEITOS PESQUISADOS ACERCA DA PARTICIPAÇÃO DO CONJUNTO DOS USUÁRIOS.....	116
4.7	CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEU PAPEL DECISÓRIO.....	117
4.8	O CONSELHEIRO USUÁRIO: ALGUNS ASPECTOS	

	RELACIONADOS À REPRESENTAÇÃO.....	119
4.9	A RELAÇÃO DOS CONSELHEIROS USUÁRIOS COM OS DEMAIS CONSELHEIROS DO CEAS.....	122
4.10	O CONSELHEIRO USUÁRIO DIANTE DOS PROCESSOS DE CAPACITAÇÃO.....	123
4.11	O CONSELHEIRO USUÁRIO E A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DE CONTROLE SOCIAL.....	128
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	
	REFERÊNCIAS.....	134
	APÊNDICES	141
	APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista – Conselheiros Usuários.....	142
	APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista – Secretária Executiva.....	145
	ANEXOS	146
	ANEXOS A - GESTÃO DO CEAS	147

1 INTRODUÇÃO

O debate acerca do Controle Social através de conselhos gestores de políticas públicas vem ganhando espaço nas discussões teóricas desde a década de 1980, com a legitimação destes espaços institucionalizados de participação através da promulgação da Constituição Federal de 1988, essa concebe o controle democrático da sociedade civil sobre o Estado, estabelecendo bases legais para efetivação do controle social, através de suas diretrizes e princípios democráticos.

A trajetória do Brasil no que se refere à participação da sociedade na esfera pública merece destaque em alguns períodos históricos, pelos desafios e possibilidades encontrados em seu percurso.

Durante a década de 1960, o País passou por um longo período ditatorial de cunho militar, que se estendeu até os anos 1985, quando se coibiu, fortemente, as manifestações de participação dos cidadãos na vida política, a sociedade brasileira vivenciou repressões políticas graves e antidemocráticas.

Essa fase de radicalização da ditadura no Brasil começa a ruir a partir da década de 1970, causando inquietação e mobilizações contra os militares principalmente, pela forma repressiva de governar dos mesmos, utilizando torturas, punições diversas, causando a perda de empregos de muitos trabalhadores. O processo de decadência do período teve início com a falência do “milagre econômico”, conquistado nos primeiros anos do regime; o declínio contou com o apoio das camadas da classe média e da classe trabalhadora, insatisfeitas com o governo vigente. Diante desses fatos, surgiram novos atores sociais, que passaram a se articular, trazendo assim o Brasil de volta aos caminhos da democracia. No que se refere à participação da sociedade civil no período de início da decadência, do regime militar, Nogueira (2014), escreveu:

A sociedade civil ganhou nova articulação, as oposições conseguiram seus primeiros êxitos eleitorais e ampliaram sua base social, o movimento sindical (especialmente aquele referenciado pelo cinturão industrial paulista, o ABC) recebeu alento e voltou a realizar greves. Com flagrantes problemas de legitimação, e às

voltas com disputas e indisciplinas em seu próprio interior, o regime foi forçado a pôr em prática um projeto de abertura controlada que garantisse sua auto-reforma e sua reprodução. O País como um todo ingressará assim numa fase de tensão e turbulência, que o levará, "de modo lento, gradativo e seguro", como queria Geisel, de volta à democracia (Nogueira, 2014, p. 19-20).

O descontentamento com o regime militar repressor deu vigor ao surgimento de novos movimentos sociais, ganhando esses significativa expressão na década de 1980. Gradativamente esses movimentos se articularam em um intenso processo de mobilização popular em prol de um projeto de redemocratização do País, com ênfase na participação popular, contando com adesão e o pioneirismo do Movimento pela Reforma Sanitária, o Movimento de Meninos e Meninas de Rua e o Movimento Sindical, entre outros. O ápice desse processo de mobilização dos movimentos sociais em busca do retorno aos caminhos da democracia no país, efetivou-se em um movimento denominado "Diretas Já", que tinha como objetivo principal a luta para realização de eleições diretas; o movimento surgiu no ano de 1983 sofrendo vários revezes por parte do regime vigente, porém a perda de prestígio do governo militar perante a sociedade era intenso, o que provocou a adesão cada vez maior ao movimento das "Diretas Já", ocorrendo várias manifestações de apoio por todo país. Em 1985, o movimento ganha êxito com a queda do regime militar e, consecutivamente, se restabelece a democracia no país.

A aprovação pelo Congresso Nacional da nova Carta Magna em 1988, conhecida como Constituição Cidadã, trouxe em seu conteúdo o reconhecimento dos direitos sociais e o anúncio das políticas sociais como garantia dos direitos: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (Brasil, CF, art, 6º, 1988)

A execução desses direitos é da responsabilidade do Estado, garantindo a participação da sociedade civil no controle social de suas ações. Assim, legalmente emerge a participação da sociedade na esfera pública. Machado (2012), em relação a esta fase da história brasileira reflete:

A partir das garantias dessa Constituição, o trato da questão social enquanto “benesse” ou “questão de polícia” vai aos poucos sendo pautado pela noção de “direito do cidadão e dever do Estado”, e a questão social passa a ser abordada como política pública, garantidora de direito firmados em lei. Isso ocorre mediante o reconhecimento de direitos sociais de caráter público, as quais precisam estar articuladas a outras políticas públicas, embora assumidas em lei como responsabilidade de Estado, essas políticas devem ser viabilizadas com a participação ativa e o controle social da sociedade civil organizada sobre o Estado. (Machado, 2012, p. 41)

Dessa forma, o enfrentamento da questão social, passa através da Constituição a ser assegurada via políticas públicas e estas passam a receber o controle social da sociedade civil organizada, com ênfase na democracia.

A democracia participativa, exposta na Constituição de 1988, forneceu as bases para uma relação mais compartilhada entre Estado e Sociedade Civil¹. De certa forma admite múltiplas parcerias na formulação, regulamentação e execução de Políticas Públicas, cabendo ao Estado a primazia na condução e coordenação das mesmas.

A política de assistência social, legalmente reconhecida como política pública no interior do sistema de proteção social do País, ao lado das políticas de saúde e previdência, passou a ser garantida como dever do Estado e direito do cidadão que dela necessitar, proposta pela Carta Constitucional de 1988, em seus artigos 203 e 204. Destacamos que a partir daí estão indicadas as possibilidades para condução da assistência social com um viés participativo e democrático:

No campo da Assistência Social, um dos grandes ganhos foi o reconhecimento dos “desassistidos” como sujeitos de direitos, alterando a concepção da assistência como favor, sempre usada de modo clientelista, além da adoção do caráter distributivo, que anula a exigência de contribuição prévia para que seja possível usufruir os serviços. (CORREIA, 2005, p.31)

A constituição representa, assim, avanços jurídicos-legais, institui a descentralização político-administrativa da assistência que se organiza e se integra a outras políticas sociais e instituições nas unidades subnacionais; incentiva a que estados e municípios se estruturam com secretarias ou órgãos correlatos para realizar a coordenação regional e local, sob um comando único, evitando a

¹ Ao nos referirmos a Sociedade Civil, partimos de uma visão Gramsciana, onde a sociedade civil dentro da perspectiva de Estado Ampliado, é retratada pelo complexo espaço não governamental, criado pelo universo heterogêneo de entidades de natureza distinta. Nesta esfera as classes subalternas são convocadas a lutar em busca de um novo projeto hegemônico de acordo com seus valores e ideais. (Machado, 2012)

fragmentação e a pulverização institucional, articulando um conjunto de ações nas três esferas de governo. O caráter de organização democrática é anunciado pela via da participação da sociedade na formulação e no controle social da política (SILVEIRA, 2007, p. 91).

No ápice das conquistas dos direitos sociais que marcaram a década de 1980, ocorre um retrocesso no que tange a efetivação dos direitos legalmente garantidos, produzido pela ofensiva neoliberal globalizante. O Estado Neoliberal está relacionado à nova fase de acumulação de capital e o ressurgimento das ideias liberais, surgindo como oposição ao Estado Social de perspectiva Keynesiana. As ideias neoliberais consideram excessivo o poder do Estado Social, no que se refere ao mercado e à sociedade. (Nobre, 2001; Couto, 2010) Há nesse período uma minimização da responsabilidade do Estado no que concerne à execução das políticas sociais e garantia de direitos.

A lógica neoliberal, adentra no Brasil na década de 1990, inicialmente com o governo Collor, consolidando-se no governo FHC, perpetuando-se nos anos seguintes, atingindo os setores menos favorecidos da população brasileira, com cortes expressivos nas políticas sociais, contribuindo para uma lógica de desresponsabilização estatal. “A política de corte nos gastos sociais foi acompanhada por uma significativa retração das políticas sociais, quando não, por processo de desresponsabilização estatal” (Sitcovky, 2009, p.147). Continua o autor:

A política econômica em curso vitimou diretamente os setores mais empobrecidos da sociedade que dependem diariamente dos serviços públicos, sobretudo, aqueles prestados pelo estados e municípios. Estes foram forçados a sanear seus gastos, muitas vezes privatizando suas empresas públicas. (Sitcovky, 2009,p. 147)

Esse processo foi decisivo para provocar retrocessos na implementação da política de assistência social como política pública, dever do Estado e direito do cidadão, afetando, também, os mecanismos de controle social e isto se evidencia pela demora na sua efetivação enquanto política de direito na década de 1990.

Diante do cenário de restrição dos direitos legalmente conquistados, a política de assistência social, fica sem regulamentação por um período de 05 anos até o ano de 1993, quando através da Lei nº 8.742, de 1993, Lei

Orgânica da Assistência social – LOAS, ocorre sua regulamentação. Dentre os princípios elencados na LOAS, destacamos o previsto em seu artigo 5º inciso II que se refere a garantia da participação no controle das ações desta política “a Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, LOAS, 1993).

Dessa forma, a LOAS (1993) alinha um conjunto integrado de ações entre o governo e a sociedade civil na condução da política de assistência social no País.

A Política Nacional de Assistência Social (2004) reafirma a assistência social como política de proteção social não contributiva, devendo ser garantida a todos que dela necessitam, sem contribuição prévia, de provisão dessa proteção. Reafirma a importância da participação e do controle social da sociedade civil, através de espaços institucionalizados, conselhos de Assistência Social (Brasil, PNAS, 2004).

A assistência como política pública possibilitou o processo de implantação destes espaços democráticos de controle social, através das conferências e conselhos em todos os níveis de governo – municipal, estadual, federal.

Os conselhos, como órgãos de controle social da política de assistência, participam do planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública, e são também órgãos fiscalizadores. Nesse sentido a Política Nacional de Assistência Social (2004), afirma:

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros. (Brasil, PNAS, 2004 p. 51-52)

Na Assistência, a participação popular em conselhos é considerada um avanço político se comparada com a cultura tradicional e autoritária predominante no passado do País. Deve-se, portanto, entender o poder que a representação popular possui frente à construção e gestão das políticas públicas, no caso a política de assistência social. (Sposati, 1992, p. 373)

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da LOAS(1993), os usuários da assistência social passaram legalmente a serem reconhecidos como cidadãos de direitos. Os conselhos fazem parte do Sistema Único de Assistência Social – SUAS – e passa a incorporar no seu interior os usuários da política que passam

Com a criação dos conselhos de assistência social, nos três níveis de governo, as entidades assistenciais representadas nestes espaços ocupavam lugar de destaque, mas nem sempre, essa representação de fato e de direito legitimava o usuário da assistência. Nesses últimos cinco anos observa-se uma mobilização mais sistemática de usuários para garantir presença nos espaços de controle social.

Diante do exposto, o *objeto* desta pesquisa está centrado na análise da participação dos usuários da política de assistência social no Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará – CEAS CE. Trata-se de um estudo relevante para o campo da assistência social porquanto, historicamente, os usuários, na condição de subordinados e receptores de programas, projetos e serviços não tinham voz, estando ausentes das escolhas e distanciados das decisões tomadas pelas instituições. Por isso, é importante a investigação acerca da dinâmica da participação desse segmento no âmbito do Conselho.

O Conselho Estadual de Assistência social – CEAS, criado no ano de 1995, apresenta uma composição paritária entre membros do governo e da sociedade civil; nesta última, encontramos representantes de entidades socioassistenciais, trabalhadores da assistência e usuários da política de assistência social. O recorte da pesquisa recai sobre a participação do usuário, pois este representa a mais nova aquisição/ conquista dos conselhos.

Esse espaço é uma referência para análise da participação dos usuários da Política de Assistência Social ao fomento do controle social no estado do Ceará. No momento em que vivenciamos um contexto de efetivação e fortalecimento da participação popular via controle social, o usuário da Assistência é convidado a tomar parte na construção desta política, ocupando seu lugar que é de direito. Exercer o protagonismo na política de assistência requer um sujeito atuante, comprometido e politicamente preparado para as tarefas de fiscalizador das ações governamentais. Por isso, este é um grande desafio para a Assistência Social, requerendo superações históricas.

A partir do exposto surgem alguns questionamentos: como está ocorrendo a participação desses usuários no Conselho Estadual de Assistência Social? Qual o nível de qualidade e intervenção da participação destes sujeitos? Quais as dificuldades encontradas pelos usuários nestes espaços? Que contribuição os conselheiros usuários tem propiciado para o controle social da política de assistência?

Essa pesquisa tem a pretensão de contribuir para o debate acerca da participação dos usuários da política de Assistência no Social, nos espaços já mencionados.

É um trabalho que visa compreender, interpretar e sistematizar informações acerca da participação desses sujeitos, protagonistas no âmbito do Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará, entidade envolvida com a questão há 20 anos.

A discussão acerca da participação dos usuários da Política de Assistência Social em espaços de Controle Social vem apresentando-se como objeto de estudo desde a minha graduação na Universidade Estadual do Ceará, aonde me inseri em pesquisas e grupos de estudos nesta área, enquanto bolsista do Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social no ano de 2006, com a orientação da professora Dra. Irma Martins Moroni Silveira. Tive a oportunidade de estagiar e trabalhar como assistente social, já graduada, no Conselho Municipal de Assistência Social do Município de

Maracanaú, experiência que me deixou mais próxima dos usuários da Assistência Social nesse espaço institucionalizado de participação.

Essa inserção me instigou a escolher como objeto de pesquisa a participação dos usuários da Política de Assistência social naquele município. O trabalho de conclusão de curso teve como tema “Controle social e a participação dos usuários, no Conselho Municipal de Assistência social de Maracanaú” (2010). A referida pesquisa objetivava analisar o nível de participação daqueles conselheiros no CMAS – Conselho Municipal de Assistência social e apontou os limites e possibilidades de tal participação. Após três anos continuei motivada a aprofundar o estudo acerca da participação dos usuários do Controle social em nível do Estado – pela via do CEAS e dos seus conselheiros usuários, pois esta instância abrange o controle do Estado ocupando um lugar social e político significativo para os 184 conselhos do Estado.

Dessa forma constitui-se como objetivo geral desta pesquisa, analisar a participação dos usuários no Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS. Em relação aos objetivos específicos são os seguintes:

- Identificar e analisar o papel exercido pelos usuários no Conselho Estadual de Assistência Social;
- Compreender o nível de intervenção/ participação dos usuários nos espaços de Controle social;
- Identificar as dificuldades sociais e políticas enfrentadas pelos usuários no espaço do Conselho e FOEAS;
- Verificar a contribuição dos usuários para a assistência nos espaços de Controle social.

1.2. PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa relaciona pensamento e ação, isto é, um problema intelectual só pode ser definido como tal se antes ele se caracterizar em um problema da vida prática (Minayo, 2001). A participação do segmento usuário nos espaços de controle social é uma discussão posta por analistas e conselheiros da assistência social, constituindo-se assim o alvo da nossa pesquisa.

A pesquisa caracteriza-se como de cunho qualitativo, por acreditar que esta modalidade é capaz de ajudar no desvendamento do objeto a ser analisado. No decorrer do trabalho apresento uma análise acerca das entrevistas dos conselheiros, com o objetivo de entender o significado e o conteúdo das mesmas, além de trazer observações de campo e leituras de documentos inerentes ao CEAS e uma revisão bibliográfica dos estudos já publicados e que compreendem nosso objeto de estudo.

Minayo (2001) ao conceituar a pesquisa qualitativa, relaciona-a aos aspectos que não podem ser quantificados. Acreditamos que esse tipo de pesquisa nos ajudará na compreensão do objetivo proposto, nos permitindo aprofundar a essência do objeto. Para a autora a pesquisa qualitativa:

Trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (Minayo, 2001, p.14)

A pesquisa compreendeu prioritariamente as categorias teóricas – Participação, Democracia e Controle Social – entendendo que para análise, compreensão e aprofundamento do estudo do objeto de que trata a pesquisa, faz-se necessário uma aproximação de tais categorias, pois as mesmas perpassam o objeto em análise.

O suporte para análise e interpretação dos dados obtidos durante a pesquisa, voltou-se para o estudo bibliográfico de obras já publicadas por estudiosos na área, levando em consideração as análises de outros pesquisadores que estudaram as categorias que abrangem esta pesquisa, marcando, assim, o primeiro momento do estudo.

Entendemos que o real é algo que se apresenta de maneira fragmentada, sendo necessário juntar as partes em um todo para assim decifrá-lo. Na busca por um olhar diferenciado do real e por reconhecermos que o objeto se mostra de múltiplas formas, empregamos o método de análise dialética entendendo que este é capaz de nos levar à essência do objeto estudado, levando em consideração a historicidade do mesmo.

Esse percurso metodológico nos permitiu discernir o caminho percorrido pelos usuários da assistência social para realizar uma efetiva participação pela via do controle social no Estado do Ceará. Buscamos apreender as múltiplas formas em que essa participação ocorre, analisando os elementos que envolvem o fenômeno. Esse método de análise nos ajudou a responder os questionamentos sobre a participação dos usuários na esfera do controle social, bem como, entender e analisar os dados obtidos na coleta da pesquisa, além de perceber o real, levando em consideração a historicidade do mesmo.

Na busca pela investigação do real, levamos em consideração a totalidade em que os usuários pesquisados, estavam inseridos.

A teoria é, para Marx, a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa: pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que pesquisa. E esta reprodução (que constitui propriamente o conhecimento teórico) será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for ao objeto. (Netto, 2009, p.5)

O lócus da pesquisa foi o Conselho Estadual de Assistência Social no Ceará – CEAS. Para realização da pesquisa de campo, iniciamos contato direto com o CEAS, através de sua secretária executiva, cuja experiência, vivência e conhecimento se estendem para mais de quinze anos. O contato foi longo e centramos nosso interesse sobre a participação do usuário no controle social da política de assistência no estado do Ceará. Estivemos presentes em reuniões do CEAS e FOEAS². Todos esses contatos foram registrados em um diário de campo, focalizando o usuário na sua relação com

² Inicialmente a pesquisa tinha como proposta analisar a participação dos usuários também no FOEAS, porém esse espaço encontra-se esvaziado e os conselheiros inseridos no CEAS não estão participando das reuniões do fórum.

o CEAS. As observações anotadas levaram a perceber e analisar a relação dos conselheiros usuários com os demais conselheiros durante esses eventos. Em suma, o percurso do estudo pode ser sintetizado:

O trabalho de campo consiste no recorte empírico da construção teórica elaborada no momento. Essa etapa combina entrevistas, observações, levantamento de material documental, bibliográfico, instrucional, etc. Ela realiza um momento relacional e prático de fundamental importância exploratória, de confirmação ou refutação de hipóteses e construção de teorias (Minayo, 2001, p. 26).

As entrevistas semi estruturadas permitiram que os sujeitos se expressassem livremente, sem a intervenção da pesquisadora; nossa intervenção ocorreu quando necessário para compreender o discurso do depoente. A pesquisadora, nessa fase, interagiu com os conselheiros usuários, estudando e preservando seu discurso com informações significativas que nos levaram às análises posteriores. A entrevista é uma:

Técnica de coleta de informações sobre um determinado assunto, diretamente solicitadas aos sujeitos pesquisados. Trata-se, portanto, de uma interação entre pesquisador e pesquisado.(...)Por meio delas, colhem-se informações dos sujeitos a partir do seu discurso livre. O entrevistador mantém-se em escuta atenta, registrando todas as informações e só intervindo discretamente para, eventualmente estimular o depoente (Severino, 2007, p.125).

Seguimos um cronograma de atividades, para a coleta do material; ouvimos e escrevemos o texto emitido por cada entrevistado, correlacionando-os com os estudos das categorias democracia, participação e o controle social, iniciando a escrita capítulo, por capítulo, tecendo considerações que julgamos fundamentais para articular os conhecimentos decorrentes das obras lidas com as análises das expressões dos entrevistados.

O trabalho está dividido em três seções: A Seção I aborda as categorias inerentes ao estudo – Democracia, Participação e Controle Social – realizamos um diálogo com estudiosos de referência nas categorias estudadas, buscando uma relação com o objeto do nosso estudo. Na seção II abordamos a trajetória histórica da Assistência Social no Brasil desde o período colonial até os dias atuais, sempre na perspectiva da participação dos usuários em diferentes momentos históricos de construção, legitimação e

efetivação da Assistência Social enquanto política pública; ainda neste capítulo abordamos a relação entre Estado e Sociedade na garantia das políticas públicas. A Seção III analisa a participação dos usuários no Conselho Estadual de Assistência do Ceará – CEAS –CE, traçando um perfil de participação destes e analisando os dados recolhidos na pesquisa de campo, fazendo relação com os conteúdos teóricos estudados. Por fim, apresentamos considerações acerca do estudo, entendendo que é um tema em construção, pois, em verdade, ainda são poucos os trabalhos e pesquisas acerca da participação dos usuários nos espaços de controle social na política de assistência social. A própria dinâmica do controle social e de fiscalização da gestão pública está se fazendo no cotidiano do CEAS.

2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICO-TEÓRICAS PARA APROXIMAÇÃO DO SIGNIFICADO DO PROTAGONISMO DOS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

“A democracia política não é um simples princípio tático: é um valor estratégico permanente, na medida em que é condição tanto para a conquista quanto para a consolidação e aprofundamento dessa nova sociedade”
(Carlos Nelson Coutinho)

Para compreender e analisar o protagonismo dos usuários em um determinado espaço de controle social de uma política pública é necessário conhecer e estudar teoricamente as categorias imbricadas nesta esfera, dentre as quais destacamos a democracia, a participação e o controle social³, já que estas se encontram entrelaçadas na teoria e nas práticas cotidianas.

Entendemos que não se pode falar em espaços de deliberação de políticas públicas, como é o caso do Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará – CEAS e seus representantes usuários, sem antes adentrarmos no estudo da participação social e do controle social.

Assim, esta seção visa trabalhar as categorias mencionadas de forma separada, investigando e expondo conceitos, buscando relacioná-las quando necessário.

2.1 UMA ABORDAGEM TEÓRICA ACERCA DA DEMOCRACIA

Falar de democracia remetemo-nos aos gregos, especificamente ao século VI, considerado, historicamente, o país que deu origem a democracia. A palavra significa *demos* (*povo*) *kracia* (*poder*), indicando etimologicamente

³ As categorias de Participação e Controle Social possuem significados distintos. Como as referidas noções estão sempre próximas, há uma natural tendência em coloca-las como sinônimas, mas reforçamos que participar não é necessariamente exercer controle social, porém o sujeito não exerce o controle social sem está participando. Isto fica explícito em Bonavides (2003) quando afirma que o controle social lhe parece possível apenas pela via da democracia participativa.

uma sociedade que tem o povo como detentor de poder. A democracia gerada há cerca de 2.500 anos é uma ideia radicalmente nova na história das sociedades. (HARTOG, 2001).

Naquele país o poder do povo era exercido nas Assembleias dos Cidadãos que se reuniam em um espaço público denominado Ágora⁴. Entretanto, essa participação era cercada de condicionalidades, pois as mulheres, os estrangeiros, os escravos e os pobres não eram considerados cidadãos, portanto não tinham direito à participação política sendo excluídos das decisões; na verdade, os homens mais abastados eram privilegiados no exercício direto da democracia e, cada cidadão representava a si mesmo.

A democracia grega é vangloriada porque acendeu o ideal democrático em oposição aos regimes monárquicos e aristocráticos, em que um, ou alguns poucos mandam e os demais obedecem.

A história revela que os ideais democráticos só retornam à tona a partir dos séculos XVII e XVIII diante do exercício abusivo de poder dos monarcas, e com os questionamentos dos intelectuais acerca do absolutismo. Origina-se, assim, o liberalismo que se posiciona contra a aristocracia, a transmissão hereditária do poder, dos bens públicos, das terras no interior do mesmo grupo mandante, em detrimento do coletivo da sociedade. Entretanto, mesmo diante do avanço do direito ao poder legítimo dos cidadãos, da conquista do voto com a representação popular, a grande maioria da população era excluída em razão do voto ser censitário, dependendo do imposto pago para adquirir a condição de eleitor. Isso significa, pois que o poder político permanecia restrito aqueles que possuíam propriedades ou rendas.

⁴ Ágora era o espaço das praças públicas, onde o povo se reunia para tratar de política, da vida das cidades; lugar de decisões, do uso direto do voto. Esse espaço era utilizado para finalidades políticas e para fins econômicos como negociações, acordos, comércio entre outros.

A democracia, na modernidade, pressupõe a participação dos cidadãos na vida pública, requisitando o diálogo entre estes e o Estado. Em relação à teoria crítica, a democracia e sua valorização na sociedade estão associadas à construção de uma esfera política que não separa o Estado dos cidadãos, com ênfase na emancipação humana. (SOARES, 2012)

A valorização da democracia na sociedade moderna sugere a participação dos cidadãos na vida pública ou na vida comum, pressupondo a comunicação entre Estado e seus cidadãos, sendo que as questões governamentais correspondem às reflexões dos próprios cidadãos, podendo gerar uma espécie de consciência governamental como produto da própria consciência social. (...) **Na perspectiva da teoria crítica, a valorização da democracia direta no âmbito da sociedade moderna associa-se à possibilidade da constituição de uma esfera política sem a separação entre Estado e cidadãos, caminho necessário para a superação da emancipação política e o alcance da emancipação humana.** (SOARES, 2012, p. 33, grifos nossos)

Nesta perspectiva, democrática é necessário pensar uma esfera política que garanta a participação dos sujeitos nas tomadas de decisões, sem dissociar Estado e cidadãos. Entendemos que os conselhos como espaços democráticos de assistência social, possibilitam decisões de seus segmentos representativos e do próprio governo. Estes espaços permitem a construção de uma esfera pública-democrática em uma perspectiva crítica, podendo revelar-se como espaços em potencial de garantia de uma efetiva emancipação política e humana.

Como vimos, uma sociedade constituída em bases democráticas é aspirada desde os gregos no século VI. No decorrer da história esse sistema político foi adotado por muitas nações, inclusive o Brasil, hoje considerado uma democracia em construção, onde as instituições participam de um processo em busca de consolidação democrática.

Os conceitos de liberdade e de igualdade inerentes à democracia, nem sempre se constituíram em práticas habituais em nosso país. Durante o Império instaurou-se o Poder Moderador atribuído ao monarca, poder esse superior a partidos e facções, capaz de fazer e desfazer ações do parlamento. Para Freire (2012)

Não seria exagero afirmar que a monarquia constitucional do século XIX não foi claramente um sistema democrático. Sua sustentação

repousou em grande medida sobre a burocracia; mas este arranjo funcionou bem apenas enquanto foi interessante para alguns poucos-atores. (p.154)

Nesse período, manteve-se a escravidão e foi instaurado o voto censitário; a participação política se caracterizava como privilégio de poucos e por mais que o país vivenciasse uma monarquia constitucional em um regime representativo, não houve realmente efetividade democrática.

A jovem República Brasileira, instaurada no século XIX ficou conhecida como uma instituição democrática fraudulenta, pois sua ênfase era a alternância de poder entre as oligarquias, além de restringir ainda mais a participação através do voto. Assim “a herança política que a Primeira República deixou certamente não foi a experiência democrática”. (FREIRE, 2012, p. 154)⁵

Diante da instabilidade causada pelo sistema acima descrito, um movimento chamado “Revolução de 1930” coloca Getúlio Vargas no poder, na condição de “Governo Provisório”, encerrando, assim, o período da República Velha. Inicialmente, os ganhos se referem a ampliação da participação política, com a inserção de diversos atores ao sistema eleitoral, inclusive mulheres. O primeiro período do governo Vargas (1930-1934) é reconhecido como início de uma era democrática no país. No que se refere a Revolução de 1930, Basbaum (1985), relata que, logo após a deposição do Presidente Washington Luís, houve um

... entusiasmo pela vitória, a alegria popular pelo Brasil- Novo, que, parecia, uma nova era havia sido alcançada, de liberdade e progresso. E durante alguns dias o povo chegou a julgar-se dono do poder. O movimento das massas nas ruas era como uma corrente impetuosa de uma represa rebentada. (p.13)

Ainda em relação ao primeiro período da era Vargas, teremos instaurada a Assembleia Constituinte para elaboração da nova Constituição que é promulgada no ano de 1934, garantindo, em seu texto, algumas propostas que pautaram a revolução de 1930. Foi estabelecido um novo

⁵ Durante a fase da “República Velha” que perdurou dos anos de 1890 à 1930, o poder ficou nas mãos das grandes oligarquias agrárias. “o país foi alvo de revoltas e insatisfações, originando profundos problemas sociais em todo o Território nacional, tendo avançado, por volta dos anos 20-30, no desenvolvimento industrial” (Silveira, 2007, p.39)

código eleitoral, e o voto secreto a todos os cidadãos maiores de 21 anos. No que se refere aos trabalhadores, uma gama de direitos foram conquistados, dentre estes destacam-se a redução da jornada de trabalho para 08 horas diárias; a igualdade salarial entre os gêneros; a proibição do trabalho aos menores de 14 anos; a remuneração das férias e indenização das demissões por justa causa.

O Segundo período de (1934-1937), teve Vargas como presidente da república, sendo conhecido como um governo Constitucional; o país vivenciava uma grave crise econômica, as contradições sociais se acentuam, gerando reivindicações por melhorias; porém, o povo sofreu uma grande derrota quando Getúlio instaurou no Brasil, no ano de 1937, uma ditadura restringindo os direitos democráticos por ele mesmo ampliados, através da outorga da Constituição de 1937

De caráter nitidamente fascista, era apenas a confirmação de um “status quo”. O clima de terror, o estado de sítio seguido pelo estado-de-guerra, há muito haviam tirado do povo todos os direitos garantidos pela Constituição. Os partidos políticos inteiramente desligados das massas, um Congresso de eunucos divorciado do povo, ninguém mais acreditava nesses dois mais instrumentos da democracia (BASBAUM, 1985, p.98)

Nesse período, Getúlio amplia seus poderes enquanto presidente, intervindo nos poderes legislativos e judiciários, e indicando os governos estaduais. Vargas prezava ainda por seu populismo e buscava uma relação amigável com os trabalhadores, através de concessões e leis trabalhistas. Assim enfraquecia e desmobilizava os movimentos sociais, enquanto os sindicatos passaram a ser espaço de propaganda da política varguista.

Esse cenário acabou gerando insatisfação com o governo vigente e provocou o golpe militar e a saída de Getúlio do poder, tendo como sucessor, Eurico Gaspar Dutra, que assumiu a presidência juntamente com a abertura dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. A Constituição de 1946 restabelece os direitos democráticos vetados pelo anterior presidente. Sobre esse período Heber (2006) salienta:

O Estado Novo formalmente instituído em 10 de Novembro de 1937 por Getúlio Vargas **caracterizava-se pela extrema centralização política, repressão a partidos políticos opositores e fortalecimento da presença do Estado em todas as esferas da vida nacional.** Esse modelo governamental não foi um projeto idealizado exclusivamente por Vargas, mas contou com apoio da grande maioria das forças oligárquicas estaduais e da Igreja Católica, além da participação ativa dos militares e grupos burocráticos que defendiam o estabelecimento de um regime autoritário, estável e capaz de modernizar o Brasil. (p.1, grifos nossos)

A fase seguinte corresponde a um período não menos autoritário na história brasileira, restaurando-se alguns direitos, com avanços na democracia, porém acompanhados de uma história democrática pautada na limitação dos direitos.

Heber (2006) se reporta à história democrática brasileira afirmando que desde o início

A situação do Brasil no ponto de vista político é a mesma desde a sua fundação, não houve uma “ampla liberdade democrática” após a Independência do país, nem com a Proclamação da República, nem com a República Velha, e até mesmo nos anos posteriores ao Estado Novo. **A população permaneceu excluída das decisões políticas e relegada a receber os favores das elites nacionais, e por assim ser, não há sentido falar em redemocratização da sociedade ou democracia no período imediatamente posterior a 1945 devido à permanência de estruturas políticas, econômicas e sociais até então presentes no governo discricionário do Estado Novo.** (p.1, grifos nossos)

Essas características podem estar relacionadas ao atraso do país em relação ao desenvolvimento do capitalismo e das ideias liberais que ocorriam no mundo; o Brasil sempre esteve atrelado tardiamente à execução destas e demais ideias, devido às raízes vinculadas aos donos do poder oligárquico. Sobre a dificuldade de implementação no país de um projeto democrático, Freire (2012) reflete:

As dificuldades para a criação de um projeto democrático no campo do liberalismo no Brasil encontra justificativa no próprio caminho brasileiro, a via “prussiana”, para o capitalismo, cuja característica principal seria a conciliação do progresso com o atraso. Na medida em que a mudança sempre foi realizada de tal modo que as velhas classes dominantes e as velhas formações econômico-sociais não fossem destruídas, mas se “fundissem” com os elementos das novas classes, e dos novos modos de produção, não causa estranheza que a doutrina liberal ao ser importada pelas classes mencionadas, acabasse não somente ajustando-se, mas sobretudo expressando adaptações ambíguas. (p.156)

Com a morte de Vargas, deu-se continuidade a era desenvolvimentista e populismo no Brasil. O desenvolvimentismo no Brasil teve lugar com três presidentes:

- Juscelino Kubitschek(1956-1961) alicerçou seu governo no Plano de Metas “50 anos em 5”; acreditava que esse plano provocaria o desenvolvimento econômico e social,

consequentemente as mudanças necessárias para melhoria das condições de vida da população. Porém, o desenvolvimentismo não produziu desenvolvimento social, a população continuava pobre e miserável. (Silveira, 2007)

- O próximo presidente eleito Jânio Quadros (1961) renunciou após 8 meses de governo : pretendia expurgar a corrupção do país e deter o processo inflacionário; não conseguiu produzir melhoras sociais para a população e o processo das políticas sociais não apresentou nenhum avanço.
- O presidente João Goulart (1961-1964) enfrentou um período de instabilidade econômica e ingovernabilidade, embora tenha proposto reformas de base que deveriam mudar a face social e política do Brasil; era sensível às reivindicações populares. As greves nacionais e posicionamentos políticos considerados de esquerda indignaram os militares e provocou as elites brasileiras. Os militares que sempre se posicionaram contra Goulart, taxando-o de comunista, produziram o golpe de 1964, apoiado pela igreja e frações da sociedade civil.

No que se refere à democracia no país, Silveira (2007), sinaliza:

A democracia no Brasil não conseguiu vencer o subdesenvolvimento. O desenvolvimentismo não produziu desenvolvimento social. O país não logrou erradicar a pobreza e a miséria, tampouco as disparidades de classe e regionais (...) A constituição democrática vigente à época (1946) não garantiu a justiça social anunciada, nem propiciou a igualdade e os direitos sociais. (p.49)

Podemos assim afirmar que do governo de Jânio à João Goulart, o país enfrentou um período de instabilidade econômica e ingovernabilidade abrindo espaço para o golpe militar de 1964. Com o período de ditadura militar, o País vivenciou anos de repressão dos direitos civis, sociais e humanos. A este respeito Silveira (2007) destaca:

A ditadura militar ocupou as legislaturas presidências de 1964 a 1985. Com ela quebrou-se a ordem constitucional, instalou-se o período autoritário, o retorno ao Estado interventor, efetivando-se mudanças de cunho administrativo e político sob o comando militar, atendendo aos interesses das classes dominantes. (p.52)

A destituição do presidente Goulart, através do golpe militar de 1964, acarretou 20 anos de ditadura: 1964-1985. Nesse período foram concretizadas medidas repressivas, perseguição política, torturas, bipartidarismo, eleições indiretas, censura, dissolução do Congresso; governos exercidos à força, através de atos institucionais e decretos. Reações e protestos não deixaram de ocorrer, inclusive provocaram o surgimento de guerrilhas urbanas e rurais⁶, jovens torturados por seus ideais, exílio forçado, a clandestinidade para muitos brasileiros.

As manifestações de rejeição às medidas dos militares explodiam em vários recantos do País, o que demonstra que o povo se organizava nos porões da ditadura. Enfim, o País vivenciou 20 anos de coerção com a destituição dos direitos civis, sociais e humanos. Configurava-se no Brasil a ênfase no crescimento econômico em função do capital. Ao perceberem que estavam perdendo o poder, os militares procuraram legitimar-se com medidas salvadoras. Por isso, se valeram de mecanismos políticos: na previdência social instituíram o Fundo Nacional do Trabalhador Rural(FUNRURAL); ampliaram o direito à previdência dos empregados domésticos e dos trabalhadores autônomos; criaram a Renda Mensal Vitalícia para os idosos com 70 anos ou mais; permitiram a contagem de tempo recíproca entre o serviço público e a atividade privada para fins de aposentadoria entre outros (SILVEIRA, 2007)

Com o aprofundamento das contradições econômicas e sociais, o último governo militar, cujo presidente foi João Baptista de Figueiredo, iniciou o processo de abertura, consolidado em 1985, com eleição de Tancredo Neves, através do colégio eleitoral. Não nos esqueçamos de que o Brasil todo se movimentou na busca da redemocratização através do movimento das “Diretas Já”. A participação social e popular trouxe de volta o orgulho nacional. Fernandes(1986) se refere à ditadura

A ditadura militar sofreu uma derrota, que se caracteriza pela autopreservação. As forças conservadoras descobriram, pelo

⁶ A guerrilha do Araguaia foi uma das mais sangrentas da época, ocorreu na região amazônica e tinha como objetivo uma revolução socialista com base na Revolução Cubana e na Revolução Chinesa, foi um movimento fortemente combatido pelas forças armadas.

movimento das diretas, que a inquietação social campeava mais solta e mais forte que em 1964. Avançaram no sentido de uma composição pelo alto, respeitando o seu braço armado, já que em “tempo de democracia” ninguém sabe qual é a veneta do povo. (p. 83)

Após a ditadura militar, toma posse o presidente José Sarney⁷ (1985), com a tarefa de restabelecer a democracia no país. O marco do seu governo está na promulgação da Constituição Federal de 1988, que foi elaborada com a participação ativa dos movimentos sociais, garantido direitos sociais e a participação da sociedade em distintas esferas, através do controle social. O Brasil experimentou, assim, a ascensão dos movimentos sociais organizados.

O processo de redemocratização no País começou a partir do final da década de 1970 e do início da década de 1980, com a participação efetiva de atores sociais diversos, consolidado através dos direitos conquistados com a promulgação da Carta Magna. Embora o Brasil tenha adquirido status de País democrático, isso não significou a efetivação da democracia plena. **“O País tornou-se uma democracia, ‘revolucionou-se’ em termos políticos, mas permaneceu distante da vida democrática plena”**. (CHAUÍ, 2007, p. 207, grifos nossos)

No que se refere a afirmação da autora mencionada, entendemos que houve um processo de redemocratização, mas que esta não garantiu uma efetivação democrática no Brasil, pois à conjuntura mundial da época colaborou para o retrocesso das garantias legitimadas, através da capitalização plena brasileira; ou seja, o Brasil se alicerçou no modo de produção capitalista, trazendo em suas bases econômicas, culturais e sociais o capitalismo como direção, influenciando diretamente a vida democrática.

O período de redemocratização sofreu retrocessos a partir dos anos de 1990, através de um intenso processo de negação dos direitos conquistados e fortes investidas da classe dominante e na despolitização da sociedade civil. Conforme nos diz Correia (2005):

⁷ Sarney era vice do presidente Tancredo Neves, que faleceu antes de assumir a função. Ressalta-se que Sarney apoiou a ditadura militar e se mostrou contrário as eleições diretas, durante o processo de redemocratização do país

Nesse contexto, **a redemocratização conquistada na década de 80 sofre retrocessos na década de 90**. Ou melhor, diante do volume das transformações econômicas que ocorreram no mundo e da opção do governo brasileiro por acompanhar essas mudanças submetendo-se às imposições do bloco dominante, os espaços democráticos criados parecem irrisórios e/ ou com fraca expressão. (CORREIA, 2005, p. 39)

A opção do Brasil ao adentrar no mundo capitalista e, consecutivamente, de seguir as mudanças econômicas deste período refletiu diretamente na sociedade civil, causando o enfraquecimento da mesma; em verdade os espaços democráticos ocuparam um papel de pouca influência nas tomadas de decisões.

A democracia no Brasil ganha legalidade a partir da Constituição Federal de 1988, fundamentada no poder do povo⁸, ao estabelecer em seu artigo primeiro parágrafo único: **“Todo o poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988). Efetivar uma democracia é consolidar o direito à participação do povo no poder em conjunto com os governantes, na busca da consolidação e garantia de direitos humanos, sociais, culturais e econômicos.

Entretanto, mesmo legalmente constituída, foram muitos os entraves para sua efetivação. Soares (2012) relata que o resultado da desigualdade social no nosso País, fruto das contradições postas pelo modo de produção capitalista, contribuiu para a dificuldade no exercício da cidadania, distanciando grande parte da população da noção de direito e reforçando a dimensão conservadora que atinge o projeto de modernidade brasileiro. (p.34) Entendemos, assim, que a democracia em nosso País tem influência direta do conservadorismo que permeia a formação social no Brasil.

Na realidade social brasileira, o projeto europeu foi transplantado, configurando-se em um projeto de modernidade com traços avançados e conservadores, entre os quais podemos considerar as inúmeras dificuldades para as manifestações mobilizações populares. (SOARES, 2012, p. 32)

Soares (2012) aponta a desigualdade social no Brasil como a principal dificuldade para o exercício da cidadania, pois grande parte da população se

⁸ O processo de construção da Constituição se deu de forma democrática, incluindo a participação efetiva de vários grupos e movimentos sociais.

distanciou dos conhecimentos básicos a respeito dos direitos presentes em uma sociedade democrática. Nas palavras da autora:

A desigualdade social no Brasil é reflexo das contradições geradas pelo modo capitalista de produção e das condições sócio-históricas presentes desde a formação de sua vida social. Tal fator dificultou o exercício da cidadania por grande parte da população, distanciando-a da dimensão do direito, contribuindo para reforçar o aspecto conservador em que se processou a modernidade brasileira, bem como o desenvolvimento socioeconômico, aparentemente independente da esfera política. (SOARES, 2012, p. 34).

Essas colocações nos levam a pensar a dificuldade de participação política e exercício da democracia, em momentos que estejam para além do ato de votar; essa desigualdade social é histórica e alcança a população brasileira, distanciando-a dos valores e/ ou princípios democráticos. Na verdade, a população mais pobre brasileira vivenciou os direitos transmutados de favores e a participação democrática em espaços públicos como privilégios de poucos.

O primeiro presidente eleito diretamente, através do voto popular, após a ditadura e o período de transição democrática, Fernando Collor de Melo (1990-1992) centrou seus objetivos na modernização do país, aliando-se explicitamente a agenda neoliberal de ajuste do Estado; nesse sentido, o Estado deveria intervir somente nas disfunções econômicas e sociais, quando estas ocorressem de forma profunda, deixando que o mercado autorregulasse tais disfunções. O presidente adiou, propositalmente, as regulamentações de leis exigidas na CF de 1988. No que se refere à participação popular,

A investida modernizante do governo Collor é orientada por um estilo autoritário, em que o povo e as organizações populares são secundarizadas, instituindo-se uma barreira cada vez maior entre Estado e sociedade, com desqualificação da sociedade civil enquanto instância da ação política e conseqüente estreitamento do espaço político no interior do Estado. (SILVA, 2011, p.79)

Collor não conseguiu cumprir com as promessas de campanha, e na verdade, se envolveu em escândalos de corrupção que instigaram a população a tomar as ruas e reivindicar sua deposição através do impeachment. Distinguiu-se o movimento conhecido como “Caras-Pintadas”, com jovens e a população em geral, empunhando bandeiras brasileiras e pintando seus rostos, e vestindo-se de verde e amarelo. A forte pressão

popular e a confirmação de que o presidente estava envolvido nas ações denunciadas, provocou seu impedimento para governar.

O vice-presidente Itamar Franco o substituiu, no final do ano de 1992. Neste período.

A concepção de modernização é revisionada, segundo o discurso do presidente, na perspectiva de inclusão da maioria da população, aviltada pelo desemprego e pelo arrocho salarial. Volta-se a falar em desenvolvimento sem recessão, e as questões sociais passam a ser priorizadas na agenda pública, sem que, concretamente, nenhuma medida relevante seja adotada. (SILVA, 2011, p.81)

Ainda marcando o avanço neoliberal na década de 1990 no país, elegeu-se presidente o senhor Fernando Henrique Cardoso – FHC – ex-ministro da Economia do governo Itamar Franco; seu governo foi marcado por uma agenda de privatizações e retrocessos das conquistas obtidas na Constituição de 1988. No que se refere à participação e mobilização da sociedade civil, neste período, destacamos as palavras de Silva (2011)

Se considerarmos o contexto de correlação das forças sociais na sociedade brasileira, nos anos recentes, o que se verifica é uma luta intraburguesa entre tradicional e moderno, verificando-se uma forte resistência de grupos empresariais tradicionais à redução do Estado na economia, principalmente via estrutura sindical patronal, enquanto força organizada da sociedade civil (...) o movimento sindical, mesmo o mais combativo, tem circunscrito, cada vez mais, sua atuação no campo econômico-corporativo, tentando deter os índices elevados de desemprego e arrocho salarial, sem maior participação na redefinição do Estado. O que se verifica são fortes marcas do corporativismo e da inclinação à ideologia do consenso por parte de centrais sindicais e de grandes sindicatos. O movimento popular, passada a efervescência do final dos anos 1970 e anos 1980, busca novas formas de luta, valorizando sobretudo, a esfera do cotidiano, com efetivas dificuldades de articulação com as lutas políticas mais amplas. (SILVA, 2011, p.83-84)

Após oito anos do governo FHC, o Brasil entra em uma nova fase com a eleição de Luiz Inácio da Silva – Lula – este detinha um histórico de liderança, de participação popular e luta sindical. Sua eleição representou esperanças na mudança estrutural do país, no que se refere ao desenvolvimento social e econômico. Carvalho (2006), em sua reflexão acerca dos governos latino americanos de esquerda, relata que

No exercício do governo, Lula assume a continuidade da política macroeconômica do ajuste, causando uma frustração do anseio de mudança encarnado na sua expressiva vitória eleitoral. Vivencia-se um clima de desalento, face ao recuo do

governo Lula em relação ao programa histórico do PT. Segundo analistas, o governo Lula optou por uma política de “terceira via”, **submetendo-se à agenda de Washington** e investindo em políticas sociais compensatórias, protagonizadas pelo emblemático programa Bolsa Família (...). Desencadeou anseios de mudanças muito acima da capacidade real de mobilização. Inversamente, a correlação de forças das organizações sociais estava muito aquém do anseios gerados pela subida de Lula ao Planalto. **Resultado: Hoje as expectativas retornam ao interior dos movimentos sociais e adquirem seu tamanho real. Desfazem-se ilusões, põem-se os pés no chão. Redescobre-se a consciência de que as mudanças não virão de cima. As expectativas de mudança voltam à lenta e dura tarefa das ruas.** (p.136, grifos nossos)

Diante da desilusão com o governo Lula, a esperança por uma democracia efetiva que garantisse um equilíbrio social, retorna a base, através do surgimento de novos movimentos sociais e o fortalecimento dos movimentos já existentes. No segundo mandato do governo Lula, vivenciamos um relativo avanço na participação popular, em relação ao fortalecimento de espaços institucionalizados de controle social das políticas públicas, com a ampliação dos canais de comunicação dos movimentos sociais com o Estado. Em publicação lançada pelo IPEA (2011), foi ressaltado que

Mais de cinco milhões de pessoas ajudaram a formular, implementar ou fiscalizar as políticas públicas no Brasil. Pouca gente, além dos diretamente envolvidos, sabe que boa parte do Programa de Aceleração do Crescimento(PAC), todo o Programa Nacional de Habitação, o plano de expansão das universidades públicas, o ProUni, a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), as políticas afirmativas contra a discriminação racial, de mulheres e minorias sexuais e o amplo conjunto de medidas que impulsionaram enormes avanços na agricultura familiar nos últimos anos foram formulados e decididos com a participação direta de milhões de brasileiros, por meio de inúmeros canais criados ou ampliados para consolidar a democracia participativa no país. (p.1)

Não se pode negar os avanços alcançados neste período, em especial, no que se refere a participação política em espaços legitimados de participação popular. No caso dos usuários da política de assistência social estes ficaram mais próximos da mesma, passando a ocupar o interior dos espaços de controle social, por todo país. Para a Assistência a maior conquista nesse governo foi a criação do Sistema Único de Assistência Social como política de Estado.

O governo de Dilma Rousseff teve início no ano 2011, encontrando-se no seu segundo mandato. No que se refere ao fortalecimento da democracia e da participação popular, destacamos o ano de 2014, a proposta do decreto

nº 8.243, de 23 de maio de 2014 a Política Nacional de Participação Social, visando o fortalecimento e articulação dos mecanismos e instâncias democráticas, com ação conjunta entre governo e sociedade civil. A política observava princípios e diretrizes relacionadas ao conjunto de mecanismos que deveriam ser criados para a socialização e compartilhamento de decisões acerca dos programas e políticas públicas. Dentre tais mecanismos, destacamos os conselhos⁹. O decreto considerava que o conselho é uma “instância colegiada de temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas” (p.1). O referido decreto foi derrubado pela câmara de deputados, com forte apoio da oposição e a proposta inviabilizada, indicando uma manobra política para enfraquecimento da participação popular, e evidenciando um jogo de interesses explícito por parte dos nossos representantes, constituindo-se em uma derrota por parte do governo, mas não apenas deste e sim, em especial, do povo.

No que tange ainda o exercício democrático nos períodos atuais, destacamos os últimos acontecimentos em nosso país referentes às manifestações de junho de 2013 e as recentes manifestações de 2015 contra a governo da presidente Dilma Roussef, apontam para um número expressivo da população brasileira insatisfeita com a forma como o país está sendo conduzido, e, além disso expressam, em especial na última, que esta população está descontente com o sistema democrático vigente. O mais grave é a existência de grupos que desejam o retorno do modelo ditatorial¹⁰, de negação dos direitos políticos conquistados e inibição da participação e manifestações da sociedade civil sobre o Estado¹¹.

⁹ O decreto ainda contemplava como espaços de discussões e tomadas de decisões conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social. Inclusive há uma página exclusiva na web para discussão e socialização de informações <http://www.participa.br/> .

¹⁰ Penso que referidos grupos esqueceram os males da ditadura militar instalada no Brasil, quando a democracia foi duramente negada por 25 anos. Analiso esses “desejos” como falta de conhecimento da história brasileira referente ao período.

¹¹ Essas manifestações envolveram camadas da classe média da população brasileira, acostumadas a privilégios, além do que percebeu-se “mãos invisíveis” manipularem do alto a massa,

Isso nos faz questionar a teoria de irreversibilidade da democracia representativa, teoria esta que afirma que os países que ainda não aderiram ao modelo democrático passariam a incorporá-lo dentro de uma normalidade institucionalizada. De fato, a insatisfação com o sistema democrático não é uma realidade apenas no Brasil, mas sim da América Latina como um todo. Nas palavras de Carvalho (2006) há um “desalento com a democracia”, provenientes em especial das desigualdades advindas de um projeto neoliberal de Estado ajustador, a referida autora diz:

Em meio ao desalento com a democracia, o povo vai às ruas expressando a sua insatisfação em “movimentos populares de massa” que se alastram pela América Latina...indiscutivelmente, a miséria/ a vulnerabilidade do trabalho/ a desproteção social são o estopim dessas revoltas populares que trazem a cena pública novos atores (p.131)

Analisaremos, a seguir, três formas de democracias que se encontram atualmente em debate: a democracia representativa, a democracia participativa e a democracia participativa-representativa. Essa escolha nos permitirá compreender historicamente a democracia e a importância do controle social das políticas públicas.

2.1.1 Democracia Representativa: apreciações e juízos de estudiosos

O modelo de democracia direta dos gregos tornou-se inviável, e aos poucos foi sendo excluído, dando espaço a um novo modelo de democracia – a representativa – modelo adotado na contemporaneidade pela maioria dos sistemas políticos democráticos:

A democracia representativa não é nem aristocrática nem um substitutivo imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar. A soberania popular, entendida como um princípio regulador “como se” guiando a ação e o juízo político dos cidadãos, é um motor central para a democratização da representação (URBINATI, 2006, p. 192). (grifos nossos)

A democracia representativa divide ideias entre os estudiosos da temática. Há uma vertente que defende que a mesma não compreende a exclusão do povo das tomadas de decisões, estando para além do sistema eleitoral de votação; Um segundo posicionamento acredita que a melhor solução para a participação do povo é a democracia participativa direta, pois

que tal forma de participação não pode ser garantida em um sistema exclusivamente representativo (BONAVIDES, 2003; DIAZ, 2004; URBINATI, 2006).

Questiona-se, nesta segunda vertente, que os direitos à participação e outros direitos garantidos legalmente na atual Constituição Federal brasileira são muitas vezes bloqueados via Democracia Representativa¹². Tal processo de bloqueio ao exercício da participação, legalmente estabelecido na Constituição é citado por Bonavides (2003), onde o mesmo afirma que na contemporaneidade a democracia participativa cede lugar à clássica democracia representativa, com ênfase em uma pseudoparticipação.

Dissimulando o seu poder em vestes constitucionais nos Países que o totalitarismo do capital governa os ditadores da Carta Magna, de mãos dadas com os globalizadores [...] bloqueiam até mesmo a reinserção plena da Sociedade e do Estado na antiga e clássica democracia representativa, onde o povo dos Países em desenvolvimento conserva a forma e não a substância do poder democrático e republicano (BONAVIDES, 2003, p. 26-27).

Bonavides (2003) ainda afirma que, no sistema democrático representativo, há um baixíssimo grau de participação, do povo como ente político, já que esse adota o papel de objeto e não de sujeito. Trata-se de uma

Transmutação da chamada democracia representativa em simulacro de governo popular. **Democracia onde o baixíssimo grau de legitimidade participativa certifica a farsa do sistema, assinalando o máximo divórcio entre o povo e as suas instituições de Governo** (BONAVIDES, 2003 p. 26, grifos nossos)

Bonavides (2003) e Diaz (2004) questionam a democracia representativa, por considerarem que, de certa forma, esta exclui a democracia participativa, quando se limita ao processo de escolha, colocando o poder de decisão de muitos nas mãos de poucos. Bonavides, ao criticar a democracia representativa afirma que: “Todo regime constitucional que se estabelecer sem a efetiva participação do povo em grau de soberania, será tão somente formalismo, simbolismo, nominalismo, nunca realidade, fato, substância”. (p.49) Assim sendo, para o autor em questão, a democracia

¹² No Brasil, Senadores e deputados são eleitos para representar o povo, para legislar o que o povo e o país precisa. Entretanto o que se observa é o distanciamento das promessas de campanha e o legislar a favor de grupos políticos e econômicos. Portanto, a democracia, como expresso historicamente, se converte em privilégios.

representativa não ultrapassa as barreiras da formalidade, no que se refere à participação popular.

Entende-se que não pode haver democracia de fato se o poder concentra as decisões nas mãos de uma elite minoritária, impedindo a participação igualitária; a democracia representativa clássica, ao limitar a participação do cidadão ao processo eleitoral provoca o afastamento das tomadas de decisões, daqueles que não ocupam o 'poder'; esse tipo de democracia cria o profissional político:

Com todas suas vantagens, **a democracia representativa tem um grave defeito: a criação do político profissional, com a conseguinte despolitização dos demais cidadãos**, os que vivem uma participação de segunda mão, espectadores como são dos debates parlamentares e declaração de autoridades e candidatos (DIAZ, 1994, p.54).

Nesse sentido, na democracia representativa, o ato de eleger os representantes do povo através do processo de votação tende a legitimar uma classe de profissionais políticos, despolitizando os demais cidadãos, limitando sua participação nas tomadas de decisões ao mero ato de votar, transformando-os em meros espectadores.

Dessa forma a democracia representativa supõe um modelo baseado na tomada de decisões políticas por representantes escolhidos por sufrágio universal. Luchman (2007) expressa que:

Assim, no modelo representativo, a participação restringe-se ao momento da escolha dos representantes na ocasião do processo eleitoral. Aqui, a legitimidade do sistema democrático é dada pela manifestação eleitoral da vontade dos cidadãos . Em outras palavras, a responsabilidade do processo decisório fica restrita aos representantes escolhidos pelo sufrágio eleitoral (p. 144).

Refletindo sobre a exclusão dos cidadãos dos processos de tomada de decisões em uma democracia regulada no modelo de representação, Bonavides (2003) questiona o fato de que esse tipo de democracia não leva em consideração a população como sujeito detentor de direitos, e indaga: “Quem é o povo, e onde está o povo, nessa forma de organização em que o ente político é objeto e não sujeito, e se viu privado, pela extorsão política, da titularidade de suas faculdades soberanas?” (BONAVIDES, 2003, p.26). Nesta

perspectiva, os cidadãos não ocupam o lugar de protagonistas dos processos decisórios, exercendo o papel de meros espectadores.

Respondendo ao seu próprio questionamento, Bonavides (2003) assevera que o fato de vivermos uma pseudodemocracia dominante na era globalizante, faz com que as decisões tomadas não sejam verdadeiramente do povo e pelo povo.

Nogueira (2004) sustenta que, aos poucos, o modelo de democracia baseado na representação foi se mostrando ineficaz, limitando a convivência em meio a uma sociedade plural, apontando fatores que contribuem para a crise deste modelo democrático, saber:

Em primeiro lugar, os interesses particulares irão crescer e se voltar contra a democracia representativa, que não estava preparada para com eles conviver na intensidade e no formato (corporativo) em que vieram a manifestar-se (...) Em segundo lugar, **a continuidade e o alargamento do processo de democratização levará a sociedade (e particularmente a sociedade civil) a exigir sempre mais participação e presença ativa no próprio teatro em que são tomadas as decisões.** (...) Em terceiro lugar, como os problemas complicam-se e passam a exigir sempre mais conhecimento especializado para ser equacionados, a arena política é invadida por técnicos e experts. O cidadão pressiona por mais participação e é, ao mesmo tempo, barrado no terreno em que são tomadas as decisões. (...) Em quarto lugar, a informacionalização e a espetacularização impulsionadas pelos novos modos e tecnologias de comunicação passam a afetar fortemente os mecanismos e valores da representação, da governabilidade democrática e do Estado. (NOGUEIRA, 2004, p. 134-135, grifos nossos).

Percebemos, assim, com o avançar do tempo que a forma democrática representativa limita a participação dos sujeitos a um processo de escolha via sufrágio, portanto, insuficiente, passando a ser questionada pela sociedade civil que passa a reivindicar um espaço cada vez maior de participação nas tomadas de decisões. A tecnologia atualmente se mostra como grande aliada, facilitando os processos de mobilização destes sujeitos, através de uma organização virtual.¹³

¹³ Atualmente cresce o número de fóruns virtuais e listas de reivindicações no formato de abaixo assinados virtuais. Desde 2013 o Brasil vem vivenciando com mais intensidade a força das redes sociais. No ano citado, houve manifestações por todo país com número expressivo de participantes, a organização das mesmas através de ambientes virtuais. As discussões acerca de políticas públicas vem ganhando maior visibilidade no espaços virtuais, apontando para uma nova forma de participação. O ciberativismo é visto como alternativa aos meios de

Em uma perspectiva diferenciada, dos autores citados, Urbinati (2006) em seu estudo acerca da representação democrática, faz um resgate das noções de representação, e defendida sob três argumentos:

O de que a representação pertence a história e à prática da democratização; o de que diferentes teorias de representação são possíveis, dependendo da relação entre Estado e sociedade civil; e o de que esta relação chama atenção para o papel da ideologia e do partidarismo na política. (p.195)

No que concerne à ideia de que existem distintas possibilidades para efetivação de uma democracia pautada na representação, o autor defende a visão representativa, afirmando que o consentimento por parte do cidadão para que seja representado por outrem, não o exclui de outros processos decisórios, como ocorre na clássica democracia eleitoral, que limita a participação ao voto, como se a representação se limitasse a um mero contrato, sem vislumbrar outras instâncias que garantam sua participação.

A representação não pode ser reduzida nem a um contrato (de delegação) firmado através das eleições nem à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente, porque sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade (URBINATI, 2006, p. 195).

Ainda em sua análise acerca da democracia representativa, Urbinati (2006) apresenta três teorias da representação¹⁴: Jurídica, Institucional e Política.

A concepção jurídica configura-se em uma relação entre representante e representado, não se caracterizando como modelo político; esta vertente tornou-se a base para o governo representativo liberal e garantiu uma “justificação funcionalista da representação e dos direitos políticos, da cidadania e dos processos de tomada de decisão”. Tem, como base, a dualidade entre Estado e sociedade, a representação está centrada no Estado “cuja relação com a sociedade é deixada ao juízo do representante (tutor)”. (URBINATI,2006, p.199)

comunicação tradicionais - telejornais, revistas e jornais - que vem perdendo espaço e credibilidade com a população a cada dia.

¹⁴ A autora chegou a essa conclusão a partir da análise, em seu trabalho, acerca de Rousseau, Sieyes e Condorcet

No que se refere à democracia institucional, esta possui uma relação próxima à jurídica:

As teorias jurídica e institucional estão interconectadas bem de perto. Elas são ambas baseadas em uma analogia entre Estado e pessoa e em uma concepção voluntarista de soberania, e são expressas em uma linguagem formalista. (URBINATI, 2006, p. 197)

Na terceira perspectiva, a representação política é considerada um movimento dinâmico de relação entre representante e representado.

A representação não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é confinada à deliberação e decisão na assembleia (URBINATI, 2006, p. 201).

A representação, política, perpassa o entendimento dentro de uma visão eleitoreira e atinge uma forma de representação que supera o simples ato de votar e escolher seus representantes. Dentro desta perspectiva política, há a garantia de uma participação da sociedade que se dá de forma dinâmica.

Na análise de Urbinati (2006), a concepção de governo representativo, dá margem a duas escolas de pensamentos diferentes: modelo eleitoral de democracia e o modelo representativo. O primeiro modelo está circunscrito à noção de legitimação popular via sistema eleitoral, e “nesta visão, a representação se funda no princípio da divisão do trabalho e em uma seleção funcional de expertise”. Na segunda visão, o autor supõe o ato de votar, como sendo a representação, um elo político entre a sociedade e as instituições.

Nesta visão, a representação se funda na teoria do consentimento, que vê a eleição como a expressão do direito de participar em algum nível da produção das leis, não como um método de transferência das preferências idiossincráticas das pessoas a profissionais políticos (URBINATI, 2006, p. 193).

Pensar uma democracia representativa baseada nas ações que vão além do mero ato de votar, pressupõe uma participação efetiva e consciente da sociedade. É nesse sentido de direção que os conselhos apresentam-se como instrumentos de controle para cobrar dos seus representantes nas três instâncias do Estado a efetivação dos direitos sociais, bem como a destinação de recursos para atender as reais necessidades dos cidadãos eleitores

Apresentamos a seguir algumas considerações acerca da democracia participativa, considerada por estudiosos como a única forma legítima de participação do sujeito como ente político nas tomadas de decisões.

2.1.2 Democracia Participativa: limites e possibilidades

A democracia direta é o modelo de democracia desejável por muitos cidadãos, porém nem sempre viável. A democracia participativa baseia-se em valores ideo-políticos diferentes dos princípios da democracia representativa. Esse tipo de democracia se “apoia e se nutre nos atores coletivos, ou seja, nos cidadãos organizados” (CAMPOS, 2009, p.19). Para este autor, o povo em um modelo de democracia participativa seria reconhecido por sua organização, pautada em leis, assumida por todos os sujeitos:

...nos termos trabalhados por Arendt (1983), para quem a autoridade originada das bases não significa a ficção de um povo absoluto, pois se trata da articulação desses corpos constituídos em convenções e assembleias. Nesse caso, o povo significa um conjunto de cidadãos organizados segundo leis reconhecidas por todos. (ARENDT apud CAMPOS 2009, p. 19).

Em Bonavides (2003) compreende-se que apenas a democracia participativa constitui-se uma forma de superação do modelo vigente, na luta pela conquista de direitos. Essa forma democrática tem a virtude de superação do modelo autocrático do presidencialismo e da instabilidade anárquica do parlamentarismo e apenas previne a dissolução da legitimidade pela legalidade. O autor afirma, ainda que a democracia participativa supera os elementos representativos democráticos, ao dizer:

Do ponto de vista teórico faz-se mister, portanto, acrescentar e admitir que a democracia participativa, sobre transcender a noção obscura, abstrata e irreal de povo nos sistemas representativos, transcende, por igual, os horizontes jurídicos da clássica separação de poderes. E o faz sem, contudo, dissolvê-la. Em rigor a vincula, numa fórmula mais clara, positiva e consistente, ao povo real, o povo que tem a investidura da soberania sem disfarce. (BONAVIDES, 2003, p. 27).

Bonavides (2003) acredita que a democracia participativa não é um sonho e nem uma utopia mas uma realidade concreta que pode ser efetivada na práxis. Assim se reporta o autor

Democracia participativa: democracia da concretude e da realidade e não do sonho e da utopia; democracia do povo e não da

representação; democracia das massas e não das elites; democracia da cidadania e não do súdito branco, o suposto cidadão dos regimes representativos (BONAVIDES, 2003, p. 38).

O autor reitera que democracia sem participação do povo não passa de “quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis”, ou seja, a palavra democracia automaticamente está relacionada a palavra participação, não podendo uma estar dissociada da outra. **“quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença de povo no governo”**. (BONAVIDES, 2003, p. 283, grifos nossos)

De acordo com Bonavides (2003), a democracia participativa permite a transferência do poder do exercício da soberania dos representantes eleitos para o povo, onde estes podem exprimir “desde as instâncias supremas, de forma direta e imediata, sua vontade” no que tange às tomadas de decisões referentes ao âmbito político, governativo e institucional. O autor ainda afirma que as decisões jamais devem ficar legadas “à intermediação nem ao livre alvedrio das autoridades representativas do legislativo ou do executivo” (BONAVIDES, 2003, p. 285)

Podemos assim sustentar que somente uma democracia participativa seria capaz de garantir uma democracia plena, com a participação de todos os cidadãos, para além da representação e da ineficácia desse modelo na resolução de problemas da sociedade. Nessa perspectiva, as decisões seriam tomadas diretamente pelos cidadãos.

Diante da ineficácia do modelo de democracia com base na tendência da representação, Nogueira (2004) afirma que há uma valorização do modelo de participação direta, como solução às necessidades das quais o modelo representativo não dá conta.

A democracia participativa, sendo, a um tempo, resposta e solução, se levanta a esta altura no horizonte político da república sobre os destroços do regime representativo, regime minado por cerca de cinco mil emendas provisórias que já lhe determinaram o fim da legitimidade e a ruína de suas instituições. (NOGUEIRA, 2004, p. 126).

Lüchman (2007), em sua análise acerca da representação no interior das experiências de participação, explica que o modelo de democracia

participativa está baseado “na ideia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas” (p. 139). A autora assegura que o modelo democrático, “incorpora a participação da população no processo de discussão e decisão”. (LUCHMAN, 2007, p. 144)

Há uma luta constante dos movimentos sociais para o aumento, legitimação e institucionalização da participação, em uma perspectiva democrática. Neste sentido Lüchmann (2007) se reporta:

Com efeito, uma forte demanda pela institucionalização passa a caracterizar a atuação de diversos segmentos da sociedade civil organizada. Como resultante deste processo, o caráter público da sociedade civil amplia-se, na medida em que, para além dos debates, articulações, encontros que visam a discutir, problematizar questões e demandar soluções para os problemas que estão ausentes ou que recebem tratamento precário na agenda pública, produzindo e ampliando, portanto, os espaços públicos, significativos setores da sociedade civil passam também a demandar e/ ou investir na implementação de espaços públicos institucionais a exemplo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de experiências de experiências de Orçamentos Participativos (p. 145).

A democracia direta exige da população a participação nos espaços institucionalizados, garantindo que esses sujeitos políticos possam denunciar suas necessidades e demandas coletivas. Assim, a democracia participativa permite que o sujeito politizado participe das decisões das políticas públicas de um País. Como já exposto, esta forma de exercício democrático tem dificuldades de viabilização devido ao alto índice populacional dos cidadãos em todos os Países, além dos entraves burocráticos. Esse modelo não é atrativo para os governantes que nos representam, pois, de certa forma, amplia o poder de decisão do povo, restringindo o deles. Diante dos limites colocados a esta forma de democracia, expomos a seguir o modelo democrático que é uma simbiose entre as formas participativas e a representativa.

2.1.3 Democracia Participativa – Representativa é possível?

Um sistema político baseado em uma democracia representativa incorpora em seu interior ações participativas. O cidadão compartilha o poder,

conhecimentos e saberes. O controle social exercido nos conselhos gestores de políticas públicas se identifica com essa junção.¹⁵(LUCHMAN, 2007)

Embora o sistema eleitoral tenha papel significativo em um sistema democrático representativo, a democracia não se limita ao ato de votar e escolher representações políticas. Assim, a democracia representativa supera a concepção elitista que minimiza e restringe a participação, apenas, ao ato de escolhas dos governantes, através das eleições.

Lüchman (2007), afirma que os espaços participativos na realidade incorporam práticas representativas, chamando de *representação no interior da participação*. “A dimensão da participação está em estreita articulação com a questão da representação” (p. 161).

Lüchman, ao analisar a representação no interior das experiências participativas, cita, como exemplo, os conselhos gestores e os orçamentos participativos, o primeiro “está pautado na ideia de participação coletiva, ou seja, pela representação das organizações da sociedade civil”; o segundo “apresenta maior combinação entre participação direta e mecanismos de representação” (p. 150, 151). Dessa forma reafirma-se a possibilidade de uma participação mais efetiva da sociedade em espaços democráticos institucionalizados.

2.2 PARTICIPAÇÃO: EM BUSCA DOS DIREITOS DOS CIDADÃOS

O tema da participação ganhou ênfase no Brasil a partir dos anos 1980, resultado das lutas dos movimentos sociais que se intensificaram neste período em busca de espaços legalmente constituídos para o exercício democrático; e como meio de influenciar e controlar as ações do governo. Entretanto, distintos significados e interpretações são atribuídos ao termo.

O tema está atrelado a significados políticos e ideológicos que se encontram refletido em seus conceitos e definições. (NOGUEIRA, 2004)

¹⁵ Previstos na Constituição de 1988, dentre as várias políticas públicas que estão relacionadas ao mecanismo de controle social, destacamos a seguridade social, formada pelo conjunto da política de assistência social, previdência e saúde.

Etimologicamente o termo participação está associado à palavra Parte; participar significa fazer parte, tomar parte, ou, ter parte. A participação está também relacionada a 'tomar decisões' como objeto de um processo.

Tendo, como referência, o conceito de participação relacionada à "tomada de parte", Gavronski (2006), afirma que a participação popular é o canal mais adequado para que sejam assegurados e efetivados os direitos dos cidadãos.

A participação popular é a "tomada de parte" do(s) cidadão(s) no governo de seu País e funda-se na percepção de que por meio dela melhor se protegem e efetivam os direitos fundamentais; de que ela é o instrumento mais adequado para se assegurar proteção e a efetivação desses direitos (GAVRONSKI, 2006, p.1).

No que se refere às análises políticas, destacamos Rousseau como o teórico por excelência da participação. Em sua obra "o contrato social", Rousseau propõe um sistema político, pautado em uma democracia participativa, na vontade geral dos cidadãos:

Para que a vontade seja geral, nem sempre é necessário que seja unânime, mas é preciso que todos sejam considerados; toda a exclusão formal rompe a generalidade. [...] Há comumente grande diferença entre a vontade de todos e a vontade geral; esta só fita o interesse comum, aquela só vê o interesse, e não é mais que uma soma de vontades particulares; porém, quando tira dessas vontades as mais e as menos, que mutuamente se destroem, resta por soma das diferenças a vontade geral. (ROUSSEAU, 2003, p. 40-41).

Pateman (1992) elucida a natureza do sistema político participativo, proposto por Rousseau, destacando os seguintes pontos: o primeiro diz respeito a necessidade de um padrão de condições econômicas que garanta a existência desse sistema participativo, pois defendia uma sociedade com igualdade e independência econômica, consentindo indivíduos iguais e independentes; o segundo refere-se a garantia da interdependência entre os sujeitos para preservar a igualdade e a independência, onde "a situação participativa é tal que cada cidadão seria impotente para realizar qualquer coisa sem a cooperação de todos os outros" (p.36). Um dos pontos cruciais referentes ao sistema participativo proposto por Rousseau refere-se à vontade geral, atrelada ao interesse público. Pateman (1992) interpreta:

A única política a ser aceita por todos é aquela em que os benefícios e encargos são igualmente compartilhados; o processo de participação assegura que a igualdade política

seja efetivada nas assembleias em que as decisões são tomadas. O principal resultado político é que a vontade geral é, tautologicamente, sempre justa, (...) de forma que os direitos e interesses individuais são protegidos, ao mesmo tempo que se cumpre o interesse público. (PATEMAN, 1992, p.37, grifos nossos)

Pateman (1992) destaca que a educação tem a função de estimular formalmente a participação, pois quanto mais o cidadão participa mais capacitado ele fica para fazê-lo, por outro lado, tendo a função significativa de integrar os sujeitos, pois estimula um sentimento de pertença à um grupo ou comunidade específica.

Pateman (1992) trabalha com três níveis de participação: a pseudoparticipação, onde o indivíduo apenas é consultado na tomada de decisões pelas autoridades; a participação parcial, quando vários tomam parte, mas somente uma parte toma as decisões de fato; e a participação total ou plena, momento em que todos tomam parte no processo e na decisão final. A conjuntura atual aponta que existem realmente espaços de participação, mas na verdade, são parciais constituindo-se em um bloqueio a necessidade participativa do ser humano, pois não são capazes de envolver a sociedade por completo em seu interior.

Diaz (1994) pondera que a participação se expressa em vários momentos da vida do homem; é parte da sua necessidade social, pois sente necessidade de partilhar suas realizações, expressar seus feitos e também dúvidas e anseios. As ações cotidianas requerem a nossa participação: na escola, na família, na igreja, dentre outros locais de convivência. Dessa forma, a participação neste viés é considerada como algo natural ao ser humano, o homem é um ser 'naturalmente participativo'. Enfatiza o autor:

A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo. Além disso, sua prática envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento ainda, a valorização de si mesmo pelos outros. (DIAZ, 1994, p. 16)

Valla(1998) afirma que o termo participação popular refere-se, na maioria das vezes, às classes populares, indicando que ela está para além

dos movimentos sindicais ou partidários, e, em poucos casos, refere-se às classes mais abastadas.

É consensual que o termo participação popular se refere a uma concepção populacional mais ampla do que apenas o movimento sindical ou a política partidária. Neste sentido o **termo geralmente se refere às classes populares, embora possa incluir também a participação da classe média** (VALLA, 1998, p. 8) (**grifos nossos**)

Gohn (2001) identifica quatro concepções distintas de participação: liberal, autoritária, revolucionária e a democrática.

Na concepção liberal, conforme indica o próprio nome encontram-se os pressupostos do liberalismo; nessa vertente há uma conjectura de participação da sociedade civil para evitar as ingerências do Estado, com ênfase em uma reforma da democracia representativa seguindo a ordem do capital. (GOHN, 2001)

A participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado – seu controle, tirania e interferência na vida dos indivíduos. A interpretação liberal objetiva sempre reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas (GOHN, 2001)

No paradigma neoliberal, segundo a autora, ocorrem duas formas de participação: a participação corporativa e a participação comunitária. A primeira “busca articular o processo participativo à existência de organizações na sociedade”; a segunda tem por característica uma forma institucionalizada de participação, onde “os grupos organizados devem participar no interior dos aparelhos de poder estatal de forma que as esferas do público e do privado possam se fundir”:

Consideramos os dois casos – a corporativa e a comunitária – como versões que se alimentam em uma mesma vertente: a do paradigma neoliberal. Ambas entendem a participação como um movimento espontâneo do indivíduo, em que não se colocam as questões das diferenças de classe, raças, etnias etc. (GOHN, 2001, p. 16, 17)

A participação autoritária “é aquela orientada para a integração e o controle social da sociedade e da política”, ocorre geralmente em regimes autoritários, podendo, também, estar presente “em regimes democráticos representativos como uma derivação da participação de natureza cooptativa” (GOHN, 2001, p.17)

O paradigma democrático da participação tem como princípio orientador a soberania popular; neste “a participação é concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil”, quanto “nas instituições formais políticas”. Nesta perspectiva, o sistema representativo é marcado pelo processo eleitoral “é o critério supremo de organização dos indivíduos nas formas de representações institucionalizadas”. Nessa forma de participação encontramos práticas de cunho clientelistas e de prestígio político, igualmente comuns na concepção liberal; a liberdade de competição é garantida na sociedade civil defendendo o respeito às hierarquias no interior do Estado. (GOHN, 2001, p. 17, 18)

A concepção de **participação revolucionária ocorre através de “coletivos organizados”, tendo como propósito “lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político.** Destaca-se nessa concepção o sistema partidário, que objetiva qualificar a participação no sistema político e nos aparelhos burocráticos do Estado” (GOHN, 2001, p. 18, grifos nossos)

O paradigma democrático tem como marca principal o pluralismo, onde aqueles que compõem os processos participativos são considerados sujeitos sociais, estando essa perspectiva para além do caráter individualizante de participação do sujeito.

O pluralismo é a marca dessa concepção. Os partidos políticos não são mais importantes que os movimentos sociais, **e os agentes de organização da participação social são múltiplos (...)** Não se trata, portanto, de indivíduos isolados nem de indivíduos membros de uma dada classe social. **A participação tem caráter plural. A participação articula-se, nesta concepção, com o tema da cidadania.** (GOHN, 2001, p. 19), (grifos nossos)

Relacionando a abordagem de Pateman (1992) e Gohn (2001) observamos que a participação “total ou plena” abordada pela primeira se complementa com a participação pautada no paradigma revolucionário defendida por Gohn, onde todos tomam parte por igual nas decisões, ultrapassando a ideia de singularidade dos indivíduos nos processos decisórios.

A articulação, as lutas e os movimentos sociais, visam a transformação social e ideológica.

A análise dos movimentos sociais, sob o prisma do marxismo, refere-se a processos de lutas sociais voltadas para a transformação das condições existentes na realidade social, de carências econômicas e/ ou opressão sociopolítica e cultural (GOHN, 2001 p. 25)

Nessa perspectiva, leva-se em consideração o processo de luta histórica das classes e das camadas sociais, com ênfase na participação destas no que tange a luta pela superação da hegemonia dominante.

Outra abordagem teórica que colabora para a reflexão desta categoria é a apresentada por Nogueira (2004), afirmando que a participação está intimamente relacionada com o poder, independente de ter um viés político ou não, pois o sujeito que participa “almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição”. (p.129). Sua referência é centrada no mundo moderno, expondo quatro grandes modalidades de participação: participação assistencialista; participação corporativa; participação eleitoral e a participação política.

A modalidade assistencialista refere-se à natureza filantrópica e benemérita das ações dos indivíduos. O autor entende ser uma atividade presente em todos os momentos da história, portanto de cunho universal. Esta ação participativa encontra-se com maior frequência entre os segmentos sociais mais pobres e marginalizados. Assim,

Nas fases que precederam à afirmação dos direitos de cidadania, foi essa a modalidade dominante de participação. Ela também tende a predominar nos estágios de menor maturidade e organicidade dos grupos sociais ou de menor consciência política coletiva. (NOGUEIRA, 2004, p.130-131)

Essa vertente de participação está relacionada às noções de auxílio, de ajuda e colabora para reforçar a ideia de naturalização da participação, quando a coloca no patamar de auxílio, distanciando esta das noções básicas de direitos e a despolitizando.

A participação corporativa está imbricada à defesa de interesses específicos de um determinado grupo social ou categorias profissionais. Este

tipo de participação possui um objetivo particular, estando fechada em si, isto é “ganham apenas os que pertencem ao grupo ou à associação” (ibid. p. 131) Essa forma de participação está na origem do sindicalismo moderno¹⁶, considerada pelo autor como uma prática universal.

Identificada com a participação assistencialista, Nogueira entende que essas modalidades estão situadas em uma dimensão pré-política, pois há um reconhecimento dos grupos de uma necessidade de união em prol de interesses comuns. Ambas estão relacionadas com os grupos do proletariado e situadas em uma dimensão pré – política, porém não devem ser associadas a um viés negativo ou inferior. Para o autor:

ambas as modalidades de participação integram uma espécie de dimensão pré-política da agregação moderna, na qual os grupos (classes, comunidades) reconhecem a necessidade de unir-se para se defender ou para negociar em melhores condições os termos de sua “adesão” à sociedade moderna. São práticas, portanto, muito mais sintonizadas com o proletariado e com as camadas populares do que com a burguesia (...) inserem-se em uma dimensão pré-política, mas nem por isso irrelevante, negativa ou inferior. (NOGUEIRA, 2004, p. 131)

No que se refere à participação eleitoral esta se encontra inserida no campo da política, não estando atrelada apenas a interesses particulares, mas tem interferência direta na governabilidade, com efeitos para a coletividade. “O cidadão, aqui, está muito mais encorpado e maduro, afirmando-se não apenas em relação a si próprio (direitos individuais, civis), mas também em relação aos outros (direitos políticos)” (p. 132). Esse tipo de participação tem limites e é condicionada por atos e escolhas particulares, sendo o voto um limite ao processo de envolvimento do cidadão; tal limitação para o autor é própria do sistema democrático. Esta forma de participação pode se relacionar com o paradigma democrático da participação, apresentada por Gohn (2001), pois ambos se relacionam com as formas eleitorais de participação. Para Nogueira (2004):

O voto, além do mais, é inadequado como veículo de expressão das convicções cívicas mais exacerbadas, acabando por levar à

¹⁶ O sindicalismo moderno no Brasil caracteriza-se como sendo uma esfera de negociações, deixando o lado de contestação, deixando as ruas e agindo nos gabinetes. Estando ainda relacionado com associação de trabalhadores de uma mesma categoria em prol de interesses em comum.

invenção de “outras formas de manifestar aquelas convicções e exercer influência”. Por mais que os rumos políticos de um País democrático resultem do voto, tal “método de combinar preferências” termina por limitar o envolvimento do cidadão. Trata-se de uma limitação inerente ao processo democrático. (NOGUEIRA, 2004, p. 132)

No sentido dado pelo autor, o modelo democrático pautado somente no ato de votar, limita os sujeitos a uma participação reflexiva e mais profunda. Na verdade, restringe o exercício da cidadania, impedindo que haja formas menos superficiais de participação.

A modalidade participação política, supõe uma real e significativa participação dos sujeitos cidadãos protagonistas em busca da consolidação, proteção e dinamização dos direitos humanos, em uma perspectiva de coletividade. Trata-se segundo Nogueira (2004) de 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, em suma, tanto com o “ato pelo qual um povo é povo, pois esse ato constitui o verdadeiro fundamento da sociedade”. (NOGUEIRA, 2004, p.133)

Essa última forma de participação está relacionada com a ocupação de espaços políticos, por parte dos sujeitos, através da organização coletiva e pode ser relacionada com o paradigma democrático radical, apresentado por Gonh (2001). Atribui aos sujeitos sociais que se percebem como membros de uma classe social em busca dos seus direitos. Podemos, então, inferir que os conselhos de políticas sociais podem se enquadrar nesta modalidade de participação política, pois os propósitos finalísticos dos mesmos é a defesa dos direitos sociais. Nesse sentido, é importante a participação dos usuários, não como meros espectadores, mas como legítimos representantes das classes populares.

No Brasil, a participação na sociedade tornou-se mais explícita e relevante a partir da década de 1980, com o processo de redemocratização, onde diversos atores sociais ocuparam o cenário político e passaram a tomar parte na luta democrática¹⁷, resultando na promulgação da Carta Magna de

¹⁷ Ressaltamos que foi nesse período que a participação na sociedade brasileira ficou mais evidente. No entanto não significa que antes desse período os sujeitos não se organizassem

1988. No processo constituinte ocorreu a participação efetiva de distintos movimentos sociais, assegurando juridicamente importantes conquistas e direitos políticos, civis e sociais, dentre eles o direito à participação. E é nesse contexto que:

Os movimentos progressistas conseguem introduzir na Constituição Federal de 1988 a participação da sociedade nas diversas questões que se relacionam à esfera pública e ao controle das políticas de modo particular (MARTINS, 2009, p. 8)

Do ponto de vista legal, a Carta Magna de 1988 garante a participação popular¹⁸ e passa a ser um estímulo em todos os níveis do Estado a concretização da participação da sociedade civil, indicando uma mudança de relação entre Estado e sociedade Civil, baseadas na participação. Assim,

O contexto das lutas pela democratização, no Brasil, e a emergência dos movimentos sociais geram novas formas de participação contestadoras das relações vigentes entre Estado e sociedade civil e desejosas de influenciar nos destinos da coletividade (CONDE, 2007, p. 2).

Embora muitos direitos tenham sido garantidos por vias legais, não podemos afirmar a efetivação dos mesmos na prática, pois o Brasil assim como outros Países da América Latina, ao mesmo tempo em que passava por um processo de redemocratização com ênfase e incentivo a participação popular na luta pela garantia e efetivação dos seus direitos, também vivia um processo neoliberal globalizante de perda de direitos sociais e desresponsabilização do Estado. (CARVALHO, 2004).

É bom frisar que o Brasil dos anos 1980 e 1990 até os dias atuais enfrenta dois projetos contraditórios: o primeiro, de cunho democratizante, onde se intensifica a luta pelos direitos sociais a serem garantidos pelo Estado, entre eles o direito à participação popular, na formulação das políticas públicas em parceria com o Estado; o segundo, o projeto neoliberal que tem como lógica um Estado mínimo, que também visa uma participação popular, porém de uma forma solidária, voluntária, ou seja, coloca a sociedade civil

em movimentos sociais participativos. Exemplo disso foram os movimentos constituintes que antecederam a promulgação da Constituição de 1988.

¹⁸ A Constituição Brasileira de 1988 prevê espaços de participação institucionalizados, como são os casos dos conselhos gestores de políticas públicas, os orçamentos participativos, plebiscitos, fóruns, referendos.

como garantidora dos direitos, desresponsabilizando o Estado de direito e forjando uma participação popular sem ênfase no direito. (CARVALHO, 2004; DAGNINO, 2004).

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente- mas não só - pela constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação (DAGNINO, 2004, p. 143).

Os conselhos como espaços de participação institucionalizada, criados nesta fase nebulosa no país, passam por momentos de enfraquecimento e até mesmo de descrédito por parte da sociedade. Entretanto, não podemos perder de vista o direito à participação, inclusive pensando em combinar a democracia representativa tradicional e a democracia participativa, incorporando os direitos sociais que são direitos indiscutíveis da cidadania moderna: o direito à previdência social, à educação à saúde entre outros.

Esse processo de existência de dois projetos distintos, agindo simultaneamente, é denominado por Dagnino (2004) de “crise discursiva”, e se configura em uma confluência perversa entre os dois projetos no contexto da América Latina.

Essa crise discursiva resulta de uma confluência perversa entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos Países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participativo, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático. (DAGNINO, 2004, p.140.)

A existência desses dois projetos é evidente em nosso cotidiano: de um lado, somos incentivados a ocupar espaços de participação na formulação das políticas públicas e no controle social; e de outro lado, somos diariamente incentivados a exercer a participação voluntária e solidária, que nos leva a executar ações que não contribuem para ampliar os direitos sociais¹⁹. Ambos

¹⁹ Ressaltamos que nem todo voluntariado está diretamente relacionado com práticas benemerentes de cunho assistencialista, porém é uma característica forte na maioria deles. Nos termos de Montaño (2010) com a ofensiva neoliberal da década de 1990, “funda-se e expande-se o que podemos chamar de projeto do terceiro setor”. O referido autor afirma que

os projetos tem uma forte ênfase na participação, como citado por Dagnino (2004)

A noção de participação, que constituiu o núcleo central do projeto participativo e democratizante, percorre os mesmos caminhos. Por um lado a ressignificação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil, com a chamada “participação solidária”, e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. [...] A própria idéia de “solidariedade”, a grande “bandeira” dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral (p. 152, 153)

Dagnino denomina esses dois projetos processo de democratização e processo de inserção do Brasil à nova ordem do capital, afirmando que a democracia neoliberal domesticou e reorientou a euforia democrática da década de 1980, através de suas reformas a favor da supremacia do mercado. Esses dois projetos distintos entre si, mas com o mesmo apelo à participação é assimilada pela população como iguais. Explica Dagnino:

Nesse obscurecimento se constroem sub-repticiamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados. **Nessa disputa, na qual os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, a prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo do inimigo** (DAGNINO, 2004, p. 143) (grifos nossos).

Esses projetos são pautados nas categorias de participação, sociedade civil, cidadania e democracia. Dagnino (2004) analisa tais categorias, apresentando a distinção/ transformação que essas apresentam em cada projeto, afirmando que na verdade há uma disputa política, através de um obscurecimento das divergências existentes, “por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa²⁰. O projeto Neoliberal se apropria dessas categorias, dando uma ressignificação as mesmas, contribuindo para o obscurecimento do sentido real em que estas são apropriadas. (DAGNINO, 2004, p. 147)

nesse processo há uma “satanização do Estado” e uma “santificação da sociedade civil”, esta passa a incorporar um discurso despolitizado em prol do “projeto do terceiro setor” (p.305).

²⁰ Para um maior aprofundamento sobre as distinções que autora aponta que essas categorias assumem nos dois projetos, ver Dagnino (2004)

Dagnino (2004) afirma que além da ênfase na participação solidária, há uma despolitização da participação, visto que “o significado político crucial da participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão”. (p.152)

A autora acredita que o primeiro passo para a superação dessa confluência perversa, é o reconhecimento da existência da mesma e desses dois projetos “participativos”, porém distintos; outro passo é a reafirmação da política como campo apropriado para o seu tratamento, sendo a democracia a única capaz de abrigá-lo.

Outra contribuição de Dagnino (2014) para o debate é o que ela confere como sendo uma estratégia do projeto democratizante, ou seja, a formação dos *núcleos duros*. Pelo fortalecimento da noção de direitos, que ajudaria na resistência às resignificações postas pelo projeto neoliberal; e o fortalecimento dos espaços públicos, onde os mesmos se apresentariam como espaços de caráter democrático. Esses espaços públicos, garantem a “pluralidade e diversidade”. Aprofundando a questão, Dagnino (2004) afirma que

Nessa direção, a alternativa que se delineia passaria pela exploração de forma mais radical e efetiva do que se poderia chamar de “núcleos duros” do projeto participativo democratizante. O primeiro deles parece ser a noção de direitos que, profundamente marcada pela carga igualitária da sua história e pela experiência recente dos movimentos sociais que lhe adicionaram a idéia da invenção de novos direitos, pode talvez resistir mais duramente às resignificações neoliberais. Um outro “núcleo duro” residiria no segundo termo da noção de espaços públicos: a ênfase na constituição desses espaços, que no Brasil ocupou parte significativa da ação política dos setores democratizantes durante os últimos anos, se reorientaria para a luta pela sua qualidade, para assegurar o seu qualificativo públicos e o que ele promete (p. 161).

Analisando esse período, Carvalho (2008) reforça a existência também de dois projetos distintos e nomeia esta crise como

A confluência desses dois processos da democratização e do ajuste, a partir da década de 1990, constitui o tecido do Estado brasileiro, expressando-se em duas configurações distintas: Estado democrático, *ampliado*, na busca de encontros e pactos, reconhecendo o conflito como via democrática por excelência; Estado ajustador que se restringe, de uma forma seletiva, sob a égide do Mercado, com destituição/ anulação da política, ajustando-se a nova ordem do capital, respaldado na dominância do “pensamento único”, a forjar um falso consenso, com a pretensão

de fechar qualquer alternativa de “outro caminho”. (CARVALHO, 2008)

As duas autoras citadas entendem que não se pode omitir ou esquecer a existência desses projetos, ressaltando que o projeto neoliberal, significa um retrocesso no que concerne a efetivação dos direitos, sejam eles políticos, civis ou sociais, inclusive o direito à participação. Não interessa aos neoliberais conservadores priorizar a responsabilidade social do Estado, ao contrário, insistem em desconsiderar/ desrespeitar os dispositivos legais garantidos, em especial, aos que se referem à Participação Popular.

Em uma de suas conferências, Coutinho (2005) relaciona democracia e participação ativa dos cidadãos no controle da vida social,

Democracia é sinônimo de soberania popular. Ou seja: podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social. (p.1)

Uma participação efetiva da sociedade pode ocorrer nas instâncias de conselhos e fóruns das políticas públicas, com o objetivo de controlar as ações do Estado. O controle social é uma significativa conquista da sociedade brasileira no âmbito das políticas públicas. A importância do controle social para atender aos objetivos dessa dissertação é o alvo do nosso esforço e pesquisa.

2.3 CONTROLE SOCIAL: O SENTIDO DO PODER DEMOCRÁTICO FRENTE AO ESTADO

Distintos sentidos são atribuídos ao termo controle social. Historicamente, está associado ao controle do Estado sobre a sociedade civil. Hoje, essa expressão refere-se ao ato de controlar aquilo que interessa à sociedade. Controle é o ato do domínio do poder, significa controlar algo; Social refere-se à sociedade ou ao público. (MACHADO, 2012)

Correia (2005) aborda as diferentes interpretações acerca da categoria controle social. Nas ciências sociais, o controle social está relacionado aos “mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade,

submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais” (p.48). No que se refere à psicologia, a autora recorre a dimensão subjetiva, fundamentada em “Freud, que concebe o superego como a absorção das normas sociais pela estrutura da personalidade, **fazendo com que se introjete, assim, no indivíduo, o próprio conteúdo desse controle**”. (CORREIA, 2005, p. 48, grifos nossos).

A autora afirma que nas ciências políticas, o termo controle social é ambíguo e está carregado de diferentes sentidos, “baseados em concepções de Estado e de sociedade distintas” (p.48). A autora elenca duas concepções nesse debate:

A primeira é que entende o controle social como controle do Estado sobre a sociedade. Segundo essa concepção, o Estado controla a sociedade em favor dos interesses da classe dominante, implementando políticas sociais para amenizar os conflitos de classe (...) Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a economia capitalista necessita de formas de controle social que garantam o consenso social para a aceitação da ordem do capital pelos membros da sociedade (...) **A segunda concepção entende controle social como controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado.** Desse ponto de vista, a sociedade tem possibilidades de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas. (CORREIA, 2005, p. 48-49) (grifos nossos)

Entendemos que essas duas concepções expressam as diversidades de entendimentos acerca do controle social, como afirma Siraque (2004):

Apesar dos diferentes significados da expressão controle social, não deve ser entendido que um dos conceitos está correto e o outro errado; ou que um conceito seja verdadeiro ou falso. Não se trata desta questão, pois os dois conceitos são adequados dentro do pacto semântico que for estabelecido, tendo em vista que a expressão controle social é polissêmica (p. 118)

Neste estudo, interessa-nos a perspectiva que define o controle social como instrumento legal previsto em lei, a ser usado pela sociedade para vigiar, velar, examinar, fiscalizar, inquirir e colher informações acerca das ações desenvolvidas pelo Estado. Mais precisamente, interessa-nos compreender como os usuários, protagonistas do conselho de Assistência Social (CEAS), exercem o controle social nesse espaço dito participativo-democrático.

O controle social como ato fiscalizador, executado pelos cidadãos, não é uma obrigação legal, mas um direito de proteção

No controle social o cidadão não possui nenhuma obrigação legal de fiscalizar e controlar, mas tem a faculdade garantida pela Constituição de adentrar na intimidade da Administração Pública para fiscalizá-la, com *animus sindicandi*, e submetê-la à soberania popular. **O cidadão apresenta apenas o dever cívico e de consciência política e cidadã de fazer o controle, como membro da polis, mas não tem obrigação jurídica de fazer o controle social** (SIRAQUE, 2004, p. 116, grifos nosso)

Siraque (2004), em sua análise acerca do controle social, considera a participação popular como poder político e o poder de controlar as ações do Estado como controle social, ambos constituem-se exercício da soberania popular, devendo ser preservados em uma sociedade democrática

Participação popular é poder político, partilha de poder entre o Estado e a sociedade, essencialmente para a elaboração de normas jurídicas. **Controle social é direito público subjetivo à fiscalização das atividades do Estado.** (SIRAQUE, 2004, p. 6)

Ressaltamos que o exercício do controle social não garante apenas interesses individuais do cidadão, mas em uma escala mais geral, é uma ação de interesse público e coletivo.

O controle social está classificado na categoria dos direitos e garantias individuais, mas não visa atender somente ao interesse individual das pessoas enquanto tais, mas ao interesse público, ao bem comum, ao interesse da sociedade, da coletividade, da cidadania e das próprias finalidades do Estado. **O interesse finalístico do controle social é, na prática, o controle das ações dos governos, dos agentes da Administração Pública, tendo como interesse maior o objetivo de fiscalizar as autoridades administrativas do Estado para saber se estão agindo conforme as normas constitucionais.** (SIRAQUE, 2004, p. 117) (grifos nossos)

Uma sociedade fundamentada na participação social permite que todos tenham parte na produção, gerência e usufruto dos bens produzidos de maneira igualitária, e é possível uma participação firme que não se deixe manipular. (DIAZ, 1994). O controle social da coisa pública permite que as decisões sejam tomadas por um número maior de indivíduos, trazendo-os para o debate, para a negociação e consensos.

Campos (2009) menciona três dimensões distintas e indissociáveis do controle social, a saber: **política, técnica e ética**. A primeira é referente à

capacidade da sociedade de mobilizar-se visando influenciar e indicar prioridades na agenda do governo; a segunda dimensão concerne a fiscalização da gestão de recursos e trabalhos governamentais, por parte da sociedade; a dimensão ética está fundamentada nos princípios da solidariedade, da soberania e da justiça social, ajustada à construção de novos valores e de novas referências.

O efetivo exercício do Controle social pressupõe “uma sociedade civil organizada, mobilizada, representativa e politicamente estimulada para a valorização do interesse público”, além disso, é necessário governos que permitam “o diálogo com a sociedade civil e que revelem disposição para partilhar decisões com a sociedade” (CAMPOS, 2009, p.22).

Os conselhos se caracterizam por abrigarem distintos sujeitos em suas diversas representações; na verdade, são canais institucionais de participação na gestão governamental, onde os sujeitos coletivos comungam das decisões governamentais (ASSIS 2008).

Na realidade, o fato da sociedade civil participar das tomadas de decisões e na gestão das políticas públicas não garante que os direitos sociais dos excluídos sejam automaticamente garantidos, embora seja um grande avanço no que tange a democratização das esferas governamentais (RAICHELLIS, 2000). Os espaços de controle social constituem-se em locais de intensa disputa política, de poder, de correlação de forças. A garantia dos direitos se faz no processo de luta, de articulações políticas, de negociações entre outras.

Através do Controle Social exercido pelo conselho é possível a divisão de poder, a descentralização de tomadas de decisões no que tange a formulação e desenvolvimento das políticas públicas, em uma perspectiva de redefinição e atualização da luta democrática, em que o Estado ocupa o seu lugar de garantidor de direitos com a participação ativa e atuante da comunidade em termos de exercer e deliberar sobre as matérias que afetam a vida dos cidadãos (CARVALHO, 2005).

O exercício do controle social efetiva-se hoje, através de distintas esferas: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Conferências, Fóruns, Plebiscitos, Planejamentos Participativos, entre outros. Nesses espaços, os cidadãos controlam as ações do Estado, exigindo do mesmo a prestação de contas, e a fiscalização das ações públicas, indicando caminhos, propondo ideias, e promovendo a participação da sociedade nas decisões de caráter público.

Os espaços de participação e controle social abrigam em seu interior distintos sujeitos que se articulam com suas respectivas representações. Uma das características mais significantes do controle social é a participação da sociedade civil na gestão e nos processos decisórios, o que não pode ser entendido apenas, como um processo burocrático e executivo, mas como um processo contínuo de democratização no âmbito local; é a democracia se fazendo nesses espaços, lembrando que são espaços em construção.

O exercício do controle social, como já dito anteriormente, ganhou relevância no Brasil na década de 1980, através da promulgação da Constituição Federal de 1988, com a institucionalização de espaços de participação destinados à partilha de poder.

Todos os cidadãos brasileiros²¹, individualmente, ou, coletivamente, podem através de inúmeros e distintos meios jurídicos exercerem o controle social, ocupando espaços em várias instancias, incluindo os conselhos gestores de políticas públicas e os de direitos²².

Não se pode negar a importância do exercício do controle social que também é entendido como resposta de controle dos impostos pagos pela população, gerando aí o direito de decidir onde os recursos serão alocados

²¹ O artigo 12 da Constituição Federal de 1988 define como cidadãos aptos a exercerem o controle social do Estado, os brasileiros natos, os naturalizados e os portugueses com residência permanente.

²² A Constituição de 1988 além dos conselhos garante outros mecanismos de exercício de controle social, tendo como exemplo: " os plebiscitos (art. 14 – I), a Auditoria Cidadã da Dívida externa (art. 26 do Ato das Disposições Transitórias da CF), a Lei de Iniciativa Popular (art. 27, inciso IV e art. 29, inciso IX), e outros como audiência pública" (MARTINS, 2009, p.9).

para garantir programas, projetos, benefícios e serviços públicos, Correia (2005) aborda:

(...) quem paga indiretamente, por meio de impostos, os serviços públicos é a própria população; portanto, esta deve decidir onde e como os recursos públicos devem ser gastos, para que tais serviços tenham maior qualidade e atendam aos interesses coletivos, não ficando a mercê de grupos clientelistas e privatistas. (CORREIA, 2005, 59)

No âmbito dos conselhos, os conselheiros devem participar no processo de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e programas públicos. Os conselhos adotam uma convivência política entre Estado e sociedade civil quando são chamados a decidirem conjuntamente (CUNHA, 2003)

Os meios de controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, mas o seu papel é muito mais amplo. **Visam, sobretudo, a indicar caminhos, propor idéias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público.** (CUNHA, 2003, p.2) (grifos nossos)

Os conselhos de políticas, como espaços democráticos, tiveram origem muito antes da década de 1980, em manifestações populares, de caráter informal, sustentadas por movimentos sociais, como 'conselho popular' ou como estratégia de luta operária na fábrica; 'as comissões de fábrica', a maioria estimulada pelas oposições sindicais nos anos 1970 e 1980. Diante da solidificação dos movimentos sociais de caráter urbano, e a complexa relação destes com o Estado na transição democrática, as discussões sobre os conselhos e o seu papel tiveram um significado tão importante a ponto de ser aprofundado na constituinte e incorporado, posteriormente, à Constituição Federal, gerando em seguida várias leis que institucionalizam os Conselhos de Políticas Públicas (CUNHA, 2003; RAICHELLIS, 2000).

Na análise de Raichellis (2000), os conselhos buscam novas formas de legitimar a participação, através do Estado, dentro da perspectiva de democratização:

As diferentes experiências de estruturação de conselhos atualmente em curso nas áreas da saúde, criança e adolescentes, assistência social e outras, que se iniciaram a partir da regulamentação das respectivas Leis Orgânicas, expressam a busca de novos canais de participação da sociedade civil por dentro do estado, numa

conjuntura peculiar de reorganização das forças sociais no processo de democratização. (RAICHELLIS, 2000, p. 42)

Em relação aos fóruns da sociedade civil como espaços de exercício de controle social, destacamos a análise de Machado (2012):

Os fóruns da sociedade civil constituem-se em espaços públicos de formação, organização, articulação e controle social. Isso ocorre à medida que exercem seu papel autônomo de proposição, deliberação e encaminhamentos acerca da Política de Assistência Social junto a instâncias e organismos da sociedade e do poder público através dos três poderes constituídos nos diferentes âmbitos da ação governamental. (MACHADO, 2012, p.70)

A primeira experiência no campo dos conselhos de Assistência Social no Brasil ocorreu em 1938 com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS - que foi criado pelo Decreto – Lei N° 525/1938, na Era Vargas. Esse Conselho era constituído por pessoas ilustres da sociedade brasileira, e seus membros tomavam decisões concernentes ao destino das verbas de amparo as instituições sociais; entre seus objetivos devia avaliar os pedidos de auxílio financeiro e encaminhá-los ao Ministério de Saúde e Educação. Esse órgão consultivo não exercia o controle social e nem envolvia a participação popular. Alvo de muitas críticas foi extinto em 1993 pelo artigo 33 da LOAS. “O CNSS se constituía num órgão consultivo do governo e das entidades privadas na definição de entidades filantrópicas para que essas pudessem usufruir de recursos públicos, na maioria das vezes, subvenções sociais” (PINHEIRO, 2008 p. 61)

A LOAS, em seu artigo 33, parágrafo 1º instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, indicando a necessidade de trabalhar em parceria com os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social os CMAS(S), visando à descentralização, o controle social com a colaboração da sociedade no acompanhamento da política, condição para consolidação da mesma. Reformulada posteriormente pela Lei nº 12.435/2011, a LOAS estabelece, em seu art. 16, que os conselhos são organizados nas esferas Nacional, Estadual e Municipal como instâncias deliberativas do Sistema Único de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil.

A diferença fundamental entre o CNSS e o CNAS é que o primeiro era composto por pessoas indicadas pelo governo e não visava a participação popular nem o controle das ações; já o segundo, além de possuir em sua composição membros do governo e, também, da sociedade civil, paritariamente, eleitos por seus pares, visando o exercício do controle social.

Na Assistência Social os Conselhos são descentralizados assim como a própria política, ou seja, existem os Conselhos em nível Nacional, Estadual e Municipal – CNAS, CEAS e CMAS. O art. 16º da LOAS explicita a composição do conselho:

As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - o Conselho Nacional de Assistência Social;

II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Em relação as funções do CNAS, a LOAS no seu artigo 18 define:

I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;

II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;

III - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009)

IV - apreciar relatório anual que conterà a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal; (Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009)

V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

VI - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 26.4.1991)

VII - (Vetado.)

VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;

IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);

XII - indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social;

XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno;

XIV - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.

A participação da população nos Conselhos de Assistência Social é amparada também na LOAS artigo 5º que trata da diretrizes da Assistência Social²³ e o artigo 6º que dispõe sobre a organização e a gestão da política :

inciso II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, LOAS, art. 5º)

²³ Constituem-se diretrizes da Política de Assistência Social a participação da população, a descentralização político-administrativa e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social. (LOAS, 1993)

...

As ações na área de assistência social são organizados 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. (BRASIL, LOAS,1993, art. 6º)

A LOAS regulamenta, portanto o que estava previsto nos artigos 203 e 204 da Carta Magna de 1988, que trata dos objetivos da assistência e da garantia do direito a participação popular da sociedade civil em todos os níveis. Como afirma Raichelis (2000), a Constituição de 1988 inaugura uma nova compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico da Assistência Social.

De um lado, o marco legal consubstancia-se por meio da qualificação da Assistência Social como política de Seguridade Social (...). De outro, o movimento que conduziu à formulação da LOAS ativou a participação de diferenciados agentes sociais, induziu a criação de novos espaços de debate e polarização de propostas, redefinindo-se o espectro das entidades que tradicionalmente militam na área assistencial. (RAICHELIS, 2000 p.124)

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004 - corrobora a participação da sociedade civil, no campo da política de Assistência Social, como parceira a complementar os serviços e projetos e também com o poder de exercer o controle social sobre a mesma (BRASIL, PNAS, 2004)²⁴.

No ano de 2005, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/ SUAS, que institui a assistência como um sistema descentralizado e participativo; regularizando, também, a exigência formulada pela LOAS, de que os municípios instituíssem Conselhos:

Disciplinar a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS (BRASIL, MDS, NOB/SUAS, 2005, p.84).

²⁴ Mencionamos que antes dessa, havia outra Política de Assistência Social datada de 1988. O surgimento de uma nova política ocorreu na IV Conferência Nacional de Assistência Social que deliberou sobre a necessidade de atualização da Política Nacional de Assistência Social.

A participação popular enfatizada na NOB/ SUAS (2005) pretende garantir os princípios democráticos na gestão dos sistemas, indicando a organização e os meios para exercê-los:

a) Dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social realizadas a cada biênio organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo; b) da publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social; c) de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetidos a controle social, por meio de audiências públicas; d) mecanismos de audiência da sociedade, de usuários, de trabalhadores sociais; e) conselhos paritários de monitoramento de direitos socioassistenciais; f) conselhos de gestão dos serviços (BRASIL, MDS, NOB/SUAS, 2005, p.88).

Quanto aos Conselhos de Assistência Social, a NOB/ SUAS (2005), estabelece:

Os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais são instâncias deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, regulamentado na PNAS/ 2004, na forma do SUAS. O CNAS, instituído pela LOAS, e os Conselhos das demais esferas, tratados na referida Lei e instituídos por legislação específica, **têm caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. São vinculados ao Poder Executivo** e a sua estrutura pertencente ao órgão da **Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, que lhes dá apoio administrativo, assegurando dotação orçamentária para seu funcionamento.** (BRASIL, MDS, NOB/SUAS, 2005, p.126, grifos nosso).

No cotidiano dos conselhos de Assistência Social identificam-se dificuldades: quanto à interação/integração destes conselhos com os demais conselhos de políticas públicas; na verdade, não se associam em bases intersetoriais, o que ampliaria a democracia participativa, e, conseqüentemente, contribuiria para a universalização pretendida no âmbito da seguridade social; Outra dificuldade constatada pelos conselhos e colocada em pauta de discussões é a participação popular em seu interior, melhor dizendo, a efetiva participação dos usuários da política de Assistência Social nesses espaços. Para Sposati (1992)

A participação popular em conselhos é considerada como um avanço se comparada com à cultura autoritária predominante no passado do país. Deve-se, portanto, entender o poder que a representação popular possui frente à construção e gestão das políticas públicas, no caso a Política de Assistência Social. (p. 373)

No que concerne aos conselhos na área da assistência social e aos avanços alcançados nesses espaços legítimos de exercício do controle social Machado (2012), reflete:

Na área da assistência social, os conselhos enquanto esfera pública são conquistas, à medida que possibilitam a participação ativa de segmentos representativos da sociedade civil, os quais têm como desafio representar os interesses da população a partir de suas necessidades concretas. São também lugar de conflito e de disputa de poder. Isso ocorre devido à sua natureza como espaços plurais e democráticos que permitem a participação de representantes da sociedade civil organizada e do poder público e também pelo fato de que os conselheiros e conselheiras podem apresentar concepções diferenciadas acerca da política de assistência social e da organização e funcionamento e do próprio conselho como instância deliberativa. (MACHADO, 2012, p.70)

Os sujeitos que ocupam estes espaços, os conselheiros, têm o seu protagonismo estabelecido como um mandato público, o que significa o poder de decidir e de contribuir para a concretização do controle social. É o interesse coletivo que direciona o protagonismo e torna o conselheiro da sociedade civil um agente público²⁵. Nessa condição o exercício do mandato não é remunerado, é transitório, ocorre na eleição entre seus pares, normalmente renovado de dois em dois anos.

Os conselhos de políticas públicas possibilitam o fortalecimento da participação democrática da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas.

A efetivação do controle social, tendo o usuário como protagonista, continua sendo um enorme desafio para a política de assistência social na busca da consolidação do SUAS; trata-se de algo ainda muito novo para a assistência social, pois os usuários são aqueles que precisam dos serviços sociais públicos, os inaptos para o trabalho; são os sujeitos que enfrentam o desemprego ,ou, são subempregados, os superexplorados; são as vítimas da precarização do trabalho, historicamente considerados de forma desigual na nossa sociedade; homens, mulheres, crianças, idosos e deficientes sem acesso aos direitos sociais e humanos. Encontram-se assim, no meio dos “doutores do conselho”, dos funcionários do governo que estão nos conselhos

²⁵ A lei 8429/92 trata do exercício do agente público no Brasil.

“falando bonito” e “defendendo o governo”; acostumados ao alijamento na participação em todos os níveis da sociedade, esses protagonistas precisam de preparação política, de conhecimentos que os levem ao enfrentamento de situações especiais e singulares que ocorrem na dinâmica dos conselhos, condições políticas adversas; devem estar preparados para enfrentar a realidade dos conselhos na condição de sujeitos de direitos. Durante as entrevistas a serem analisadas no próximo capítulo, verificamos, nas entrelinhas, que os conselheiros usuários vislumbram essa desigualdade social e política. Transcrevemos aqui as palavras de um conselheiro que dizem da fragilidade do conselho:

“Nem tudo...tem alguma coisa que eles (conselheiros)decidem com dúvidas...**a maioria das coisas já vem feito lá de cima**...as coisas vem de cima para baixo, quando chega para o conselho pra gente aprovar, muitas vezes a gente aprova sem ter nem conhecimento do que está aprovando, porque é muito papel, muito burocrático, nem todo mundo tem conhecimento daquela burocracia toda e no final aprova sem nem saber o que está aprovando” (Conselheiro B)

Queremos nos reportar, no final deste capítulo, ao profissional de Serviço Social em relação à sua posição profissional junto aos conselhos de políticas públicas e, mais especificamente, aos conselhos de assistência social; mencionamos o compromisso ético- democrático com a implementação das políticas públicas, visando a garantia dos direitos dos usuários da assistência social direcionado à universalização dos mesmos; os assistentes sociais devem conduzir suas ações para o fortalecimento do SUAS, ocupando os espaços no interior da política de assistência social; deve estudar os meios e instrumentos de fortalecimento do controle social para ampliar e garantir o melhor funcionamento da rede de atendimento público e privado. Nesse sentido, o assistente social tem o compromisso profissional de participar dos conselhos municipais, estaduais e nacional de assistência social como conselheira, secretaria executiva, coordenar cursos e seminários, participar de fóruns, assessorar os conselhos na perspectiva de fortalecer a participação e o controle social. Destacamos , que trabalhar a participação dos usuários nos conselhos se constitui mais que uma tarefa, mas um dever para com a sociedade, pois um trabalho focado nos direitos de cidadania contribui para o fortalecimento da política de assistência social.

3 ASSISTÊNCIA SOCIAL: CAMINHOS EM BUSCA DE UMA POLÍTICA DE DIREITO

Há aqueles que lutam um dia; e por isso são muito bons;
Há aqueles que lutam muitos dias; e por isso são muito bons;
Há aqueles que lutam anos; e são melhores ainda;
Porém há aqueles que lutam toda a vida; esses são os imprescindíveis.
(Bertolt Brecht)

A Assistência Social, antes compreendida como ajuda, benesse, filantropia e concessões voltadas para atender aos interesses individuais sob a égide da benemerência e da solidariedade, assume a condição de política pública no ano de 1988, com a promulgação da Carta Magna, compondo o conjunto da seguridade social brasileira, ao lado das políticas de saúde e previdência social; passando a ser legal e juridicamente reconhecida no interior do sistema de proteção social brasileiro.

Neste, capítulo iniciamos uma breve discussão acerca da relação entre Estado e Sociedade para a compreensão da formulação da política de Assistência Social. Em seguida, faremos um resgate histórico da Assistência Social desde o momento em que era relegada às ações beneméritas e de cunho filantrópico até os dias atuais quando foi reconhecida como política de direito para aqueles que dela necessitar. Nosso foco de estudo são as formas de participação social no interior da Assistência. Visando compreender a participação dos usuários nos espaços de controle social, em diversos momentos históricos, nesse sentido o usuário como principal protagonista da política de Assistência Social e objeto de análise desta pesquisa.

3.1 ESTADO E SOCIEDADE

O Estado e a Sociedade são esferas que estão intimamente relacionadas, o que indica que se influenciam de forma mútua; é uma relação construída historicamente, obedecendo às particularidades e interesses

próprios de cada esfera, sem desconsiderar a interdependência que há entre as mesmas. (PEREIRA, 2001)

O Estado nem sempre existiu, o mesmo é fruto da sociedade. Sobre a formação do Estado, Engels (1884) em seu livro “A origem da família, da Propriedade Privada e do Estado”, analisa a origem do Estado em distintas civilizações, discorre a partir de uma análise histórica as três formas principais que embasam o surgimento do Estado a partir da desagregação de tribos e clãs - Atenas, Roma e Germânia - Em Atenas o Estado surge a partir das diferenças de classe; já, em Roma, há um Estado formado por cidadãos, onde a aristocracia e a plebe se confundem. Nos dois casos a classe dominada é destinada a escravidão, ou o cidadão de terceira classe. No caso dos germânicos, o Estado surge com a conquista de territórios estrangeiros.

O Estado não é, portanto, de modo algum, um poder que é imposto de fora da sociedade e tão pouco é “a realidade da ideia ética”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando essa chega a um determinado grau de desenvolvimento. É o reconhecimento de que essa sociedade está enredada numa irremediável contradição com ela própria, que está dividida em oposições inconciliáveis de que ela não é capaz de se livrar. Mas para que essas oposições, classes com interesses econômicos em conflito não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, tornou-se necessário um poder situado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Esse poder, surgido da sociedade, mas que se coloca acima dela que se aliena cada vez mais dela, é o Estado. (ENGELS, 1884, p.209-210)

Dessa forma, Engels partindo de um ponto de vista histórico caracteriza o Estado como um produto que surge do desenvolvimento e complexificação da sociedade, tendo como objetivo conter as lutas de classe, entretanto, passa a alienar-se cada vez mais da sociedade, colocando-se acima dela.

Há distintas visões e conceitos acerca de Estado, o que permite afirmar a complexidade do conceito. Potyara (2001) cita quatro elementos, mencionados por autores, que constituem o Estado, sendo eles: 1) O poder coercitivo, delegado da própria sociedade; 2) O território, que se refere ao espaço aonde o poder estatal é realizado, onde alguns denominam de sociedade, reforçando a relação que há entre ambas entidades; 3) A máquina burocrática, referente a administração; 4) Conjunto de condutas e comportamentos gerais previsíveis, criando uma cultura política.

A presença desses elementos, contudo, tem caráter mais ideal do que real. Na prática, os Estados têm grande dificuldade de exercer o seu poder, regular a sociedade, aplicar regras e controlar a entrada de elementos externos indesejáveis no seu território. (Ibd, 143)

Dentro de uma análise lógico dedutiva e tendo como referência Rousseau, o Estado aparece como o resultado de um contrato social entre os homens. Nessa perspectiva o Estado não é resultado da complexificação da sociedade, e, sim, uma resposta lógica a necessidade de ordem. (Weffort, 2006).

O Estado é interpretado sob óticas diferenciadas e complexas. A seguir teceremos considerações acerca do Estado Keynesiano e do Estado neoliberal, abordando suas propostas e a incidência de suas ações na sociedade e na garantia ou negação de direitos.

Na década de 1930, com o quase colapso do capitalismo, o Estado passa a ganhar mais ênfase na esfera econômica, buscando resolver as demandas advindas das tensões sociais, provocadas pelas crises do capital, (Nobre, 2001)

Nessa fase é o próprio Estado que cria mecanismos para a acumulação de capital: torna-se empresário naquelas áreas que demandam pesados investimentos ou levam muito tempo para dar retorno; financia, através de uma rede própria de bancos, os recursos necessários a novos investimentos ou na recuperação de outros, subsidia os empreendimentos particulares através de redução ou eliminação tributária, bem como do controle sobre os salários e os lucros; e finalmente, protege seus mercados internos através de pesadas taxações de produtos importados. (Ibd. P. 14)

O Estado Keynesiano ou Welfare State – Estado de Bem Estar Social se apresenta com uma estrutura sob os seguintes princípios: 1) Responsabilidade Estatal; 2) Universalidade dos serviços sociais; 3) Implantação de um “rede de segurança” de serviços de assistência social. (Behring, 2007). Nesse sentido está atrelado ao pacto keynesiano e fordista. O Welfare State desenvolveu-se de maneira diferenciada nos diversos países. O Welfare State compreende concepções universais, igualitárias e um sistema de proteção social, cujo pilares são construídos a partir de uma lógica de solidariedade social. No Estado Keynesiano, as políticas sociais aparecem como respostas às demandas em conformação com os direitos individuais. Ressalta-se que na base desse Estado, identifica-se “um vasto campo de

lutas da sociedade e dos homens para verem atendidas suas demandas de liberdade, autonomia e igualdade” (COUTO, 2010, p. 61)

No Keynesianismo²⁶ o Estado age como um agente externo em nome do bem comum, tendo legitimidade para agir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar demandas efetivas.

O Estado teve de assumir novos papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilhada lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção. (HARVEY, 1996, p. 131)

O período que abrange os anos de 1956 a 1973, marca a incapacidade do keynesianismo de dar conta das contradições próprias do capitalismo, sendo todos alvos da rigidez que atravessava a economia e o Estado (Ibd, 1996). A crise do Welfare State se centra na crise financeira, proveniente do limite do Estado financiador das políticas sociais, além da crise no mundo do trabalho, provenientes da mundialização do capital. Nesse contexto de rigidez, o modelo econômico não consegue mais dar conta da realidade emergindo assim a acumulação flexível²⁷, que se confronta diretamente com a rigidez própria do período keynesiano.

Vários são os fatores apontados para a crise do Welfare State, dentre eles a chamada “crise financeira”, resultante do limite da capacidade de financiamento pelo Estado das políticas sociais. Dentre os fatores que contribuíram para a crise financeira, tem papel fundamental a mudança macroeconômica que desloca o potencial da indústria para a área dos serviços, gerando, com isso, um volume inferior de recursos e restringindo a capacidade de investimento. (COUTO, 2010, p.67)

No que se refere ao Estado Neoliberal, seu surgimento está relacionado a nova fase de acumulação de capital e o ressurgimento das

²⁶ O Keynesianismo foi uma doutrina que fundamentou a proposta de Estado a partir da crise de 1929, ganhando consolidação no pós-guerra, nas décadas de 1950-1960. Baseadas nos ideais de Keynes, o keynesianismo tinha como proposta a intervenção estatal para restabelecimento das condições de acumulação capitalista, tal intervenção não seria apenas econômica, mas sim socialmente através de programas que intervissem nas refrações da questão social geradas pela grande crise mundial.

²⁷ Nos termos de Harvey (1992), entende-se por acumulação flexível a “[...] flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” e “[...] caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.” (p.121)

ideias liberais, este surge como crítica ao Estado Social de perspectiva Keynesiana; a crítica encontra-se embasada no que as ideias neoliberais consideram como poder excessivo do Estado Social, no que se refere ao mercado e à sociedade. (NOBRE, 2001; COUTO, 2010) Há nesse período uma minimização da responsabilidade do Estado no que concerne às execução das políticas sociais e garantia de direitos.

Couto (2010), aponta que o paradigma neoliberal centrou-se em três propostas principais:

(...) a primeira a de reversão acelerada das nacionalizações do pós-guerra; a segunda, na crescente tendência à desregulamentação de atividades econômicas e sociais pelo Estado; e a terceira, na tendência de transformar os poderes universais da proteção social pela particularização de benefícios sociais. (p. 72)

Na perspectiva neoliberal há um retrocesso no campo dos direitos sociais que ficam relegados à filantropia ou retornam à lógica de mercado. Neste cenário, o Estado assume o papel de regulamentador do mercado, tendo como objetivo ofertar as condições necessárias para o pleno funcionamento do mesmo.

Recorrer às características principais do Estado, desde a sua concepção, nos leva a perceber e refletir acerca da efetivação das políticas sociais, de como essas foram sendo construídas, efetivadas e do papel do Estado na execução das mesmas em sua constante relação com a sociedade.

Nos países centrais havia a garantia de “pleno emprego” e o aumento da seguridade social e de outros direitos sociais conquistados. Nos países periféricos “assistia-se à defesa da modernização e do desenvolvimentismo como meio de integração menos oneroso desses países à ordem econômica mundial” (MOTA, 2009)

No caso brasileiro, o conjunto de direitos sociais só serão garantidos no ano de 1988 via promulgação da Constituição, destacando que a Política de Assistência Social, passa a ser inserida no campo das políticas públicas de Direito do Cidadão e Dever do Estado. Entretanto, assim, que o reconhecimento da Assistência Social como política de direito surge na Constituição vigente foi de imediato rechaçado quanto aos recursos,

considerando que na visão neoliberal o mercado tem o privilégio de comando da vida econômica do país. Explica-se, assim, os anos de abandono do Estado para tornar a assistência regulamentada em leis: longos cinco anos de uma saga em busca da LOAS e mais oito anos para que o Benefício de Prestação Continuada – BPC, fosse implementado (SILVEIRA, 2007)

A seguir vamos expor aspectos da trajetória da Assistência Social que nos permitirá entender como a mesma foi se efetivando até chegar ao patamar de política brasileira no interior do Estado brasileiro de direito.

3.2 DO ASSISTENCIALISMO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A LINHA DO TEMPO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

As ações de cunho assistenciais sempre fizeram-se presentes no cotidiano do povo brasileiro. A maneira como estas foram executadas no decorrer da história nos fornece base para compreendermos a participação dos usuários, nos dias atuais, no interior da Política de Assistência Social.

As relações desiguais da época colonial, dentro de uma lógica sustentada na monocultura, latifúndio e na escravidão, forneceram as bases para nossa formação econômica, social e política:

As formas da distribuição de terras, o trabalho escravo, a submissão que impuseram aos índios, a coação usada para fazer funcionar o sistema colonial, a apropriação da riqueza produzida pelos senhores e o favorecimento aos grupos dominantes produziram relações de autoritarismo, dependência e submissão. O Brasil foi se fazendo, econômica e socialmente, mediante relações desiguais. (SILVEIRA, 2007)

Santos (2012) elenca cinco características da formação social brasileira decorrente de uma colonização predatória:

As grandes propriedades territoriais agrárias, fruto da agricultura de monocultura extensiva estimulada devido aos interesses comerciais; a questão indígena jamais solucionada desde a catastrófica exploração dessa mão de obra nativa que exterminou milhares desse povo e a traços de sua cultura; o papel secundário da agricultura de subsistência, que, estando de fora do raio dos negócios lucrativos, fica relegada e provoca o disparate da fome e da subnutrição num país com a extensão territorial de terras agricultáveis como o nosso; o descaso com a educação, uma vez que um parco sistema de ensino concentrava-se apenas nas

maiores cidades e foi criado após 1776; e a corrupção denotando, desde sempre, nenhuma fronteira entre interesses públicos e privados por parte da administração da Coroa portuguesa e dos colonos que aqui se instalaram. (p. 58)

Essas características avançam no tempo, mas muitas permanecem arraigadas até hoje em nosso país, apresentando-se o velho com “novas roupagens”.

Ainda no período colonial para que o poder do colonizador fosse garantido, fez-se necessário ações que pudessem minimizar as desigualdades já explícitas naquela fase da história brasileira. Como podemos ver em Caio Prado Junior (1969) as diferenças entre as regiões brasileiras se constituíram nesse período histórico:

O antagonismo econômico se esboçaria mais tarde entre os homens de maior capital, que podiam suportar os custos da agricultura da cana e da indústria do açúcar, e os menos favorecidos de recursos, obrigados a se espalharem pelos sertões em busca de escravos. (p. 42)

As ações que tentavam minimizar as disparidades sociais, desse período se apresentavam sob a lógica da benemerência, da caridade, do clientelismo e da filantropia. Não ocorria neste período histórico a mínima noção de direitos.

Diante das desigualdades, fez-se necessário estabelecer mediações que pudessem garantir o poder colonizador e senhorial, usando-se da benemerência, da caridade, da filantropia e do clientelismo que se transformavam em ações do senhor para com os necessitados de uma classe abastada para outra desprovida, nutrindo relações de dependência e submissão. O campo beneficente/filantropico de onde se originou a assistência social envolve desajustados, sem-teto, doentes, desabrigados, desvalidos, desnutridos, os sem-trabalho, enfim, aqueles despojados da dignidade humana. (SILVEIRA, 2007)

Neste período, o principal ator popular era o negro escravo, este se constituía como maioria da população da classe trabalhadora no país, mas eram destituídos de direitos, não tendo reconhecimento social e nem político. Em relação a este período, Vasconcelos afirma: “Desde o período colonial, os escravos eram a grande maioria da população trabalhadora no Brasil. Eles não tinham qualquer reconhecimento social e político e, portanto, não tinham qualquer tipo de direito” (p.1) Nessa perspectiva havia um controle social do

Estado através da coroa portuguesa sobre a colônia, sob a égide de um estatuto colonial, nos termos de Fernandes (1976):

Sob o estatuto colonial, não só o controle do poder se operava de fora para dentro; as probabilidades de atuação social das elites “nativas” subordinavam-se às conveniências da Coroa e dos que representassem, dentro da sociedade colonial, os seus interesses econômicos, sociais e políticos mais profundos. (p. 32)

Neste período, o controle social apresentava-se em uma relação de dominação e exploração, por parte da Coroa Portuguesa. A colônia que era explorada, desvendava suas terras, reduzia os nativos a meros produtores para que as riquezas fossem em benefício da Coroa Portuguesa.

O fim do período colonial está atrelado ao fracasso deste modelo predatório diante das mudanças econômicas a nível mundial, apontando para uma nova fase do capitalismo, que fazia sua transição de comercial para industrial, como revela Santos (2012):

Era a transição do capitalismo comercial para o industrial, que colocava na ordem do dia a remoção das barreiras ao livre acesso aos mercados mundiais para escoar sua crescente produção, revolucionada por descobertas técnico-científicas. (p. 59)

Dessa forma, o período colonial caracterizou-se como o início das práticas assistenciais no Brasil, destinadas a um público que se encontrava à margem do sistema em uma perspectiva de mediação de prováveis conflitos, buscando garantir a efetivação e a perpetuação do poder colonial.

No período imperial (1822- 1889) foi outorgada a 1º Constituição brasileira no ano de 1824. Esta não teceu considerações acerca dos problemas sociais e econômicos enfrentados pelo Brasil. (Silveira, 2007). Nesse sentido, deixou a mercê das obras de caridade da Igreja o enfrentamento da questão social.

No que se refere à garantia da participação popular, destacamos que nessa Constituição foi outorgado o poder Moderador que era exercido pelo imperador e estava acima dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. As províncias ficavam sob a supervisão de governadores indicados pelo próprio imperador. Neste período as eleições eram indiretas e censitárias, restringindo o poder de voto aos mais ricos, ou seja, uma parcela mínima da

sociedade brasileira: vivíamos, assim, em um cenário desfavorável à possibilidades de participação popular, inexistindo mecanismos que a viabilizassem.

Esse período traz a marca da exploração do trabalho escravo, e, mesmo após a abolição da escravatura, no final do período imperial, esta não significou o fim ou diminuição da desigualdade social sofrida pela população negra; a opção pelo trabalhador imigrante no lugar do trabalhador negro gerou o agravamento da questão social no país. (SANTOS, 2012)

No período os anos 1889 a 1930, conhecido como República Velha ou Primeira República, foram elaborados dois textos constitucionais (Constituições de 1891 e 1924) ambos continuaram omitindo as ações de cunho assistenciais. (Fowler, 1998). Um dos grandes ganhos desse período foi à laicidade do Estado garantida no texto de 1891, transferindo para o Estado atribuições historicamente assumidas pela igreja católica (SANTOS,2012, p. 67).

A participação no texto constitucional de 1891 obteve alguns avanços no sentido de estabelecer o voto como universal para os homens maiores de 21 anos, porém o voto continuava não sendo secreto. Entretanto, o voto continuou vetado às mulheres, analfabetos, soldados e religiosos. Com a extinção do poder Moderador e a inserção do presidencialismo, a participação era atribuída exclusivamente ao ato de votar, não havendo formas de participação direta ou semidireta, atentando ao fato que nem todos tinham o privilégio de exercer o voto, e os que possuíam esse direito não davam o devido valor ao mesmo. Em relação ao ato de votar Carvalho (2003) descreve a percepção deste pelos sujeitos naquele período:

Nestas circunstâncias, o voto tinha um sentido completamente diverso daquele imaginado pelos legisladores. Não se tratava de exercício do autogoverno, do direito de participar na vida política do país. Tratava-se de uma ação estritamente relacionada com as lutas locais. O votante não agia como parte de uma sociedade política, de um partido político, mas como dependente de um chefe local, ao qual obedecia com maior ou menor fidelidade. O voto era um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses um ato de lealdade e de gratidão. À medida que o votante se dava conta da importância do voto para os chefes políticos, ele começava a barganhar mais, a vendê-lo mais caro. (p.35)

O cenário político descrito pelo autor denota a desvalorização do voto nos primórdios da história democrática brasileira. A população votante não percebia esse direito como uma ferramenta importante de decisão política que definiria os caminhos que o país seguiria, sob o comando dos representantes eleitos; não se vislumbrava sequer uma noção básica de representação democrática. O voto era utilizado como instrumento de dominação por parte dos grandes senhores, além de ser útil a troca de favores²⁸. Estas raízes se estendem até os dias atuais, produzindo reflexos na participação dos cidadãos brasileiros: não causa surpresa a existência de pessoas que usam o voto como objeto de troca em épocas de eleições em nosso país; ainda se constata os “currais” eleitorais em muitos municípios brasileiros, não raro assiste-se a acusação de compra de votos, não só por dinheiro, mas por cestas básicas, materiais de construção entre outros.

Voltando a assistência social, vale ressaltar que a primeira proposta de regulação desta, ocorreu somente no ano de 1889, através do Juiz da Corte de Apelação do Rio de Janeiro, chamado Ataulpho Paiva. Este se destacava pelo interesse as causas sociais “sua forma de ver a assistência social era alicerçada no Estado suplementador da ação privada àqueles que necessitavam de trabalho, apoio familiar e provimento de necessidades” (SILVEIRA, 2007, p. 40)

Destacamos que a questão social neste período histórico era caracterizada como sendo “caso de polícia”, sendo combatida pela máquina repressora do Estado, nos termos de Cerqueira (1982): “Nesse contexto, a “questão social”, por ser ilegítima não era uma questão “legal”, mas ilegal, subversiva e que, portanto, deveria ser tratada no interior dos aparelhos repressivos de Estado” (p. 59)

²⁸ Na verdade os políticos exerciam o controle sobre os eleitores, era comum a prática de anotação dos títulos dos votantes e suas seções eleitorais, eram doados objetos, além de promessas futuras. Os nomes dos candidatos eram escritos para que os eleitores pouco alfabetizados pudessem “desenhar” na cédula eleitoral. Havia uma compra de votos nítida, uma barganha política.

A Igreja católica continuou tendo um papel importante na efetivação das primeiras ações regularizadas de assistência, tendo como público alvo os órfãos, inválidos e enfermos. (Silveira, 2007).

O trabalho destinado às populações desfavorecidas e miseráveis se assentava na filantropia e na caridade, sob a égide da Igreja Católica. Verificou-se, porém maior organização no atendimento e prestação dos auxílios, quando se fundaram orfanatos, internatos para crianças órfãs e ou abandonadas, asilos para velhos e mendigos; hospícios para os alienados, além de sanatórios, dispensários e sociedades de ajuda mútua. Essas ações traduzem a assistência médico-religiosa. (Ibd. p.40)

Nessa perspectiva, as entidades beneficentes em sua maioria católicas, desenvolveram as principais ações no campo do social no início do século XX.

As entidades beneficentes surgiram visando, sobretudo, o atendimento a órfãos, inválidos e enfermos. No começo do século XX, ampliaram sua ação em direção aos indigentes e às famílias pobres dos centros urbanos. Quando da emergência sistemática e organizada da intervenção do Estado no campo social, realizada durante a década de 1930, as entidades beneficentes foram reconhecidas pelo poder público como importantes parceiras. O Estado passou então a operar significativos benefícios em sua direção que estendem até hoje. (JACCOUD, 2012,p. 64)

Em síntese, o período da primeira República caracterizou-se por um governo marcado pelo poder das oligarquias regionais, declinando a partir da segunda década do século XX, impulsionado por fatores externos como “a Grande Guerra, a Revolução Russa, e a quebra da Bolsa de Nova York em 1929” (Carvalho, 2003, p.89) A economia e a vida social e política do Brasil receberam fortes influências desses acontecimentos.

Em seguida se instala o primeiro governo Vargas que abrange os anos de 1930 – 1945, destacando-se neste período ganhos trabalhistas garantidos na constituição de 1934.

Nova Constituição, em 1934 , é promulgada, inscrevendo na legislação trabalhista a proibição das diferenças salariais para o mesmo trabalho, instituição do salário mínimo, jornada de trabalho de 8 horas, proibição do trabalho para menores de 14 anos, repouso remunerado, férias anuais, indenização por demissão sem justa causa, educação primária gratuita e obrigatória. (SILVEIRA, 2007, p.41)

No que tange a participação popular, a referida Constituição garante o voto secreto e obrigatório a partir dos 18 anos, além de estabelecer o voto

para as mulheres. Esta não marcou ainda uma mudança no que se refere ao estímulo da participação popular através de mecanismos de controle social da sociedade sobre o Estado, continuando assim o controle da classe burguesa sobre as grandes massas. É o poder do capital submetendo as classes.

É ainda na mesma Constituição que, pela primeira vez, ocorre determinações relativas à assistência social:

Art.113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

34) A todos cabe o direito de prover à própria subsistência e à de sua família, mediante trabalho honesto. O poder público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência.

138. Incube à União, ao Estados e municípios, nos termos das leis respectivas:

a) Assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurando coordenar;

b) Estimular a educação eugênica;

c) Amparar a maternidade e a infância;

d) Socorrer as famílias de prole numerosa;

e) Proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;

f) Adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbilidade infantis, e de higiene social que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;

g) Cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais. (BRASIL, CF 1934)

A garantia constitucional ampara os menos favorecidos, enfatizando a maternidade, infância e as famílias com um número grande de membros. Nesta fase, a questão social que antes era percebida e enfrentada como “questão de polícia” passa a ter outro viés sendo encarada em uma perspectiva política a ser resolvida e enfrentada pelo Estado, prevista em legislação. Como diz Santos 2012:

1930 marca também a mudança de orientação quanto às respostas estatais para a “questão social”

(...)

Na constituição de 1934, o Estado tanto preservaria os direitos sociais quanto regularia os contratos de trabalho (com a carteira de trabalho), as profissões e os sindicatos, através do Ministério do Trabalho e essas características ficariam conhecidas, juntamente como o “controle ideológico” do governo sobre os sindicatos, como corporativismo sindical. (p. 75)

Os avanços constitucionais na década de 1930 eram de cunho assistencialista, as políticas sociais eram utilizadas como mecanismo de controle e repressão das reivindicações por melhores condições de vida.

As conquistas referentes a esse período sofreram um retrocesso na legislação seguinte (1937), legislação esta que foi outorgada por Vargas durante seu regime ditatorial que ocorreu nos anos de 1937-1945, conhecido como Estado Novo.

A constituição de 1937, outorgada por Getúlio, difere das anteriores, pois, ao declarar o Estado ditatorial, o presidente dissolve o Congresso liquida o federalismo e impõe um Estado forte, impedindo manifestações públicas e instituindo punições severas para os crimes contra o Estado e a censura prévia à imprensa, ao cinema, teatro e rádio. (SILVEIRA, 2007,p.43)

A citação acima nos leva a entender que o presidente contrariou os direitos de participação democrática, provocando um retrocesso às liberdades políticas e os direitos sociais. No período da Ditadura Vargas, os movimentos sociais e a sociedade civil de modo geral se viram impedidas, legalmente, de reivindicar publicamente seu direitos. O Estado ditatorial exercia controle rígido sobre a sociedade e sobre quaisquer formas de participação que esta pudesse vir a exercer.

Neste período histórico, vivenciamos a cidadania regulada, atrelando o exercício da cidadania ao vínculo de trabalho, ou seja, os sujeitos não inseridos regularmente no mercado de trabalho, estavam excluídos.

O conceito de cidadania regulada previa que os cidadãos deveriam ter suas ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania acontecia por indivíduos que não trabalhavam eram considerados não cidadãos, e mesmo aqueles que trabalhavam no mercado informal ou na área rural não tinham seus direitos trabalhistas garantidos, pois suas ocupações não eram regulamentadas.

Os trabalhadores ou brasileiros que não se inserissem no mercado formal de trabalho estavam fora da proteção social e das regras formais da cidadania regulada. Essa exigência de comprovação de regulamentação profissional acabava gerando uma segmentação da sociedade que estigmatizava o trabalhador e o pobre considerado

incapaz para o trabalho e não “merecedor” da proteção estatal. Estes eram considerados também como marginais, criminosos e subversivos, e o Estado se utilizava da repressão para conter esse segmento da população. (SERRA, 2013, p.28 e p.29)

Assim, aqueles que não se inseriam em atividades formais de trabalho estavam à margem dos direitos conquistados e desprotegidos no que se refere à garantia mínima de sobrevivência.

Ressaltamos que, na era Vargas, as políticas sociais foram introduzidas pelo Estado, como já explicitado nas Constituições elaboradas nesta fase; tais políticas eram resultantes de uma união entre governo, Igreja Católica e burguesia “visando monitorar as tensões e os conflitos decorrentes da questão social” gerada pela industrialização que se implementava no país” (Mestriner, 2011,p.39, 40). O Estado repassava sua responsabilidade de enfrentamento à questão social para a sociedade civil, agindo somente em situações emergenciais.

O Estado fez com que as várias políticas e principalmente a assistência social transitassem sempre no campo da solidariedade, filantropia e benemerência, princípios que nem sempre representaram direitos sociais, mas apenas paliativa. (MESTRINER, 2011, p. 40)

Após a queda de Vargas, o Brasil vivencia o período republicano democrático de 1945 à 1964, um momento heterogêneo²⁹, em que economicamente ocorre a consolidação da terceira fase do capitalismo, referente a industrialização pesada.

No que se refere à constituição promulgada neste período, a do ano de 1946 esta restabeleceu os direitos individuais que haviam sido retirados da constituição anterior, garantindo a eleição direta para presidente da república. Destacamos que nessa constituição foi instituído, pela primeira vez, o plebiscito como forma de participação direta para desmembramento de municípios e Estados.

²⁹Durante o período citado, os cidadãos brasileiros elegeram quatro presidentes – Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas, Juscelino Kubistschek e Jânio Quadros - dentro de moldes pautados na democracia. “Por vinte anos fortaleceu-se o federalismo, principalmente durante o governo de Juscelino”. (Silveira, p. 48 2007)

A citada constituição inovou com mudanças no capítulo “Ordem Social e Econômica”, que indicava uma maior responsabilidade do Estado na Economia e na Justiça Social. Esta não trouxe muitos avanços para assistência social, limitando-se a prever uma lei especial que regulamentasse a obrigatoriedade da assistência à maternidade, à infância e à adolescência. E mesmo após sua promulgação não garantiu a justiça social, a igualdade e a efetivação dos direitos sociais que anunciava em suas linhas.(FOWLER,1998; SILVEIRA, 2007)

Nessa fase da história, o Estado brasileiro estreita laços com as elites para garantir uma maior proteção social, dando origem ações do primeiro damismo na condução de práticas assistencialistas e beneméritas. Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, constituído por pessoas ilustres da sociedade brasileira, e seus membros tomavam decisões concernentes ao destino das verbas de amparo as instituições sociais. Entre seus objetivos devia avaliar os pedidos de auxílio financeiro e encaminhá-los ao Ministério de Saúde e Educação. Esse órgão consultivo não exercia controle social e nem envolvia a participação popular. Alvo de muitas críticas foi extinto em 1993 pelo artigo 33º da LOAS. “O CNSS se constituía num órgão consultivo do governo e das entidades privadas na definição de entidades filantrópicas para que essas pudessem usufruir de recursos públicos, na maioria das vezes, subvenções sociais” (PINHEIRO, 2008 p. 61)

Mais uma vez a assistência social fica relegada a práticas de caridade, filantropia e benemerência, mesmo diante dos avanços constitucionais no sentido de reconhecerem a necessidade de proteção aos menos favorecidos, porém na efetivação da lei o Estado se desresponsabilizava de suas ações, transferindo a mesma para sociedade civil em uma perspectiva paternalista e de negação dos direitos.

O período seguinte da história brasileira é bastante delicado e abrange os anos de 1964 a 1985. A ditadura militar, se instalou no país assumindo o modelo autoritário, na perspectiva de um Estado Interventor.³⁰ Este modelo

³⁰ No primeiro capítulo deste trabalho apresentamos o período ditatorial, dessa forma iremos agora nos deter nos aspectos sociais do mesmo.

restringiu mais ainda os direitos de participação, distanciando os espaços de mobilização popular. O Controle Social era do Estado sobre a sociedade civil, com mecanismos, de coerção, tais como prisões, torturas, perseguições entre outros³¹.

Em relação à assistência social, destacamos que, neste período, houve o agravamento da desigualdade social e das diferenças de desenvolvimento das regiões brasileiras paralelo ao crescimento da concentração de renda no país. Silveira (2007) retrata o quadro da assistência naquele período da história brasileira:

A assistência atuava na modalidade de execução direta e indireta (convênios e contratos) tanto com organizações públicas dos Estados e municípios como em relação às instituições privadas- associações, sindicatos, Igreja, entre outros. Essa opção provoca aumento do contingente de “assistidos” com a centralização dos serviços na LBA, confiando no potencial das comunidades que transplantavam as orientações vindas dos gabinetes ministeriais para a realidade local (SILVEIRA, 2007, p.57)

Contraditoriamente, a assistência social teve um relativo avanço, com a implementação de políticas sociais e expansão de serviços e benefícios, com o objetivo de diminuir as carências sociais. “Os programas sociais desse período tinham claros objetivos de controlar as manifestações de descontentamento da população, mas, sobretudo, de assegurar a continuidade do poder” (SILVEIRA, 2007, p. 58). Ressaltamos que mesmo diante destas implementações isso não retirou o caráter fragmentado das políticas sociais e muito menos contribuíram para a mudança da assistência do campo da benesse para o campo do direito.

Após vinte um anos de Ditadura Militar, o país passa a vivenciar um processo de redemocratização anunciado na década de 1980, com luta política e efervescência dos movimentos sociais. Em 1988 com a promulgação da Constituição cidadã, os conceitos de cidadania e participação reaparecem no cenário social e político brasileiro.

³¹ Sobre o assunto, recomendamos o livro: “ Brasil : Nunca mais – um relato para a história”

A constituição assegura a participação popular em vários espaços na perspectiva do controle da sociedade sobre o Estado, em diversas políticas públicas. É a sociedade que deve fiscalizar as políticas sociais.³²

É importante mencionar que a Carta Magna de 1988 incorporou em seu conteúdo o conceito de Seguridade Social, compondo o conjunto das políticas de Assistência Social, Previdência Social e Saúde. Assim a seguridade incorpora a proteção social como dever do Estado e direito do cidadão.

Vale ressaltar que o caminho percorrido para legitimação da Seguridade Social foi conturbado, traçado com a intensa luta de movimentos sociais politicamente organizados.

As políticas de proteção social, nas quais se incluem a saúde, a previdência e a assistência social, são consideradas produto histórico das lutas do trabalho, na medida em que respondem pelo atendimento de necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado e pelo patronato. (MOTA, 2007, p.1)

A Seguridade Social estrutura essas políticas sociais, com o objetivo de garantir universalização da prestação de benefícios, programas, projetos e serviços de proteção social por parte do Estado. (DELGADO, 2009)

O entendimento acerca da seguridade social não é originário do Brasil. A experiência de proteção social tem origem nos modelos de proteção social Bismarckiano com base no seguro social, e Beverigiano de universalização dos direitos sociais, sem contribuição individual. Ao se referir aos modelos citados, Accioly (s.d) assim se reporta:

Caracteriza-se pela contribuição individual como critério para a obtenção dos benefícios, inclusive para a aposentadoria. [...] Neste padrão de proteção social não se leva em conta a equidade, a justiça social e nem a redistribuição de renda entre a população. [...] restando a esses grupos o apoio da família e/ou da igreja assisti-los em caso de viuvez, velhice ou invalidez. (ACCYOLY, s.d, p.9)

No modelo beverigiano, o Estado assume o ônus básico da administração e financiamento do sistema. Trata-se de um projeto de redefinição das relações sociais em direção à redistribuição da

³² Trabalhamos o conceito de controle social e seu histórico no Brasil no primeiro capítulo deste estudo.

renda e, portanto, à equidade e justiça social para toda a sociedade. (Teixeira, apud ACCYOLY, s.d, p. 10)

A Seguridade brasileira, inserida na Constituição de 1988, possui elementos e que se assemelha a outros implantados em países desenvolvidos. Entretanto o alto índice de pobreza, desemprego estrutural e concentração de renda encontrados no Brasil influenciaram a não efetivação da política de seguridade social, no que se refere à universalização do acesso aos benefícios sociais, pois estes não conseguiriam chegar a todos, como reflete Mota (2007)

É importante lembrar que embora a seguridade brasileira pós-1988 incorpore a orientação das políticas de proteção social nos países desenvolvidos e que seguiram a tradição Beverigiana, no Brasil, a adoção da concepção de seguridade social, como um sistema de proteção integrado e universal, não aconteceu nem do ponto de vista da sua organização administrativa e financeira, nem do ponto de vista do acesso. (p.138)

Os objetivos da seguridade social brasileira são expressos na Constituição Federal em seu artigo 194:

I – universalidade da cobertura e do atendimento;
 II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
 III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
 IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
 V – equidade na forma de participação no custeio;
 VI – diversidade da base de financiamento;
 VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988)

As políticas que compõem a Seguridade Social brasileira, seguiram caminhos de consolidação distintos, porém com desafios similares para se efetivar como proteção social no Brasil. Afinal, a década de 1990 foi um período marcado pelo advento do neoliberalismo no país, com a minimização do acesso aos direitos sociais, legitimamente conquistados, sob a égide de uma disputa acirrada à riqueza socialmente produzida, regidos por projetos ideológicos distintos, conforme abordamos no 1º capítulo deste estudo.

A saúde é uma política de caráter universal, significando basicamente, que todos os cidadãos sem distinção de classe ou poder aquisitivo têm o direito de acesso, independente de contribuição.

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988, art. 196)

No artigo 197, a saúde e consecutivamente suas ações e benefícios, ganham relevância pública; já no artigo 199, a saúde passa a ser livre à iniciativa privada, o que vem dando espaço a mercantilização e privatização deste direito social.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

§ 2º É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

§ 3º É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei.

§ 4º A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como a coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedado todo tipo de comercialização.

A regulamentação da política de saúde veio com a publicação das leis nº 8.080 de setembro de 1990 e a lei nº 8.142, de dezembro de 1990, que tratam respectivamente das ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito Público ou privado; da participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

A Previdência Social enquanto política de Seguridade Social contribui para a “universalização da cobertura e busca de redistributividade do seu plano de benefícios, bem como de sua estrutura de financiamento” (DELGADO, 2009, p. 24). A Constituição apresenta como novidade a cobertura de benefícios rurais:

A Constituição determinou a inclusão do trabalhador rural em regime de economia familiar por meio de princípios diferenciados,

desvinculando o acesso ao benefício da comprovação de contribuição individual e o associado à comprovação de contribuição individual e o associando à comprovação da inserção naquele regime de produção. (DELGADO, 2009, p.24)

Mesmo diante dos avanços adquiridos com a Constituição de 1988, esta política baseada em um modelo de seguro social, passa também por um processo de desestruturação, baseada no mito de falência da mesma. Há inúmeras controvérsias sobre a existência de déficit na previdência, demonstrando a existência desse jogo político certamente para provocar perdas de direitos aos trabalhadores.³³

A garantia e regulamentação jurídica da Política de Assistência Social, na escrita da lei, encontrou dificuldades para sua efetivação. Mota (2009) aponta dois processos que marcam a década de 1980 e que colabora para a tardias para a materialidade regulamentação da Política de Assistência em nosso país:

a redefinição das bases da economia-mundo através da reestruturação produtiva e das mudanças no mundo do trabalho; a ofensiva ideopolítica necessária à construção da hegemonia do grande capital, evidenciada na emergência de um novo imperialismo e de uma nova fase do capitalismo, marcada pela acumulação com predomínio rentista. (Ibd, p. 30)

São essas condições postas pela autora que explicam o retrocesso dos direitos sociais na década de 1990, recaindo sobre a assistência social ações tardias para materialização da LOAS.

O Estado Neoliberal a partir da década de 1990, prevê um Estado ajustador; para se adequar a esse processo o Brasil aceitou as normas impostas, caracterizadas como de baixa responsabilidade social, subordinando sua atuação às exigências do capital (CARVALHO, 2004). Essa predominância foi decisiva para que a política de Assistência Social fosse minimizada, e que demorasse a ser vista como Política Pública como dever do Estado e direito do cidadão, conforme preconizado. A lógica neoliberal conservadora não priorizou a responsabilidade social do Estado desconsiderando até mesmo os dispositivos garantidos legalmente.

³³ Recentemente em maio de 2015, houveram mais tentativas estão sendo apresentadas para redução dos direitos previdenciários que dizem respeito, ao tempo e contribuição dos segurados e o tempo limite posto para o auxílio doença e aposentadoria.

No ano de 2004 o governo brasileiro instituiu a Política Nacional de Assistência Social – PNAS³⁴, 2005 apresenta a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/ SUAS, aprovada no Conselho Nacional de Assistência Social³⁵, visando operacionalizar a assistência como um sistema descentralizado e participativo.

Esta série de documentos que pautam a Assistência Social brasileira desenha um modelo descentralizado e participativo desta Política que passa a ser efetivado nos municípios brasileiros desde o ano de 2005. Este é denominado de Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O Sistema Único de Assistência Social, consagrado na PNAS de 2004 e NOB SUAS, é um modo de organizar todas as ações da política pública de Assistência Social. O SUAS é válido para todo o território nacional e integra e define as responsabilidades compartilhadas entre os três entes federativos (União, Estado, e Municípios e Distrito Federal). O Sistema Único tem como objetivo consolidar um sistema descentralizado e participativo previsto na Lei Orgânica de Assistência Social. (BRASIL, 2006)

No ano de 2011 a Assistência Social, teve mais uma conquista no campo da legislação, com a aprovação da lei nº 12.435, que altera a lei 8.742, e dispõe da organização da Assistência Social, visando garantir a efetivação do SUAS como política de Estado.

Mesmo diante dos avanços, a Assistência, assim como as demais políticas sociais, deparam-se cotidianamente com resistência para cumprirem com seus princípios, diretrizes e objetivos. A ofensiva neoliberal que contribui para lógica de consumo e desestabilização do sistema.

Em sua trajetória, a Assistência não reconhecia a relação democrática com seus usuários (idosos, adolescentes, desempregados, moradores de rua, pessoas com deficiência)

A participação via controle social no país, garantida legalmente desde 1988, destaca-se a inclusão dos usuários nestes espaços de elaboração, fiscalização e avaliação desta política, como sujeitos protagonistas da mesma.

³⁴ Foi no ano de 2004 que houve a reestruturação da Política Nacional de Assistência Social “sob novas bases, mantendo coerência com os dispositivos da LOAS que tratam dos princípios e diretrizes, enfatizando a centralidade dos benefícios, serviços, programa e projetos tendo a família como alvo prioritário” (SILVEIRA, 2007, p. 109)

³⁵ A aprovação da PNAS/ 2004 foi votada no CNAS e estabelecida pela resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004, e a NOB foi aprovada posteriormente através da resolução do CNAS de nº 130 de 15 de julho de 2005.

4. O SIGNIFICADO DA PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

“Quem não se movimenta, não sente as correntes que o prendem.”
(Rosa de Luxemburgo)

Esta seção visa, inicialmente tecer considerações acerca da política de participação dos usuários na Assistência Social. E quem são os usuários da política?

Como visto anteriormente, a Assistência Social teve o seu percurso histórico atrelado as noções de caridade, filantropia e benemerência estando portanto desvinculada da cidadania e do direito. Elevada ao patamar de política pública em 1988 passou a ser garantida como dever do Estado. Entretanto não se dissiparam automaticamente as noções mencionadas, estando enraizada até os dias atuais, com repercussões diretas no público alvo, seus usuários.

O Controle Social na política de Assistência Social é algo inquestionável do ponto de vista legal. Para Raichelis (2000), no caso da Assistência Social, há uma particularidade a mais no que tange ao Controle Social através dos Conselhos: é que devem estar no centro deles, aqueles que historicamente são considerados pedintes, cidadãos exauridos de seus direitos sociais, e beneficiários das entidades filantrópicas e benemerente.

O usuário da Assistência Social detém o direito de tomar parte na construção da Política de Assistência Social, no lugar de protagonista. Essa condição requer um sujeito atuante e com força para questionar e pressionar os governos a instituírem programas, projetos, serviços e benefícios, que favoreçam àqueles que mais necessitam. Esses usuários devem, pois estar comprometidos com a defesa dos direitos.

[...] O que se quer marcar é a presença de um sujeito que se contrapõe que tem força e presença para pressionar e ter protagonismo, isto é, ser sujeito, e não sujeitado. Não se trata de simplesmente mais um, mas da presença de um pólo de representação que tem capacidade, pela sua posição histórica e social, de se contrapor àqueles que detêm o poder institucional. E, mais do que um adjetivo, como representante ‘popular’ ou uma ‘nova’ representação, ter uma inserção substantiva na construção coletiva [...]” (SPOSATI, 1992, p. 372)

Essa condição de sujeito coloca os usuários como alvo das atenções, suscitando questionamentos sobre sua participação no controle social da Política, porque representam as classes populares, os cidadãos mais atingidos pelas desigualdades sociais.

Cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural, e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS,2004, p. 33).

É bom frisar que o número de usuários advindos dessas condições postas na PNAS é infinitamente superior ao número de usuários organizados politicamente. Esses “representam uma parcela numericamente inexpressiva quando comparados à grande legião de usuários atomizados em atendimentos individuais” (Campos, 2009, p. 22). Na verdade, esses grupos são dispersos e tem dificuldades de se organizarem social e politicamente para representar e assumir a condição de usuários participantes e atuantes.

O exercício de representar, é segundo Paz (2009), a ação em que um sujeito fala em nome de outro ou de um grupo, por ter sido delegado a fazer isso. Assim, a representação em uma democracia participativa está aliada à participação, visto que “os representantes são escolhidos ou eleitos em fóruns próprios para participar de espaços públicos e falar em nome de um grupo ou segmento” (PAZ, 2009, p. 26).

Lopez (2009) aborda a questão da representação nos conselhos gestores de políticas públicas e afirma que o conselheiro ao ocupar um assento em um determinado conselho, está representando um segmento. Dessa forma, tal conselheiro não deve agir sozinho, visto que ele está representando um coletivo e deve defender os interesses do seu grupo. Entendemos que um mandato envolve mais do que a defesa dos interesses de um grupo determinado, e sim, de todos os usuários da Assistência Social.

A representação não é da pessoa, mas de um segmento. Isso significa que o representante não pode agir sozinho. Ele está naquele espaço,

escolhido por um grupo para representá-lo. Por essa razão deve defender o pensamento do grupo e prestar contas de seus atos. Um conselheiro é um representante de um segmento, e, portanto, deve ter legitimidade, representatividade, ou seja, uma base social e política a quem representa e que deve acompanhar e fiscalizar suas ações (CAMPOS, 2009, p. 26). Para autores, inclusive Silveira, o conselheiro está neste espaço representando algo maior, não somente um segmento específico, a sua representação, vai influenciar uma política pública, devendo estar para além do seu interesse próprio.

No que tange a questão da representação nos conselhos gestores de políticas públicas, Lopez (2009) aponta como problema o ocultamento da participação, como se apenas os representantes escolhidos tivessem responsabilidades. A autora define a representação como uma “via de mão dupla”. Onde de um lado encontra-se o segmento que necessita discutir e mobilizar; e do outro o representante escolhido pelo segmento que deve promover o debate e “defender as propostas do segmento que o colocou naquele espaço”

Para que se tornem capazes de exercer o controle social, esses usuários necessitam de formação política, de conhecimento e capacidade de utilizarem os instrumentos para o exercício de suas funções. “Estes tem de ter a capacidade de influir, de se contrapor, o que significa ter informações, ter opinião, na perspectiva da defesa de interesses coletivos” (SPOSATI, 1992, p. 373).

Os usuários da Assistência Social são sujeitos dispersos, com baixo reconhecimento social e político. A trajetória da Assistência na sociedade brasileira, contribui para dificultar o reconhecimento social dos usuários dos serviços assistenciais refletindo diretamente no desenvolvimento de identidades coletivas e nas formas de organização.

A PNAS propõe a criação de mecanismos participativos – conselhos e conferências - e de informação para que os usuários garantam sua participação nos conselhos e fóruns enquanto indivíduos capazes de se auto-representar e não mais de serem sub-representados (BRASIL, PNAS, 2004).

A informação é necessária, importante e condição inquestionável para os usuários da assistência social exercerem bem o controle social por intermédio de outros mecanismos como o Ministério Público e os órgãos de controle do Estado para que efetivem esta política como direito constitucional (BRASIL, PNAS, 2004, p.53).

A publicização da informação se constitui em um dever público dos órgãos e instituições, possibilitando o exercício direto. A sonegação de informações, impede o acesso democrático, não permitindo aos cidadãos o direito de se reconhecer como apto a ocupar o espaço do controle social. De acordo com Paiva, a insistência na participação popular, requer a desconexão com a lógica desabilitadora do caráter protagônico das massas, tendo como direção um projeto democrático. (PAIVA, 2006)

Entendemos que uma participação mais efetiva da população nesses espaços públicos, rompe com a lógica da democracia representativa clássica, visto que coloca as decisões também nas mãos da sociedade civil, permitindo que muitos tomem parte do processo, dialogando abertamente com os gestores, com os técnicos e outros envolvidos no controle da coisa pública.

Os conselhos gestores de políticas públicas incorporam sujeitos oriundos da sociedade civil, **representando** os segmentos dos quais fazem parte, mas na verdade essa não se constitui uma participação direta de fato³⁶, embora no caso de conferências e fóruns é possível verificar uma ameaça dessa participação nos

[...] conselhos gestores, observamos dois tipos de participação como auto-apresentação, embora ambos sejam minoritários no interior destas experiências: por um lado, a participação direta dos cidadãos, que se restringe aos rarefeitos momentos de organização de fóruns ou conferências (municipal, estadual e federal); e por outro lado, a participação dos segmentos da sociedade civil escolhidos por critérios de qualificação (LUCHMAN, 2007, p. 158).

Embora tais cidadãos estejam ocupando um espaço legalmente instituído de participação popular, os mesmos levam consigo ou deveriam

36 Esta participação direta se dá apenas por aqueles que foram escolhidos para estarem representando o segmento que os escolheram, para o representarem nesses espaços de controle social das políticas públicas.

levar a “responsabilidade” de estarem representando um segmento que os escolheram para os representarem. Podemos assim questionar o poder de representatividade destes, vistos que os mesmos não possuem, historicamente, uma rotina de organização política, como acontece no caso das entidades socioassistenciais³⁷.

O problema da representação e da representatividade expostos anteriormente está relacionado ao escasso reconhecimento de uma identidade dos usuários da assistência social como representação coletiva, evidenciando-se um vazio de alteridade.(RAICHELIS, 2000).

Sobre a alteridade Sposati(1999) expressa:

Esse conceito de alteridade, ou da presença do alter – o outro, emprestado da psicologia – quer marcar a distinção das situações onde estão presentes sempre os mesmos. Um e outro são sujeitos, portanto, protagonistas de decisões e de ações (p. 372).

Entende-se portanto que a alteridade pressupõe a capacidade de exercício do protagonismo por aqueles que possuem representatividade em espaços de controle social, para que os mesmos possam defender os direitos daqueles que representam, contrapondo-se se necessário ao que está posto.

O sujeito que possui representatividade em locais de controle social, em especial dos conselhos foram legalmente escolhidos pelos seus pares e possuem representação para ocuparem esses espaços³⁸. Dessa forma, os sujeitos dotados de representatividade devem estar preparados para verbalizar as demandas sociais daqueles que representam, vencendo dessa forma a individualidade e passando para a esfera do coletivo. Para que estas necessidades se transformem em propostas e definições políticas a serem incluídas nas agendas das políticas públicas, estes juntamente com os

³⁷ Até o final deste trabalho, não identificamos nenhuma organização política de usuários que pudesse legitimar de fato e de direito os segmentos que representam. As escolhas acontecem em ambientes que não se caracterizam como de participação e mobilização dos usuários.

³⁸ O sujeito não pode possuir representatividade se este não for escolhido por aqueles que possuem representação.

demais membros dos conselhos são “tradutores de demandas sociais” (RAICHELIS, 2000).

Há muitos questionamentos acerca da presença dos usuários nos conselhos de assistência social, e muitas vezes, também, os próprios usuários não querem participar, e, se ocupam assentos nos conselhos não estão de fato participando das tomadas de decisões, gerando então a necessidade de serem representados por outros que falem por eles, esse fenômeno é citado como *substituísimo* ou *ventriloquismo*, onde outros principalmente os técnicos e políticos tomam decisões pelos usuários. Na realidade há uma sub-representação destes³⁹. (OLIVEIRA *apud* RAICHELIS, 2000)

Outro fator a considerar é que embora tenhamos conquistado a democracia, as relações patrimonialistas ainda perpassam nosso cotidiano e isso atinge os conselhos, principalmente, os representantes dos usuários que se veem intimidados com a participação dos segmentos governamentais e dos técnicos das instituições das quais são usuários dos serviços.

Durante a trajetória do controle social na Assistência Social este foi inúmeras vezes impedidos de avançar em decorrência das ações paternalistas históricas, bem como o pseudo consentimento propiciado pelos avanços neoliberais que utilizaram os conselhos para obediência aos apelos que desviavam a atenção para o real papel da sociedade civil na construção e efetivação das distintas políticas públicas.

Não podemos permitir que o retrocesso político e econômico da década de 1990 interferiram, também, nos mecanismos de controle social, preconizados na Constituição Federal de 1988, expressando dificuldades de operacionalização e regulamentação, até mesmo foi causa de descrença da participação da sociedade civil nos destino das políticas públicas.

Os anos 2000 demonstram que os espaços de participação institucionalizados (Conselhos, Conferências, Fóruns) passam a ser mais

³⁹ Como tratado anteriormente o usuário das classes populares se sentem muitas vezes subrepresentados.

representativos dos cidadãos e, portanto, provocam avanços no que concerne o Controle Social das Políticas Públicas. A participação de segmentos imbuídos dos princípios democráticos no interior dos conselhos e conferências conseguiram demarcar o espaço dos conselhos e das conferências como capazes de determinar os destinos da política.

No âmbito da Assistência, o Controle Social ainda enfrenta problemas decorrentes do autoritarismo dos gestores. Entende-se que uma política desse porte só poderá se consolidar através de um efetivo Controle Social. Por isso, a VII Conferência Nacional de Assistência Social, no ano de 2009, enfatizou o Controle Social, a participação e o protagonismo dos diversos atores na política, em especial os usuários.

4.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ E O CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL- CEAS -CE

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - (2010), o Ceará possui uma área de 148.886,308 km², composto por 184 municípios e uma população estimada para o ano de 2014 de 8.842.791 habitantes.

No que se refere a dados da Política de Assistência Social, disponibilizados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS – (2015), o total de famílias inscritas no Cadastro Único⁴⁰ até março de 2015 eram de **1.788.334** dentre as quais:

- 997.275 com renda per capita familiar de até R\$77,00;
- 257.089 com renda per capita familiar entre R\$77,00 e R\$ 154,00;
- 358.867 com renda per capita familiar entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo;
- 175.103 com renda per capita acima de meio salário mínimo.

⁴⁰ O Cadastro Único para Programas Sociais é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, entendidas como aquelas com renda igual ou inferior a meio salário mínimo por pessoa (per capita) ou renda familiar mensal de até três salários mínimos. Suas informações podem ser utilizadas pelos governos federal, estaduais e municipais para obter diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, para desta forma, possibilitar a análise das suas principais necessidades. (MDS, 2015)

Em relação a cobertura do Programa Bolsa Família⁴¹ no Estado do Ceará, os dados do MDS (2015) revelam que este beneficiou, no mês de maio de 2015, **1.059.406 famílias**, representando uma cobertura de 104,1 % da estimativa de famílias pobres no estado. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 167,41 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 177.358.845,00 no mês.

A execução da Política de Assistência Social no Ceará compete à Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, que tem por missão:

“Contribuir para elevação da qualidade de vida da população cearense, sobretudo dos segmentos socialmente vulnerabilizados, coordenando e executando as políticas do Trabalho, Assistência Social e desenvolvendo ações de Segurança Alimentar e Nutricional” (STDS, 2015)

No que se refere ao controle social, nos conselhos de Assistência Social, é exercido através da discussão, análise, aprovação e acompanhamento da Política de Assistência Social.

O Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS-CE) foi fundado no ano de 1995, através da Lei Nº 12.531, atendendo aos parâmetros estabelecidos pela Lei Federal Nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. No decurso da história, o CEAS foi se adequando às legislações pertinentes ao controle social na Política de Assistência Social. A primeira alteração, ocorreu através da Lei nº 13.992, de 06 de novembro de 2007, tendo sua última alteração pela Lei nº 14.279, de 23 de dezembro de 2008.

O CEAS foi criado com o objetivo exercer o controle social da política de Assistência Social no Estado do Ceará, atendendo às novas configurações desta política, possui caráter deliberativo e composição paritária. De acordo com o regimento interno o CEAS-CE tem como finalidades:

I. Aprovar a Política e o Plano Estadual de Assistência Social, elaborados em consonância com a Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva da efetivação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no âmbito estadual;

⁴¹ O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência condicionada de renda que beneficia famílias pobres e extremamente pobres, inscritas no Cadastro Único.

- II. Exercer o Controle Social da Política Estadual da Assistência Social;
- III. Aprovar, monitorar e fiscalizar a execução da Política Estadual de Assistência Social e do Plano Estadual de Assistência Social e suas adequações;
- IV. Normatizar ações e regular prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social;
- V. Articular-se com o Conselho Nacional de Assistência Social, Conselhos Municipais, objetivando monitorar e fiscalizar as ações desenvolvidas no âmbito estadual;
- VI. Apreciar e aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas da Assistência Social;
- VII. Apreciar e aprovar a proposta de recursos para capacitação de Recursos Humanos e para a Pesquisa pelo Órgão Gestor da Política Estadual de Assistência Social;
- VIII. Aprovar os critérios de partilha e de transferências de recursos estaduais destinados aos Municípios;
- IX. Disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para Entidades e Organizações de Assistência Social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- X. Aprovar o Plano de aplicação do Fundo Estadual de Assistência Social e acompanhar a execução orçamentária e financeira mensal e anual de recursos;
- XI. Normatizar e efetivar as Inscrições das Entidades e Organizações de Assistência Social cuja área de atuação ultrapasse o limite do Município ou na ausência dos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- XII. Atuar como instância de recursos que pode ser acionada pelos Conselhos Municipais, Entidades Prestadoras de Serviços de Assistência Social e pela Comissão Intergestores Bipartite – CIB-CE;
- XIII. Acompanhar a execução dos Serviços Socioassistenciais, dos Programas, Projetos e Benefícios aprovados e avaliar os seus impactos sociais;
- XIV. Articular-se com os demais Conselhos de abrangência nacional, estadual, municipal, bem como com Instituições Nacionais e Estrangeiras, Organizações Públicas e Privadas, visando à superação de problemas sociais do Estado;
- XV. Participar do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social – FONACEAS e apoiar na logística o Fórum Estadual de Assistência Social – FOEAS;
- XVI. Cumprir e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Lei Orgânica da Assistência Social;
- XVII. Estimular, apoiar e promover debates com as Instituições governamentais e da sociedade civil relacionadas à Política de Assistência Social;
- XVIII. Zelar pela efetivação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em todo o Estado;
- XIX. Divulgar, no Diário Oficial do Estado e em periódicos de circulação estadual, as Resoluções e os Demonstrativos das contas aprovadas do FEAS-CE;
- XX. Convocar ordinariamente ou extraordinariamente, a cada 02(dois) anos, a Conferência Estadual da Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da Política Estadual da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;
- XXI. Aprovar as normas de funcionamento das Conferências Estadual e Municipais de Assistência Social;

XXII. Encaminhar as deliberações da Conferência Estadual de Assistência Social aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos;
 XXIII. Propor ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, o cancelamento de Registro das Entidades e Organizações de Assistência Social que incorrerem em descumprimento dos princípios previstos no Art. 4º da LOAS e em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos;
 XXIV. Assessorar os Conselhos Municipais de Assistência Social na aplicação de Normas, Resoluções fixadas pelo CNAS e Conferências;
 XXV. Apreçar e aprovar o Relatório do Pacto de Gestão;
 XXVI. Elaborar seu Regimento com aprovação da maioria absoluta de seus membros titulares e/ou suplentes na titularidade.

Em 2008 o CEAS-CE incorporou à sua composição o segmento de usuários da política de Assistência Social⁴², através de uma alteração em seu regimento. Atualmente, o conselho é composto por 36 membros titulares e seus respectivos suplentes, divididos entre 18 representantes governamentais e 18 representantes da sociedade civil, distribuída entre representações das entidades socioassistenciais, trabalhadores da Assistência Social e usuários dos programas, projetos serviços e benefícios da Assistência Social.⁴³ Os indicados são nomeados e empossados pelo governador do estado, com mandato de dois anos, sendo permitida a recondução por igual período.

O Conselho se reúne ordinariamente uma vez ao mês em sessões plenárias, em calendário fixado anualmente, e extraordinariamente quando se faz necessário. As reuniões são abertas a qualquer cidadão, com direito de expressar sua opinião com direito a voz, o voto é exclusivo dos conselheiros titulares ou de seus suplentes, mediante a ausência do seu respectivo titular.

No que se refere a estrutura organizacional, esta é composta por comissões temáticas⁴⁴, comissão de ética⁴⁵ e secretaria executiva⁴⁶.

⁴² Os usuários foram incorporados durante governo de Cid Gomes, estando em sua terceira gestão de participação. São 03 usuários titulares e seus respectivos suplentes, estando uma vaga na vacante devido desistência de um conselheiro, durante realização da pesquisa.

⁴³ A representação governamental é indicada pelos titulares das pastas, e a sociedade civil escolhida em fórum próprio, através de uma assembleia geral a ser realizada no Fórum Estadual de Assistência Social p FOEAS. Ao FOEAS compete a eleição dos membros da sociedade civil que comporão o CEAS –CE, conforme Lei Estadual nº 12.531 de 21 de dezembro de 1995 e com o 3º artigo do regimento interno do conselho.

⁴⁴ As comissões possuem caráter permanente e têm por finalidade prestar auxílio as decisões da plenária no cumprimento de suas competências. Todos conselheiros devem participar pelo menos de uma das comissões.

O CEAS possui as seguintes comissões:

- Políticas e Programas;
- Recursos Humanos e Capacitação;
- Normas e Articulação;
- Controle e Financiamento;
- Acompanhamento aos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- Ética
- Acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família

A plenária é formada pela presidência ampliada⁴⁷ que se reúne mensalmente, anterior às plenárias, tendo como metas:

- Elaborar pautas das reuniões ordinárias, extraordinárias e das comissões temáticas com a participação da secretaria executiva;
- Dispor sobre as normas e atos relativos ao funcionamento administrativo do conselho;
- Decidir acerca da pertinência e da relevância de eventos para os quais os conselheiros são convidados, bem como designar conselheiro para representar o CEAS – CE em eventos, quando não houver possibilidade de se levar o assunto ao plenário;
- Dirimir conflitos de atribuições entre as comissões temáticas e/ou grupos de trabalho;
- Discutir, preliminarmente, o planejamento estratégico do CEAS – CE;
- Examinar e decidir outros assuntos de caráter emergencial;
- Observar e fazer cumprir o regimento e o código de ética;

⁴⁵ A comissão de ética foi instituída por regimento interno e deliberação da plenária e tem por objetivo prestar auxílio ao CEAS – CE na aplicação de penalidades aos conselheiros, caso ocorra conduta que firam o princípio do código de ética e do regimento interno do conselho.

⁴⁶ A secretaria executiva é um órgão interno de apoio técnico administrativo subordinada a presidência do CEAS-CE.

⁴⁷ A presidência ampliada é composta por coordenadores das comissões temáticas e de ética, atendendo paridade, presidente e vice-presidente.

- Tomar decisão em caráter de urgência ad referendum do plenário.

As pautas discutidas durante as reuniões, são formuladas pela presidência ampliada em parceria com a secretaria executiva. O conteúdo é proveniente de matérias enviadas pelos órgãos da Assistência Social a nível estadual e federal – Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – (MDS), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Tribunal de Contas da União (TCU); Corregedoria Geral da União (CGU); Comissão Intergestores Tripartite (CIT), Comissão Intergestores Bipartite (CIB); Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social (FONACEAS), Fórum Nacional dos Trabalhadores de Assistência Social, Fórum Estadual de Assistência Social (FOEAS); Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), entidades e organizações de assistência social e demandas do próprio conselho.

Serra (2013) em seu estudo acerca do CEAS –CE apontou uma série de avanços alcançados pelo conselho ao longo de sua existência. Destacamos os seguintes:

Aprovação da proposta orçamentária do fundo estadual de assistência social (Feas); ampliação das articulações com os conselhos estaduais de assistência social; participação com condição de convidado das reuniões plenárias da Comissão Intergestores Bipartites – CIB – CE; participação com membros efetivo da comissão do conselho consultivo de políticas de inclusão social – fundo estadual de combate à pobreza (Fecop); participação do fórum nacional dos conselhos estaduais de assistência social (Fonaceas); socialização com o CMAS dos relatórios de gestão do CEAS – CE; realização do planejamento estratégico; elaboração de instrumentais para subsidiar as ações do CMAS; representação dos usuários no CEAS – CE; Governo do Estado por meio da Lei Nº 14.210 de 25 de setembro de 2008 – disponibiliza ao conselheiro da sociedade civil recurso para custeio de despesa com deslocamento, passagem e manutenção quando no exercício de sua função em outros locais; disponibilização de vale transporte para conselheiros da sociedade civil que residem na capital e região metropolitana; disponibilização do carro para transportar um conselheiro usuário portador de deficiência física; capacitação introdutória para os novos conselheiros do CEAS –CE; aquisição de equipamentos para o CEAS – CE; Realização de reunião descentralizada com os conselhos municipais de assistência social para discutir a adequação das leis municipais. (p.95,96)

Os conselheiros usuários estão inseridos nesse contexto de conquistas e lutas, de avanços e desafios, contribuindo para a consolidação do controle social no Ceará, sendo a inserção deles no conselho, também, uma conquista a ser comemorada.

No sentido de esclarecer quem são os sujeitos conselheiros usuários apresentamos a seguir o perfil desse contingente.

4.2. PERFIL DOS CONSELHEIROS USUÁRIOS DO CEAS – CE

Consideramos importante, traçar um breve perfil que nos permita visualizar como se encontra o atual colegiado do CEAS, no que se refere aos conselheiros usuários.

Em relação a condição de gênero, identificamos a predominância do gênero masculino em detrimento do feminino no CEAS, aonde o número de mulheres conselheiras é inferior ao número de conselheiros homens, verificamos que esse quadro é recorrente no CEAS – CE, desde a incorporação do segmento usuários no mesmo.⁴⁸

As mulheres são predominantemente assistidas através dos equipamentos sociais da rede socioassistencial, enquanto no que diz respeito à participação política no CEAS, os homens são os que representam os usuários. Na história brasileira, as mulheres passaram por momentos alheios aos processos políticos, constatando essa predominância masculina até os dias atuais.

Esta conquista tardia de participação feminina na democracia brasileira permanece até os dias atuais, quando se assiste a luta pela presença das mulheres no parlamento; é ainda reduzida e mantida através de cotas, indicando o não acesso das mulheres na arena política, Miguel (2014), indica que este fator pode ocorrer pelo fato de que

Entraves de diferentes naturezas à participação feminina continuam em vigor. O insulamento na vida doméstica retira delas a possibilidade de estabelecer a rede de contatos necessárias para se lançar na carreira política. Aquelas que exercem trabalho

⁴⁸ Fizemos um apanhado das gestões anteriores e obtivemos os seguintes dados: 7º gestão (2010-2012) 05 homens e 01 mulher; 8º gestão (2012 – 2014) 05 homens e 01 mulher; 9º gestão (atual) 03 homens e 02 mulheres.

remunerado permanecem em geral como responsáveis pelo lar, no fenômeno conhecido como “dupla jornada de trabalho”, tendo reduzido seu tempo para outras atividades, incluída aí a ação política. Os padrões diferenciados de socialização de gênero e a construção social da política como esfera masculina inibem, entre as mulheres, o surgimento da vontade de participar. (p.94)

Conforme dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS - do total das famílias atendidas pelo programa, 93% são chefiadas por mulheres. Portanto, essas representam a maioria no que se refere ao atendimento nos espaços da Política de Assistência Social. A participação indica uma forma de empoderamento da mulher contribuindo para o processo de autonomia feminina e o reconhecimento das beneficiárias como cidadãs, pela via do acesso a uma renda.

Sobre a predominância das mulheres, enquanto usuárias da política de assistência social, Araujo (2012) reflete: que as mulheres sintetizam a exclusão do acesso aos bens e serviços socialmente produzidos e a dificuldade de reprodução de necessidades básicas e dos problemas vivenciados pela família. (p.124). É sob esta ótica de inclusão que o PBF incorpora em seu interior as noções de empoderamento da mulher. Este é

Um processo social, cultural, psicológico ou político através do qual indivíduos e grupos sociais tornam-se capazes de expressar suas necessidades, explicitar suas preocupações, perceber estratégias de envolvimento na tomada de decisões e atuar política, social e culturalmente para satisfazer suas necessidades. (OMS, 1998)

Nesse sentido, o empoderamento de mulheres está para além da esfera econômica, não podendo se restringir a mesma; como processo de conquistas social, cultural, psicológico e política. As usuárias da assistência social necessitam participar e ocupar os espaços de controle social já que se constituem a maioria do público da Assistência, e como tal sabem das dificuldades e necessidades de suas famílias e da comunidade.

Ainda não existem dados, pesquisas que nos informe se há uma constante em demais conselhos pelo Brasil, no que se refere, a ínfima participação de mulheres usuárias nestes espaços de controle social; esta é a realidade que se apresenta no CEAS – CE, atualmente. Isso indica que precisamos aprofundar as discussões de gênero em relação a participação

das mulheres usuárias da política de assistência social, levando em consideração os papéis sociais construídos historicamente na sociedade.

No que tange a escolaridade dos conselheiros usuários do CEAS, constatamos que nenhum deles acessaram ao ensino superior, mesmo diante do processo de democratização desta modalidade de ensino⁴⁹ nos últimos anos. Isso indica que mesmo diante das várias ações e investimentos para inclusão dos brasileiros no ensino superior, esta não atingiu os mais pobres de forma contundente. A escolaridade para o pobre no Brasil sempre esteve em defasagem. Esse atraso, entre outras coisas, deve-se a necessidade de trabalhar muito jovem para manter a vida. A entrada no mundo do trabalho é sempre desgastante do ponto de vista físico e social. Neste conselho há representações de outros segmentos, a maioria de nível superior, inclusive, do governo que se apropriam de maneira mais técnica dos assuntos discutidos nestes espaços. A fala da conselheira C denota uma certa timidez, e, ao mesmo tempo uma crítica ao expressar que *“O poder público tem mais poder do que a gente, o público tem mais conhecimento, com palavras bonitas e o povo se ilude com aquilo.”* (Conselheira C)

Essa colocação da conselheira refere-se mais aos conselheiros governamentais, já que a maioria é construída de técnicos de nível superior e, no entendimento dela, por saberem mais, têm a capacidade de formar a opinião e influenciar nas tomadas de decisões dos demais conselheiros nos processos decisórios.

O não acesso ao ensino superior não pode ser o único argumento para medir a qualidade da participação dos usuários nos espaços democráticos e representativos, mas pode influenciar na potencialidade desta participação; isto porque pode gerar despreparo de argumentação, ou, como indica a fala da conselheira citada, facilitar a cooptação destes segmentos no processo de deliberação das decisões.

É importante ressaltar que os conselheiros usuários vivenciam um cotidiano de dificuldades econômicas e uma diversidade de problemas sociais

⁴⁹ O referido processo de democratização, vem ocorrendo desde o governo Lula, através de uma reforma universitária que tem como carro chefe o Programa Universidade para Todos – PROUNI. No Ceará, segundo dados do Ministério de Educação, no 2º semestre de 2014 foram ofertadas 2.908 bolsas, destas 2.083 integrais.

que repercutem em suas vidas, impedindo-os de prosseguirem seus estudos e interferindo em uma participação política mais efetiva. Vivenciando as várias expressões da questão social, esses conselheiros são capazes de apontar com mais precisão as mazelas sociais que os impedem de uma realização pessoal e das comunidades que representam.

No que se refere a renda familiar dos conselheiros usuários, está em consonância com os demais usuários da Política de Assistência Social, visto que a Constituição Federal do nosso país, conforme já observamos, a define como “a quem dela necessitar”. Dos dados informados pelos conselheiros usuários, estes estão inserido nos conceito de seletividade, em relação a renda, onde metade dos entrevistados possui renda inferior a um salário mínimo.

Sobre este aspecto de seletividade, Raichelis (2000), pondera:

Dessa forma embora a Constituição incorpore a dimensão universalista na prestação dos serviços sociais, os benefícios e serviços implementados pela política de assistência social revestem-se de alto grau de seletividade, tanto na escolha e na identificação dos beneficiários. Tal quadro suscita o debate em torno da clássica questão relacionada com os modelos de proteção social, que opõem concepções universalistas das políticas sociais e esquemas focalizados e seletivos de programas dirigidos aos mais vulneráveis” (p.253)

Silva (2012), ao refletir sobre os usuários da Assistência Social, aponta como fator importante para a discussão, o debate acerca da questão de classe social dentro da política de Assistência Social; diz que esse reconhecimento de pertença a uma determinada classe seria importante para a disputa do fundo público e conseqüentemente da riqueza socialmente produzida.

Reconhecer esse movimento é incorporar ao debate a necessidade de disputar o fundo público como classe social para que as políticas sociais e em especial a Assistência Social possa ser também um instrumento da socialização da riqueza socialmente produzida. (p.71)

Destacamos que entre os conselheiros que representam o segmento usuário no CEAS 50% recebem benefícios ou participam de programas do governo federal, e, os outros 50% não são beneficiários diretos. Isso pode

indicar que algumas das vagas disponibilizadas para usuários no CEAS não estão sendo preenchidas pelo usuário.

Dos conselheiros usuários do CEAS 25% não se insere nos grupos sociais dos CRAS, CREAS, ou, entidades socioassistenciais. Esses espaços devem ser considerados estratégicos para agregação, mobilização e socialização dos usuários, podendo se constituir locais de politização, mobilização e socialização, visando o fortalecimento da participação política social dos usuários.

Assim, surge o questionamento: Se os usuários conselheiros não estão inseridos nestes espaços e atividades dirigidas a eles, como chegaram ao CEAS para ocuparem o espaço como usuários e onde estão inseridos os conselheiros usuários do CEAS?

Destacamos o conteúdo da entrevista com a secretária executiva do CEAS, ao se referir a importância destes espaços no fortalecimento da participação dos usuários:

“Entendo que os usuários deveriam ser bem mais preparados nas unidades dos CRAS e CREAS para ter uma representação, para exercer um protagonismo de qualidade e o que a gente sente muito nos conselhos é que os usuários estão por uma força de uma deliberação, mas não se aprofundam na política. O CRAS deveria fazer a parte dele, no sentido de organização em trabalhos grupais e assim contribuir para melhorar a participação desses usuários”

4.3 O CONSELHEIRO USUÁRIO E SUA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

QUADRO 01: PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHEIROS USUÁRIOS

CONSELHEIRO	REPRESENTAÇÃO	PARTICIPOU DE OUTRAS GESTÕES DO CMAS	PARTICIPAÇÃO EM OUTROS CONSELHOS	PARTICIPA DO FOEAS
A	USUÁRIO	NÃO	SIM	NÃO
B	USUÁRIO	NÃO	NÃO	NÃO

C	USUÁRIO	NÃO	SIM	NÃO
D	USUÁRIO	NÃO	SIM	NÃO
E	USUÁRIO	NÃO	NÃO	NÃO

Fonte: direta

Esse quadro de representação dos conselheiros usuários mostra que todos os conselheiros, usuários, entrevistados estão participando do CEAS pela primeira vez; com exceção de um conselheiro, os demais tiveram ou têm participação em outros colegiados e ou conselhos; é relevante a constatação de que nenhum dos conselheiros do CEAS é membro do Fórum Estadual de Assistência Social – FOEAS⁵⁰.

Ressalta-se que o processo de escolha dos demais conselheiros da sociedade civil para o CEAS ocorre através do FOEAS, isto é todos aqueles que ocupam a vaga de usuários no CEAS, já passaram por essa instância de participação para sua eleição, enquanto conselheiro, o que nos leva a refletir sobre o motivo de não permanência dos mesmos neste espaço de suma importância para consolidação da participação da sociedade civil no Estado do Ceará.

O FOEAS se caracterizaria como um espaço de qualificação da participação dos conselheiros do CEAS, visto que estes possuem pouca experiência participativa, a maioria dos conselheiros está na sua primeira gestão no CEAS.⁵¹ É realmente preocupante que nenhum conselheiro usuário tenha participado do FOEAS, a não ser no dia da eleição para conselheiro, inclusive, consta em lei que os conselheiros da sociedade civil

⁵⁰ O FOEAS - CE, foi criado no ano de 1996, com o objetivo de agregar, fortalecer e consolidar a política de Assistência Social no Estado do Ceará, através do estímulo a participação da sociedade civil, com ênfase na formação técnica e política dos conselheiros. Para Silveira (2007) “A contribuição maior desses fóruns é a de aglutinar instituições da sociedade civil para afiançar as conquistas no campo público da assistência social, desempenhando, portanto, papel importante na defesa da política” (p. 130)

⁵¹ Conforme informações fornecidas pela secretária executiva do CEAS, esta é a terceira gestão do conselho com a participação dos usuários em seu colegiado. Os usuários foram incorporados ao CEAS devido deliberação de conferências.

são oriundos e indicados por esse fórum. Dessa forma se faz necessária a inserção dos conselheiros usuários neste espaço. Ou, que os usuários possam se organizar através de um fórum próprio.

4.4 O CONTROLE SOCIAL SOBRE A ÓTICA DOS USUÁRIOS CONSELHEIROS: ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Esta é a terceira gestão do CEAS com a participação dos usuários. Antes a representação desse segmento ocorria através das entidades e eram seus diretores que realizavam as intervenções acerca da assistência, defendendo seus princípios e interesses. É nesse sentido que o significado da presença dos usuários é uma vitória, uma conquista sem precedentes na política de assistência social.

Dos entrevistados, quatro deles já traziam em seu currículo a experiência de participação em outras esferas, inclusive outros conselhos. Mas todos são novos no campo da Assistência. Assim, esses usuários precisam qualificar sua participação para defender a Assistência como política pública. Frisamos que esses conselheiros não tem um fórum próprio e de acordo com o que foi mencionado pelos mesmos foram escolhidos nas conferências para irem à uma reunião de eleição, que ocorreu no FOEAS.

4.5 A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS USUÁRIOS NO CEAS

Indagados sobre a participação dos usuários no âmbito do CEAS, os mesmos assim se reportaram.

“É muito importante porque fortalece cada vez mais a assistência e o meio social dos usuários” (Conselheiro B)

“Fica mais por dentro e tem mais conhecimento do que tá acontecendo no Estado e fica sabendo quais são seus direitos e deveres como usuário” (Conselheiro C)

“É muito bacana, é muito bom, poder tá dentro do conselho expondo as dificuldades que eu como usuária enfrento, dentro .. de um CRAS, por exemplo. Dentro da rede assistencial. É importantíssimo, muito importante. É uma pena que não haja mais, é uma pena que isso não é divulgado mais (...)aí nesses momentos eu aproveito pra

conversar, pra expor a minha indignação. E acreditando que com essa participação, eu tenha realmente a minha voz, né, ouvida sim.”. (Conselheiro D)

Esses depoimentos revelam que os conselheiros percebem a importância política de sua inserção enquanto usuários da política de assistência social no espaço do controle social, no CEAS. Esta inserção possibilita a aquisição de conhecimentos, a oportunidade de exporem suas dificuldades nos espaços de execução da política de assistência social, além de possibilitar o fortalecimento da referida política.

Essa conquista dos usuários permite a apreensão e o reconhecimento dos direitos abrindo novas possibilidades na vida social desses sujeitos como nos lembra Coutinho (2005):

A capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinado (p.50) (grifos nossos)

Em nenhum momento os sujeitos pesquisados expressaram o conselho como um espaço de exercício da cidadania permeado pela correlação de forças e de disputas internas, pela riqueza socialmente produzida. Na verdade, há uma concepção superficial da relevância desta instância de controle social. É preciso (re)pensar a participação também como educação para a cidadania. Quanto mais participam mais capacitados se tornarão.

4.6 DIFICULDADES DOS SUJEITOS NAS ATIVIDADES DO CEAS

Indagamos aos entrevistados sobre as dificuldades enfrentadas nas atividades internas do conselho. Expressaram em suas falas que a maior dificuldade é a locomoção para as reuniões, encontros e discussões nas comissões.

“Até agora eu não tenho um carro determinado. Você acha que eu vou sair desse jeito aqui...Dentro dum ônibus, pra Messejana? Eu pego um ônibus daqui de Caucaia, desço no Antônio Bezerra, pego outro, desço no terminal de Messejana, pego outro pra chegar até esse evento. Que horas que eu vou chegar?” (Conselheiro A)

“A maior dificuldade que eu sempre tenho quando eu fico no conselho, eu exijo que o transporte venha me buscar e venha me deixar, porque tenho problema de saúde, não tenho como pegar ônibus...e o que eu tô achando mais difícil nesse conselho que estou é porque estou sempre chegando atrasada nas reuniões, devido o transporte que vem me buscar não chegar no horário certo” (Conselheira C)

“A dificuldade que existia antigamente era o meio de transporte, locomoção, mas agora a gente já passou por cima disso e já tem um carro que vem pegar” (Conselheiro B)

Os conselheiros usuários residem muito distante da sede do CEAS, dificultando a locomoção destes até o local em que são realizadas as reuniões, embora conforme ressaltado pelos mesmos, o CEAS disponibilize transporte para os mesmos. Essa dificuldade pode ser analisada em virtude da falta de recursos financeiros dos conselheiros usuários para pagamento do transporte, da idade de alguns e da dificuldade de locomoção de outros. A garantia do transporte para esse segmento foi uma luta travada no interior do CEAS. Essa menção ao transporte pode ser demonstrativo de que esses usuários necessitam de ajuda financeira para garantir sua participação.⁵²

Entre as dificuldades são apontadas o uso da palavra nas reuniões do CEAS:

“É nós estamos sendo parados, barrados, muitas vezes até porque eu tenho a língua cumprida. Desculpe aí a palavra é até falta de ética eu falar isso. Eu tenho a língua muito cumprida, e quando não querem deixar eu bato o martelo, eu tenho que falar, porque eu sou titular desse conselho, ou eu falo aqui ou então saio mudo, “né”?” (Conselheiro A)

“Existem alguns membros que são profissionais que representam o governo que impõe sim algumas coisas... eu tô lá, vai fazer um ano, tem deles que nunca me deram um “bom dia”, né. Então é complicado. Existe sim, é um ser humano e o ser humano é falho. Existe sim aqueles que não me da um “bom dia”. Existe aqueles que eu peço a palavra e simplesmente... nem pedem e tomam no meu lugar aí vai... não tem como. Tem isso!” (Conselheira D)

⁵² A pobreza e a miséria rondam a vida desses usuários fazendo-os muitas vezes lutarem para garantir sua sobrevivência – é o caso de uma ex conselheira que recebia o auxílio transporte, a diária, e utilizava esse recurso para comprar alimentos para a família e com isso deixava de participar das reuniões. Neste caso, as necessidades sociais foram priorizadas e se mostraram como entraves a participação.

Esses conselheiros expressam o pouco entrosamento as dificuldades de relacionamento com os demais segmentos representados no conselho. Esse procedimento dos profissionais e outros conselheiros denotam o não reconhecimento devido ao usuário. Essa questão é importante, pois denota permanência de uma cultura autoritária e de manutenção da subalternidade nas relações sociais que jamais deveria ocorrer no espaço de controle social; tal situação fragiliza a participação destes conselheiros, intimidando-os, visto que não se sentem à vontade para interagir com os demais segmentos e conseqüentemente não estabelecem alianças. Raichelis (2000) diz que “tais espaços são ocupados hoje por diferentes forças sociais organizadas que, não obstante, devem recompor suas referências, refazer alianças e assumir postura mais propositiva no campo das políticas sociais” (p.274). Dessa forma, para que os usuários conselheiros do CEAS possam assumir uma postura propositiva é necessário que os mesmos interajam com os demais segmentos, exercendo a dimensão política do controle social. O Conselho é um espaço de aprendizagem, de tomada de consciência; um espaço democrático onde todos devem ter igual condições de participação.

4.7 AVALIAÇÃO DOS SUJEITOS PESQUISADOS ACERCA DA PARTICIPAÇÃO DO CONJUNTO DOS USUÁRIOS

Os conselheiros ao serem questionados se consideram a participação dos usuários significativa, responderam:

“Olha seria muito significativa se todo mundo batesse o mesmo martelo. Acontece que eu vou à reunião aí o fulano falta” (Conselheiro A)

“Significativa é com certeza para aqueles que estão participando, mas já tem aqueles que não sabem nem o que é assistência, hoje em dia você pergunta a um usuário do CRAS: “O Senhor sabe o que é Assistência? Quais são os direitos garantidos dentro da Assistência que o Senhor tem direito” A pessoa não sabe o que é..não conhece a Assistência” (Conselheiro B)

O conselheiro A denota consciência sobre a necessidade de unir forças para garantir as propostas dos mesmos dentro do CEAS, mas contesta a não

existência dessa aliança entre seus pares. Isso nos leva mais uma vez a refletir sobre a necessidade de organização dos usuários. Para Couto (2012) reflete que cabe ao Sistema Único de Assistência Social, fornecer bases para romper com a ideia de que os usuários da assistência são sujeitos despolitizados e desmobilizados, a autora afirma:

O SUAS deve proporcionar condições objetivas para que a população usuária da Assistência Social rompa com o estigma de desorganizada, despolitizada e disponível para manobras eleitorais, como comumente é apresentada à população que aciona os atendimentos da política (p.72)

O Conselheiro B afirma existir usuários ainda não familiarizados com a política de assistência social nos equipamentos do SUAS, ressaltando a falta de informação ainda existe acerca desta política. Podemos confrontar com o que os seguintes entrevistados esboçam em seus depoimentos:

“Eu acho significativa nossa participação no CEAS, quem participa do conselho tem mais conhecimento do que entra e do que sai, porque é muito dinheiro público que entra e a maioria muito mal aplicado...o dinheiro público é muito mal aplicado, é muito dinheiro quando vem chegar para o usuário já é o resto e é bom que a gente tome conhecimento disso e saiba quais são os seus direitos porque nós temos o direito de dizer para os funcionários públicos: Vocês não estão fazendo favor é uma obrigação acolher bem os usuários, porque eles são pagos com nosso dinheiro e quem não tem conhecimento não tem a coragem de dizer isso, eu tenho!” (Conselheiro C)

“Nossa participação é bem significativa. Assim... os poucos que lá atuam, sabem atuar... atuam realmente com muita participação. Eu às vezes, quando eu não domino muito o assunto a ser discutido, eu prefiro calar, que eu aprendo mais. Agora quando o assunto me cabe, aí eu peço a palavra. E os poucos que estão lá, eles são realmente bem atuantes”. (Conselheiro D)

Fica exposto na fala dos referidos usuários conselheiros que o conselho é um espaço para aquisição de conhecimento, vislumbrando também um espaço de luta para garantia dos direitos já conquistados e outros a serem conquistados. A falta de conhecimento se apresenta como um empecilho à participação efetiva destes.

4.8 CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEU PAPEL DECISÓRIO

Indagamos aos entrevistados sobre o papel decisório do CEAS e a maioria foi enfática ao afirmarem que sim. Entretanto, a conselheira C expressa uma visão oposta e bastante crítica.

“Nem tudo...tem alguma coisa que eles decidem com dúvidas...a maioria das coisas já vem feito lá de cima...as coisas vem de cima para baixo, quando chega para o conselho pra gente aprovar, muitas vezes a gente aprova sem ter nem conhecimento do que está aprovando, porque é muito papel, muito burocrático, nem todo mundo tem conhecimento naquela burocracia toda e no final aprova sem nem saber o que está aprovando” (Conselheiro C)

Este depoimento nos lembra as reflexões feitas nos capítulos iniciais desta dissertação quando expomos o chamado “substituísmo” ou “ventriloquismo”, ação em que outros falam e tomam decisões em nome dos usuários, prática que é recorrente nos conselhos e que se expressa, também, no CEAS e indica uma participação não tão efetiva deste segmento, muitas vezes por desconhecimento acerca da política de assistência social e sobre ações que estão sendo deliberadas no conselho. Isso fica expresso na fala da conselheira que denuncia a fragilidade do conhecimento acerca das matérias que são aprovadas sem uma compreensão maior de todos.

Os conselheiros declararam, em sua maioria, não conseguir lembrar as medidas de controle social que tiveram mais expressão durante sua permanência no CEAS. Isso pode caracterizar-se como uma expressão do não envolvimento destes sujeitos no processo decisório, no interior de um espaço democrático-participativo ou uma dificuldade de dialogar que incide sobre a compreensão dos usuários das decisões deliberadas.

“Eu não lembro bem, assim, definitivamente, porque... são tantas coisas e tantos problemas que a gente vem circulando dentro desse círculo de trabalho, que fica muito difícil, mas na realidade têm várias coisas que nós, é...tratamos desses assuntos pessoais. Inclusive!” (Conselheiro A)

“Acho que não...só o que mais marca no conselho é essa apresentação dos números, são muitos números para que você possa entender, aí isso me marca que as vezes eu fico em dúvida, eu não sei distinguir bem os valores de tanto dinheiro que entra e tão mal aplicado”. (Conselheiro C)

“Essa participação do controle de financiamento da política no Estado, isso é muito bom, sabe por quê? Porque nós desenvolver ela, sabemos aonde é que o dinheiro, assim, quanto, como gasta e por quê...” (Conselheiro A)

“Faço parte da comissão de acompanhamento aos municípios e é importante. Pena que eu não fui nenhuma visita, eu gostaria muito de ter ido, alguma visita, em algum município, porque é importante pra mim conhecer as dificuldades, ouvir os profissionais. Eu gosto do corpo-a-corpo lá, participando é uma pena que eu não fui a nenhuma visita ainda. E eu acho de extrema importância isso. (Conselheira D)

Os conselheiros expressam seu envolvimento com as comissões indicando que a participação destes está para além das reuniões de caráter ordinária e extraordinário no CEAS.

Para finalizarmos o tópico que trata da participação dos usuários, destacamos a fala da secretária executiva, ao ser indagada sobre a participação desses conselheiros no CEAS:

“... tem uns que se destacam também, que falam, mas tem outros que ainda são muito tímidos no seu conhecimento e tudo mais. As dificuldades e a limitação da participação dos usuários, nós temos uma limitação ainda muito grande, no sentido de que a falta do conhecimento que eu falei lá na frente de que o usuário acha que a importância é muito pouca em relação a isso, porque ele não é trabalhado...”

4.9 O CONSELHEIRO USUÁRIO: ALGUNS ASPECTOS RELACIONADOS À REPRESENTAÇÃO

Iniciamos a análise desse tópico embasados nas palavras de Paz (2009), ao refletir sobre o processo de relação entre representantes e representados e nos apropriando das discussões tecidas na seção I deste estudo.

Exercer o papel de conselheiro é uma tarefa pública que exige representação e representatividade. Representação não é um cargo vitalício, é um exercício, com período determinado. Representantes e representados têm responsabilidades recíprocas e a renovação, por meio da eleição de novos representantes, é importante para possibilitar a formação de novos sujeitos e a construção da cidadania (p. 29)

Os entrevistados apresentaram algumas avaliações quanto à participação e a representação incluindo, tornar-se mais críticos, mais responsáveis e mais conscientes:

“Olha por incrível que pareça me sinto muito bem porque (...) posso lhe dizer com sinceridade que quando comecei o trabalho, eu tinha que pegar alguma coisa... hoje não eu já “tô” uma pessoa instruída é... **eu já sou palestrante de conferências e isso me deixa muito evoluído, porque pra mim é uma faculdade cada dia que a gente passa**” (Conselheiro A)

“Eu me sinto fora de si...porque é muito pouca a participação dos usuários dentro da assistência”. (Conselheiro B)

“Eu me sinto feliz, porque **sou uma pessoa que adquiero mais conhecimento e passo**, na minha entidade, no salão aonde eu participo, tem muitas coisas que eu passo para eles e eles também se sentem representados, porque o conhecimento que eu tenho eu não fico só pra mim eu repasso pra eles”. (Conselheiro C)

“**Eu me sinto muito responsável, é uma responsabilidade imensa. É, sabe, eu gostaria muito que o povo tivesse essa consciência da importância deles**” (Conselheiro D)

Há por parte dos entrevistados uma consciência da relevância da representação do segmento que representam, isso é expresso em especial no depoimento da conselheira D ao ressaltar em sua fala o quanto se sente responsável ao representar os usuários. Mais uma vez o conhecimento é vinculado ao processo de participação e da representação, ficando explícito nas falas dos conselheiros A e C, ao atribuírem a participação no CEAS à aquisição de conhecimento. Interessante notar que alguns conselheiros repassam suas experiências para seu próprio grupo, sentindo-se importante ao fazê-lo.

Quando questionados se no CEAS eles se sentem representando somente o segmento ao qual fazem parte, os entrevistados expuseram:

“Não **eu me sinto, na realidade representando a sociedade civil**. Porque a sociedade civil de um modo geral são os mais necessitados” (Conselheiro A)

“Não, eu não me sinto...porque eu represento as pessoas com deficiência, mas também tô representando no meio social, os idosos...as pessoas que realmente estão fora da assistência”. (Conselheiro B)

“**Eu me considero nem só como usuário, porque quando eu tenho oportunidade eu falo pela Fortaleza toda ou pelo Estado, porque quando eu sou conselheira municipal eu represento toda Fortaleza e quando eu sou do Estado eu tô representando**”

todo o Estado, porque nem só a necessidade do meu bairro eu posso representar porque eu sou representante do Estado” (Conselheiro C)

“Não, assim, lá eu to representando o cidadão como um todo. Independente de ele ser um cidadão que necessite da assistência ou não. Eu to ali representando o cidadão”. (Conselheiro D)

Essas expressões citadas pelos conselheiros denotam uma consciência política acerca de sua representação no CEAS. Na verdade eles se veem representando um coletivo, a sociedade civil. Acreditamos que esses depoimentos são significativos e passam um sentimento de pertença a um determinado grupo. A PNAS (2004), corrobora sobre a questão da representação quando menciona: “É importante assinalar que, cada conselheiro eleito em foro próprio para representar um segmento, estará não só representando sua categoria, mas a política como um todo em sua instância de governo”. (p.52)

De certa forma a socialização das discussões e informações obtidas no interior do CEAS nem sempre são compartilhadas com os segmentos que os conselheiros usuários representam.

Somente um dos conselheiros afirma compartilhar e publicizar as discussões realizadas no CEAS.

“Eu saio, eu vou pras entidades, eu vou, por exemplo, na casa da “Maria”, vou na casa do fulano, lá no interior, lá não sei aonde. Lá na Brasília, por exemplo quando eu viajo com o pessoal. É... eles sabem que eu sou do conselho, um me pede uma informação, outro me pede outra e eu vou repassando” (Conselheiro A)

“A gente não pode passar tudo, porque as vezes a gente recebe documentos com números que muitas vezes a gente não entende...avalie os usuários...a maioria desse pessoal que participa do CRAS que é do NUP – Núcleo de Participação Popular, a maioria são idosos, não tem como, não tem o tempo necessário para gente passar tudo” (Conselheiro B)

“Ainda não tive essa oportunidade...Até que a gestão do CRAS daqui é super aberta. Eu ainda não tive a oportunidade de sentar com eles e expor essa questão. Porque o que eu exponho lá, normalmente eles abraçam” (Conselheiro D)

Esses depoimentos denotam, de certa forma, uma falta de percepção por parte do conselheiro A do que realmente seja esse momento de socialização com o segmento ao qual está representando no CEAS; talvez isso ocorra porque o mesmo não possui um local específico ao seu segmento

que propicie o repasse de informação; a conselheira D afirma não ter a oportunidade de partilhar e/ou socializar suas vivências no CRAS, local de sua origem representativa. Em verdade, os usuários não possuem espaços de mobilização e isso pode ser reflexo do processo histórico de como a política de assistência social foi construída no Brasil, atrelando o seu público alvo a esfera do não direito, da não cidadania. O conselheiro B é enfático ao afirmar que nem todas discussões realizadas no CEAS podem ser socializadas, pois conforme o mesmo afirma os usuários não teriam a capacidade de compreensão das mesmas, pois nem mesmo eles conseguem entender. Destacamos que a inexistência de espaços próprio de mobilização e aglutinação dos usuários impedem que esses conselheiros compartilhem com seus pares e/ou possa prestar contas dessa representação.

Os sujeitos escolhidos devem manter um diálogo direto com aqueles que os dotaram de representatividade – é uma forma de legitimar essa representação do segmento. Há muitas fragilidades nas entrelinhas dessas falas e de outras anteriormente citadas. Ressaltamos, entretanto, o depoimento da conselheira usuária que afirma socializar junto ao seu grupo as discussões realizadas no interior do CEAS.

“Sim, porque...para eles terem conhecimento do que são seus direitos e do que entra e do que sai é do nosso bolso”. (Conselheira C)

Essa fala nos leva a reflexão da necessidade de criação de espaços coletivos nos equipamentos do SUAS para pensarem sobre o lugar dos usuários na sociedade e em que sociedade vivemos.

4.10 A RELAÇÃO DOS CONSELHEIROS USUÁRIOS COM OS DEMAIS CONSELHEIROS DO CEAS

Os depoimentos a seguir enfocam a relação dos conselheiros usuários com os demais conselheiros:

“Rapaz até hoje a minha relação com eles foi super boa, não tem conflito, a gente tá lá em prol da melhoria para todos. Nem por isso a gente vai discutir uns com outros...se um quer levar mais, o outro quer levar menos, mas a gente não tem isso lá”. (Conselheiro B)

“Bem, eles sempre respeitam muito os usuários” (Conselheiro C)

“Não tenho muito contato assim, infelizmente esse contato não é muito estreito, eu tenho mais relação com as minhas colegas daqui mesmo do município. Que eu já conheço, que já são daqui” (Conselheiro D)

Conforme percebemos anteriormente, os conselheiros usuários não possuem um maior entrosamento com os demais segmentos no interior do CEAS, o que pode vir a dificultar a formação de alianças visando tomadas de decisões futuras. Essas falas expressam contradições com outras anteriores. É preciso considerar com mais cuidados essa relação entre os conselheiros, pois o processo de participação é educativo, é uma vivência política que não pode ser desprezada por aqueles conselheiros mais preparados politicamente. Há duas interpretações que denotam uma aceitação e outra que nega a existência de uma relação mais estreita. A interpretação dos conselheiros é de fundamental importância; para garantir a participação; do contrário a presença do usuário não passa de um mero instrumento para institucionalizar a presença do usuário, seria assim uma pseudo-participação.

A própria PNAS (2004) incentiva as alianças políticas na definição dos caminhos para sua consolidação

As alianças da sociedade civil com a representação governamental são um elemento fundamental para o estabelecimento de consensos, o que aponta para a necessidade de definição de estratégias políticas a serem adotadas no processo de correlação de forças (p.52)

A presença do usuário no controle social propicia oportunidades de romper com alguns estigmas do passado que considerava o usuário como “coitadinho”, incapaz de pensar, incapaz de melhorar de vida, sem condições de exercer a sua cidadania.

4.11 O CONSELHEIRO USUÁRIO DIANTE DOS PROCESSOS DE CAPACITAÇÃO

Durante as entrevistas, os conselheiros foram indagados acerca das capacitações de que participaram durante a gestão no CEAS. No quadro, a seguir, visualizamos o nível de participação destes, para posterior análise.

QUADRO II – RELAÇÃO DO NÚMERO DE CAPACITAÇÕES PROMOVIDAS PELO CEAS (2014-2016)

CONSELHEIRO	Nº DE CAPACITAÇÃO
A	3 (três)
B	0 (zero)
C	02 / 03 (não conseguiu lembrar o número exato)
D	01 (uma)
E	0 (zero)

Fonte: direta

No que se refere as capacitações ofertadas pelo CEAS aos conselheiros a secretária executiva nos informou:

“...esse ano (2014) o CEAS proporcionou duas capacitações para o colegiado, uma no SESC com os pretensos usuários da política para serem escolhidos pelo FOEAS, para se tornarem conselheiros e terem assento no Conselho Estadual de Assistência Social; depois tivemos uma capacitação introdutória, onde se tratou da política, do orçamento e do Conselho Estadual, da importância da participação. Existe uma diferença muito grande e eu costumo dizer isso em todos os momentos nas capacitações: é diferente participar e, apenas, assistir...tem pessoas, tem conselheiros que chegam no conselhos, eles só assistem a reunião, e, tem conselheiros que participam da reunião, que tem um pouco de conteúdo e até discute o que está sendo tratado, as matérias que estão sendo trazidas, para deliberação ou não, para conhecimento e tudo mais...o que foi introduzido nas pautas das reuniões ordinárias do CEAS: um momento de um vídeo de reflexão, seja ele sobre o controle social, controle social exercido nos conselhos, seja ele sobre a participação social, seja ele sobre o BPC, seja voltado para a vigilância socioassistencial, todos de suma importância que os conselhos deveriam estar mais atentos..” (Secretária Executiva)

A fala da secretária denota preocupação com a participação dos conselheiros, acentuando que participar não é somente assistir reuniões. Esclarece, também, o número de capacitações ocorridas no ano de 2014. Afirma ainda que há um esforço do CEAS para qualificar a participação, mas coloca nas entrelinhas a necessidade de mais atenção acerca de capacitações dos conselheiros, para que estes possam contribuir para a implementação do SUAS, através de um efetivo exercício do controle social.

Ressaltamos que para o exercício do Controle Social é necessário uma capacitação sistemática que garanta uma relação de troca, de debate entre os sujeitos envolvidos no processo. As falas que permitiram elaborar o quadro II refere-se às capacitações realizadas no CEAS, e denotam que os conselheiros usuários não participaram das atividades de capacitação, colocando em risco a qualificação dos mesmos.

Em relação ao significado das capacitações no lugar de uma atuação mais qualificada dos conselheiros, os entrevistados assim se expressaram:

“Ah minha filha, isso aí é o mesmo que ser uma faculdade de alto nível. Porque cada capacitação que é feita com os conselheiros, é, cada um vai crescendo as suas atividades, vai conhecendo todos os direitos que você tem, é, pra fazer e que deva, na sua obrigação, mesmo sendo comunitário como nós somos”. (Conselheiro A)

“Eu acho muito bom, agora só que nem todos conselheiros valoriza, porque tem deles que chega atrasado e sai antes de terminar; enfraquece muito as capacitações, porque os conselheiros cobram muito capacitação, mas na hora de participar eles não participam corretamente; tem conselheiro que faz de uma capacitação ou de uma conferência, um passeio” (Conselheira C)

Os depoimentos denotam a necessidade de uma efetiva participação dos conselheiros usuários para que estejam preparados para serem atores protagonistas, e, não apenas meros coadjuvantes. Não se pode exercer um controle social, seja este em qualquer política, sem que haja conhecimentos atualizados dos que são parte do colegiado. Nesse sentido, os conselheiros devem formar um conjunto capaz de avaliar, deliberar e fiscalizar o desenvolvimento dos planos de ações de gestão estadual, e, compete aos gestores oferecerem às condições necessárias para tal, que é sem dúvida seguir o que a PNAS/SUAS delinea.

4.12. O CONSELHEIRO USUÁRIO E A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DE CONTROLE SOCIAL

Os sujeitos da pesquisa consideram o conselho um espaço democrático porque é um espaço de defesa dos direito, de debate, de decisão coletiva, porém outras colocações postas por dois conselheiros colocam em dúvida a democracia participativa.

“Mas logicamente que nós somos democráticos. Nós somos os caras democráticos. Nós temos que aceitar tudo aquilo que vem de encontro com nós, nós temos que debater. Nós temos que tá dentro da democracia” (Conselheiro A)

“Democrático ele é...porque lá os direitos são iguais para todos, então é um espaço democrático onde é decidido o bem para todos” (Conselheiro B)

“Assim, nem tudo porque as vezes nem todas decisões são aceitas, a gente as vezes tem uma decisão, opinião e é barrada, maioria, **sempre o poder público tem mais poder do que a gente, o público tem mais conhecimento, com palavras bonitas e o povo se ilude com aquilo**” (Conselheiro C)

Esse conselheiro questiona a democracia no interior do CEAS e expressa a desigualdade entre os usuários, já que coloca que os representantes governamentais iludem os demais conselheiros, comprometendo, assim a democracia.

“Ele é pra ser um espaço democrático, ele é pra ser, o papel dele é esse. Mas nem sempre ele exerce esse papel democrático. Porque como eu te falei, lá existem seres humanos, seres humanos que representam a gestão, seres humanos que representam o usuário. Que aí vem, que tá lá. O usuário não tá na base da pirâmide, o usuário, dentro do CEAS, que ele utiliza o serviço. E aí existem técnicos que detém o conhecimento maior sobre a situação, eles que entendem realmente. **A gente ta ali pra aprender, o usuário ta ali aprendendo e eles são os nossos professores. Existe aqueles que a gente... eu como usuária sei disso. Eu começo a falar aí o outro já interfere. Nem sempre esse espaço é democrático.** Existe pessoas, seres humanos que são falhos e às vezes não deixa você se expor, você falar, você exercer a sua cidadania” (Conselheira D)

Em síntese, os conselheiros A e B expressam que o CEAS é um espaço democrático, porém não demonstram propriedade no porquê dessa afirmação. Nos depoimentos dos conselheiros C e D já detectamos outra visão, pois expressam descontentamento, afirmam que nem sempre estes tem acesso a expressar suas opiniões e, tomar de fato, as decisões; atrelam essa fragilidade à falta de conhecimento, reforçando a importância da

capacitação continuada dos conselheiros para que os mesmos possam se sentir seguros no exercício do seu mandato.

Os conselheiros entrevistados foram questionados a respeito da participação do usuário no CEAS. A pergunta foi direcionada para saber se a participação dos usuários contribuía para a política de assistência e de que forma, vejamos os depoimentos a seguir:

“Olha isso contribui muito bem porque a política de assistência de um modo geral ela precisa de nós usuários para dar as informações necessárias básicas de cada comunidade, da sociedade civil de um modo geral, porque eles não tem um tempo definido de ir lá. E nós conselheiros, estamos instruídos exatamente pra isso. Pra ir lá e buscar as necessidades básicas pra trazer pra vocês” (Conselheiro A)

Entendemos nas entrelinhas que a participação contínua no CEAS contribui para uma aprendizagem não só da Assistência, mas funciona como um processo educativo, de aprendizagem para todos.

“Com certeza contribui, porque a gente vai aprendendo cada vez mais e passando para aqueles que não conhecem a assistência”. (Conselheiro B)

“Acho que sim, porque a assistência hoje está muito presente no nosso dia a dia no bairro, porque incrível que pareça eu sempre falo nessa mulher que pra mim foi uma guerreira, a Luiziane Lins, foi quem trouxe a assistente social para os bairros né, porque você sabe que o CRAS veio através dela e até hoje permanece e é um trabalho que ajuda muito na comunidade” (Conselheiro C)

“Eu acredito que o usuário é quem sabe de suas reais dificuldades, e expondo essas dificuldades dentro do conselho, são entendidas pelos demais, e, se tiver uma pessoa ali bem atuante junto ao estado, junto ao município, que possa levar essa reivindicação desse usuário, ela surte efeito. E se o usuário cobrar, se o usuário tiver ali sempre atuante, cobrando essa atuação, é válida sim” (Conselheiro D)

Em suas falas, os conselheiros expressam que têm consciência da relevância da participação dos usuários no CEAS, por entenderem que estes são protagonistas desta política e para eles, usuários, as ações são direcionadas.

Chama-nos a atenção a fala da conselheira C que atribui a execução da política de assistência social em seu bairro a um determinado governo, o

que demonstra ainda a falta de percepção acerca da assistência social como política de Estado e não de governo⁵³.

Os entrevistados da pesquisa apontaram os desafios para o exercício do controle social no CEAS.

“O grande desafio é que realmente a Assistência funcione, porque em alguns municípios tem só o nome de Assistência, as pessoas não procuram, as pessoas desconhecem a Assistência Social e seus direitos como cidadãos” Conselheiro B)

“O grande desafio eu acho que seja os usuários lutarem pelos seus direitos, porque a maioria dos usuários baixa a cabeça nas situações difíceis e não é isso que queremos, nós temos que ter conhecimento dos nossos direitos para podermos lutar por eles” (Conselheiro C)

“Nós, usuários, nós temos uma limitação de atuação. Agora, o que me deixa feliz é saber que está em andamento a criação do fórum dos usuários. Que esse fórum vai nos respaldar. Entenda: assim como eu usuária tem limitação em atuação, o representante o conselheiro que representa a gestão, seja municipal ou estadual, ou federal, ela também tem uma limitação de atuação. O profissional têm as suas limitações de atuação. É aí onde entra o usuário. O fórum dos usuários é de extrema importância, porque lá vai ser discutido tudo. A nossa linguagem vai ser entendida, porque ali só vai ter nós. A gente vai tentar discutir os nossos problemas, o que a gente vive no dia a dia. Dali vão sair sugestões, quem sabe outros equipamentos que tá em falta, que falta dentro da rede assistencial. Quem sabe os equipamentos que vão surgir a partir dessas discussões no fórum. O fórum é mais um respaldo” (Conselheiros D)

Percebemos pelas falas relatadas a necessidade de maior apoio aos conselheiros por parte da gestão. É visível a necessidade de ampliar os conhecimento dos usuários acerca da política de assistência social, e a falta de mobilização na luta pela efetivação dos direitos legalmente conquistados, e a inexistência de espaço de organização deste segmento. Observamos nesses depoimentos uma compreensão incompleta acerca do controle social. Nenhum dos usuários mencionou um entendimento pleno da finalidade pública dos governos que devem ser fiscalizados; das atribuições dos conselhos. Uma compreensão débil do controle social compromete até mesmo a consolidação da política de assistência. cremos que houve sim, dificuldade de compreensão porque eles participam na aprovação do plano de

⁵³ A conselheira ao afirmar isso desconhece que os CRAS surgiram na gestão anterior à prefeita e que na verdade eles cresceram em número na gestão da mesma.

Assistência, avaliam a proposta orçamentária, aprovam a prestação de contas entre outras funções do controle social no CEAS.

Na verdade, percebemos que o conselho está permeado por uma realidade heterogênea e multifacetada e os depoimentos analisados nos permite entender essa realidade contraditória a partir da percepção dos entrevistados. Há algo, contudo acalentador: é o surgimento de depoimentos inconformados com a relação desigual no interior do conselho, pois os relatos mesmo que fragilizados denotam a existência de um potencial de luta pela cidadania.

Entendemos, ao finalizar este capítulo que a voz dos conselheiros usuários traduzem muitas contradições; é uma voz marcada, muitas vezes, pelas dificuldades de expressão ou mesmo de entendimento do seu real papel na luta pela proteção social. Esse protagonismo precisa ser consistente na batalha pelos direitos coletivos. Acreditamos que a presença do usuário no CEAS, ganhará em breve, um lugar de significativa consolidação da Política em nosso Estado. Urge que os demais conselheiros se proponham a uma relação de troca, partilhando conhecimento vencendo os obstáculos que dividem os conselheiros da sociedade civil. Está expresso nas falas dos usuários, e, é impossível o controle social sem a capacitação política de todos. Garantir a assistência para aqueles que dela necessitam, impõe lutar e essa luta é de todos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

"Escrever é sempre um ato solitário, mas a produção de idéias ganha sentido ao transformar-se em um ato coletivo"
(Berenice Rojas)

O estudo que ora apresentamos buscou compreender e analisar a participação dos conselheiros usuários, no Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará. Para alcançar esses objetivos, fomos buscar suporte teórico no estudo das categorias fundamentais – democracia, participação e controle social no Brasil, considerando que estas categorias estão imbricadas entre si na relação Estado e Sociedade. Para entender a participação social na trajetória da assistência, buscamos aprender como o Estado se “comportou” desde a era colonial ao período atual. Assim, o estudo nos leva a perceber o legado da assistência como caridade, filantropia, benesse, “troca de favores” até sua elevação e qualificação como Política de Proteção Social, destinada àqueles que dela necessitam, como reza a Carta Magna do País.

Desde a Constituição de 1988 o controle social emerge nos estudos das políticas públicas, encarnando a ideia de uma sociedade civil organizada para realizar o controle da coisa pública; no caso das políticas desabrocham os conselhos, as conferências e os fóruns entre outros espaços de participação.

O controle social na Assistência passa a ser institucionalizado através dos conselhos. Essa é uma conquista de uma importância política sem precedentes, mas também, igualmente, é um grande desafio.

Ao vivenciar desde os anos 1990 dois projetos de Estado contraditórios: o projeto democrático que enfatiza a participação da sociedade e coloca instrumentos capazes de garantir os direitos sociais; e a ofensiva neoliberal que minimiza a ação do Estado, com cortes de recursos e entrega ao mercado o poder de regular as relações. Nesse confronto de projetos, a Assistência passou por retrocessos políticos como o retardamento da publicação da Lei Orgânica de Assistência Social e do Benefício de Prestação

Continuada, previstos desde 1988 através da Constituição Federal. Evidencia-se assim, a força do projeto neoliberal, mas, também a luta dos vários segmentos da sociedade civil, com o apoio de membros do Congresso Nacional e de entidades de classe para colocar a Assistência em movimento. Como resultado, a sociedade brasileira conquistou a LOAS (1993), o BPC (1996) a PNAS (2004) a NOB/ SUAS (2005) a NOB/RH (2006), e, mais, recentemente em, 2011 a Lei 12.435 que garante a Assistência como Política de Estado. São passados vinte e cinco anos de um trabalho político constante, interpretado como “A Saga da Assistência Social”. Observa-se na atual conjuntura que a “Saga” persiste e motiva à luta.

O alvo especial deste estudo, o conselheiro usuário da Assistência Social, é identificado como o mais necessitado da sociedade, as famílias pobres, os excluídos do mundo do trabalho, as pessoas com deficiência ou necessidades especiais, os idosos, ou melhor, dizendo àqueles que são beneficiários dos programas, projetos e serviços, foram chamados a fazer-se representados no ambiente dos Conselhos de Assistência Social. Essa conquista trouxe para dentro dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional àqueles que estão alijados da vida social, material, que não tem sequer recurso para comparecer às reuniões por falta de condições materiais, precisando da ajuda do Estado para cumprir os compromissos emanados dos conselhos.

No conselho Estadual de Assistência Social, constatamos que o conselheiro usuário, anteriormente, representado pelas entidades socioassistenciais, passaram a ter voz e voto no CEAS desde 2008. Isso envolve três gestões do Conselho no Ceará.

Apesar dessa conquista é possível detectar que as relações no interior do CEAS podem ser consideradas assimétricas com prevalência, segundo os próprios conselheiros usuários entrevistados, ao mencionarem que os representantes governamentais, por dominarem as discussões e serem mais preparados: “falam bonito e convencem”.

Para entender a pessoa dos conselheiros usuários, e sua inserção social e participação no controle social, apresentamos um perfil dos mesmos:

Identificamos uma predominância numérica de conselheiros homens. Esta descoberta nos instigou pelo fato de que maioria das usuárias desta política é do gênero feminino.

Detectamos que os conselheiros usuários não são inseridos nos programas, serviços, projetos e benefícios da Assistência Social e nem participam dos grupos socioassistenciais. Essa constatação dificulta a compreensão desses conselheiros acerca da Assistência, denotando fragilidades na compreensão do cotidiano e dos equipamentos. Isso nos leva a (re)pensar a importância dos CRAS e CREAS para realizar um trabalho de organização e mobilização, com a finalidade dessa representação ser mais preparada politicamente.

Os conselheiros usuários entrevistados participaram em órgãos de controle social a nível municipal – Conselho de Saúde, Conselho da Pessoa com Deficiência, Conselho de Assistência Social – mas estão em sua primeira gestão no CEAS-CE, o que os deixa muitas vezes na posição de espectadores das decisões tomadas, por não terem vivenciado outros momentos da Política de Assistência Social.

Durante o processo de investigação, os conselheiros usuários demonstraram dificuldades de participação nesse espaço estadual de controle social, ou, por se sentirem como não detentores de suficientes conhecimentos que os permitisse tomar parte nas decisões deliberadas no colegiado.

Referindo a questão da representação e da representatividade tão discutida atualmente, compreendemos que os conselheiros usuários possuem consciência do papel que ocupam, porém nenhum dos entrevistados mantém de fato um contato direto com os segmentos que os escolheram. Isso se caracteriza como um desafio ao processo de publicização da informação entre representantes e representados, de fundamental importância para ação em uma sociedade participativa.

Consideramos que a capacitação desses conselheiros é muito frágil, quase inexistente. Faz-se necessário investir nesse processo para possibilitar um desempenho mais consistente dos usuários conselheiros. Observamos

que neste grupo de conselheiros existe certa confusão sobre o papel da assistência social; essa dúvida deve ser respondida através de capacitações sistemáticas, para que os conselheiros possam estar afinados com a política de assistência social garantindo um controle social coerente.

Como resultado desta pesquisa, acreditamos que o CEAS-CE possa trabalhar questões que venham garantir a participação efetiva dos segmentos, inclusive dos usuários, e nesse sentido, essas ações devem estar pautadas nas seguintes atividades: a) Processo de capacitação sistemática para todos os conselheiros; b) estímulo a publicização da informação para todos os segmentos que se encontram representados no CEAS; c) Ênfase no preparo de futuros conselheiros que poderão estar presentes no colegiado; d) Estímulo a criação de um fórum de usuários, para garantir a mobilização política e concreta destes;

A análise nos revelou que a participação dos usuários ainda é muito frágil, e deve ser melhorada para garantir uma participação eficaz dos usuários nos interior dos conselhos, com ênfase na representatividade e no diálogo entre representantes e representados. É preciso trabalhar na construção de uma política pública universal de assistência social, com a participação efetiva daqueles que são os atores protagonistas desta, os usuários.

O Controle Social, em uma democracia, deve ser exercido logo no início da elaboração de uma política pública estendendo-se ao acompanhamento e monitoramento da execução dos seus programas, projetos e serviços. Para tal, a informação, a transparência e a comunicação são fundamentais em uma gestão pública. Em relação à participação dos conselheiros usuários da assistência surge uma preocupação política que pode se originar nos espaços públicos dos CRAS e CREAS entre outros. A escolha dos usuários há que ser disputada em fórum próprio a fim de materializar a representação de forma mais democrática, limitando a interferência externa.

Esperamos que este trabalho possa contribuir de algum modo, para geração de outras pesquisas visando a consolidação do SUAS.

REFERÊNCIAS

- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 10004: Resíduos sólidos classificação, set. 1987.
- ACCIOLY, Maria Stela Pereira. Aproximação com o conceito de Seguridade Social e sua trajetória: da experiência do Estado Social alemão à flexibilização neoliberal. (s.d)
- ARAUJO. Cleonice Correia. Implantações e Implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: COUTO. Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. – 3. Ed ver. e atual. – São Paulo: Cortez, 2012.
- ASSIS. Marluce Maria Araujo; VILLA. Tereza Cristina Scatena. Disponível em: <http://www.scielo.br/> scielo acesso em: 06 set 2008.
- BASBAUM, Leôncio. História Sincera da República do Brasil (1930 – 1960). V. III, 5. Ed. São Paulo: Alfa Omega, São Paulo: 1985.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1 de 1992 a 44 de 2004, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6, de 1994, - 17 ed. – Brasília-DF: 405 p. - (Série Textos Básicos)
- _____. Constituição Federal do Brasil de 1934. Acesso: <<http://pt.wipiservice.org>>
- _____. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência social, lei nº 8,742, de 7 de dezembro de 1993, publicada na DOU de 8 de dezembro 1993. Brasília-DF.
- BOBBIO, Noberto. Dicionário de Política – Ed. Universidade de Basília – Brasília, 1998
- BONAVIDES, Paulo; Teoria Constitucional e Democracia Participativa . Malheiros Editores LTDA – SP. 2003.
- CAMPOS, Edval Bernadino Campo. “O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS” In: Cadernos

de textos: subsídios para debates: Participação e Controle social do SUAS” – CNAS – 2009

CARVALHO, Alba Maria Carvalho de. “História não tem fim, mas tem começo” – 07/09/ 2004

_____. “Reorganização do Estado Brasileiro na Contemporaneidade: Desafios das Políticas Públicas como Direito de Cidadania.” Fortaleza em 16 de maio de 2005.

_____. Transformações do Estado na América Latina em tempos de ajuste e resistências: governos de esquerda em busca de alternativas. In: NETO, Adelita C. (org). Projetos Nacionais e conflitos na América Latina. Fortaleza: Edições UFC, Edições UECE, UNAM, 2006.

_____. “A Luta por direitos e a afirmação das políticas sociais no Brasil contemporâneo. (p.16-26) Revista CIENCIAS SOCIAIS 39-1 ufc 2008.indd 21. Disponível em: http://www.rcs.ufc.br/edicoes/v39n1/rcs_v39n1a2.pdf acesso em: 05 jul 2014 às 21:30

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CERQUEIRA FILHO. G. A questão social no Brasil: crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CEARÁ, CEAS. Lei de Criação do Conselho e do Fundo Estadual de Assistência Social: Nº 12.531 – (21 de dezembro de 1995) – Publicado no Diário Oficial de 06 de fevereiro de 1996

_____. Regimento do conselho estadual de Assistência Social.

CHAUÍ. Marilda e Nogueira; MARCO Aurélio. O pensamento político e a redemocratização do Brasil . Lua Nova [online]. 2007, n.71, PP. 173- 228. ISSN 0102-6445.

CONDE, Lúcia de Oliveira. “As práticas de Participação Institucionalizadas nos Conselhos de Saúde: Os sentidos de participação”. In: XII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Foz do Iguaçu – 2007

CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde / Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2005.

COUTO, Berenice Rojas. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? 4º ed. – São Paulo: Cortez, 2010

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. In Revista *Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, ano 2, nº 3, dezembro de 2005 – ISSN – 1807-698X. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br> acesso em: 20 jul 2015

CUNHA, Santos Sheila. O Controle Social e seus instrumentos. Disponível em: <http://socialiris.org/imagem/boletim/arg493428c8bc3db.pdf>. 2003 acesso em: 20 jul 2015

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: *Política e Sociedade – Dossiê Movimentos Sociais, participação e democracia*. Santa Catarina: UFSC, outubro de 2004, nº 05, p. 139-164. acesso <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/articie/view/1983/1732>> acesso em: 20 jul 2015

DELGADO, G.; L.Jaccoud; R.P.Nogueira (2009), “Seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania, Políticas sociais: acompanhamento e análise (Edição comemorativa dos vinte anos da Constituição Federal) Vol. 17 (1), p. 17-37.

DIAZ BODENAVE, Juan E. O que é participação – 8º ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ENGELS, Friederich. A origem da Família da Propriedade Privada e do Estado. 3ºed. São Paulo: Escala

FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. 2º ed. Zahar Editores. Rio de Janeiro. 1976

_____, Florestan. Nova República? 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

FOWLER, Marcos Bittencourt. A constitucionalização da Assistência Social: Contexto Legislativo e Tendências. In: *Assistência social: constitucionalização*,

- representação, práticas/ Odaria Battini (org.) São Paulo: Veras Editora, 1998.
- FREIRE, S. M. . Estado, democracia e questão social no Brasil. In: Maria Inês Souza Bravo; Potyara A.P. Pereira. (Org.). Política Social e Democracia. 5ed.São Paulo: Cortez Editora, 2012, v. 05, p. 151-175.
- GAVRONSKI. Alexandre Amaral. “Participação Popular”- 2006. Disponível em: <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Participação+popular>
 acesso em: 25 jul 2015
- GOHN, Maria da Glória . Conselhos Gestores e participação sociopolítica - São Paulo: Cortez, 2001.
- HARTOG. François. Os antigos. In: Democracia/ Org. Darnton. Robert; tradução Clóvis Marques. – Rio de Janeiro: Record, 2001.
- HARVEY, D. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo. Edições Loyola, 1992.
- HEBER, Ricardo. Estado, democracia e repressão política no Brasil. In: REVISTA MULTIDISCIPLINAR Nº 01 - JUNHO DE 2006 / ISSN 1980-5950. Disponível em: <http://www.uniesp.edu.br/revista/revista1/publi-art2.php?codigo=93> acesso em: 20 ago 2015
- JACCOU. Luciana. Política Pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: Assistência social e filantropia : cenários contemporâneos. São Paulo: Veras Editora. 2012.
- JUNIOR. Caio Prado. Formação do Brasil Contemporâneo, Colônia. 9º ed. São Paulo: Brasiliense, 1969.
- LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. Revista Serviço Social e Sociedade n.º 87. São Paulo: Cortez, 2006
- LÜCHAMNN, Ligia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova, 2007, nº 76, p. 139-170. ISSN 0102 – 6445.
- MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. Controle social da política de assistência social: caminhos e descaminhos/ Loiva Mara de Oliveira Machado – Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.
- MARTINS, Valdete de Barros Martins. “Participação e Controle social no SUAS: O que temos é o que queremos” In: Cadernos de textos: subsídios

para debates: Participação e Controle social do SUAS” – CNAS – 2009

MDS,(2015) Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral>

_____. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/beneficiario/cadunico-inclusao> acesso em: 20 jan 2015

MESTINER. Maria Luiza. A intricada relação histórica entre assistência social e filantropia no Brasil. In: Assistência social e filantropia : cenários contemporâneos. São Paulo: Veras Editora. 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. Feminismo e política: uma introdução/ Luis Felipe Miguel, Flávia Biroli. – 1.ed. – São Paulo: Boitempo 2014

MINAYO. Maria Cecília de Souza. Pesquisa Social: teoria, método e criatividade- Petrópolis – RJ: Vozes, 1994

_____. Pesquisa Social: teoria, método e criatividade- Petrópolis – RJ: Vozes, 2001

MONTAÑO, Carlos. Estado, classe e movimento social/ Carlos Montañó, Maria Lúcia Duriguetto. – 1º ed. – São Paulo: Cortez, 2010. – (Biblioteca básica de serviço social; v.5)

MOTA. Ana Elizabete. O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 3º ed.. – São Paulo: Crtez, 2009.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática; Tradução de Luiz Paulo Rouanet. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Potyara A. Estado, Regulação Social e Controle Democrático. IN: Bravo, Ma. Inês Souza Pereira, POtyara A. P. Orgs. Política Social e Democrática – São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001;

NETTO, José Paulo. Introdução ao método da teoria social. **Serviço Social**, p. 667-700, 2009. Disponível em: <http://www.pcb.org.br/portal/docs/int-metodo-teoria-social.pdf> _as 18h de acesso em: 20 jan 2015

NOBRE, Maria Cristina de Queiroz. Estados Keynesiano e Neoliberal: Formas Históricas do Estado capitalista no século xx. In: Humanidades e Ciências Sociais. Fortaleza: UECE, 1999 – Semestral. Conteúdo: ano 3, v.3, n.1, junq

dez, 2001

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática . São Paulo: Cortez, 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. Glossary of health promotion terms. Geneva: World Health Organization/Division of Health Promotion, Education and Communications/Health Education and Health Promotion Unit, 1998.

PAZ, Rosângela D. O. da Paz “Representação e representatividade : dilemas para os conselhos de assistência social” In: Cadernos de textos: subsídios para debates: Participação e Controle social do SUAS” – CNAS – 2009

PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Tradução Luiz Paulo Rouanet, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Potyara A. Pereira. Estado, Regulação Social e Controle Democrático IN: BRAVO, Ma. Inês Souza Pereira, Potyara A. P. Orgs. Política Social e Democracia – São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001

PINHEIRO, Paulo Sergio (s.d.). O conceito de sociedade civil. http://www2.dbd.puc.rio.br/pergamum/tesesabertas/0310315_05_cap_04.pdf. acesso em: 20 jul 2014

POLITICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência social por intermédio da resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004. Brasília-DF.

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática – 2.ed. Rev. - São Paulo: Cortez, 2000.

ROUSSEAU. Do contrato social. São Paulo: Martin Claret, 2003.

ROUSSEAU. Do contrato social. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/contratosocial.html> acesso em: 25 jul 2013

SANTOS. Josiane Soares. Questão Social: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012 – (Coleção biblioteca básica de serviço social; v.6)

SERRA. Maria Tereza de Araújo Serra. O exercício do controle social no âmbito de conselhos de Assistência Social no Ceará: Uma avaliação em processo. Dissertação de mestrado em Políticas Públicas. Universidade

Federal do Ceará. 2013.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do Trabalho Científico. Edição Atualizada. Editora Cortez, São Paulo, 2007.

SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. A descentralização política de assistência social no Ceará: caminhos e descaminhos. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 2007.

SIRAQUE, Vanderlei. O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988. Dissertação de mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

SOARES, Giselle Silva. Entre o Projeto de Modernidade e a efetivação da democracia: marcas deixadas na construção da vida social brasileira. In: Revista Serviço Social e Sociedade- 109, Ed. Cortez - São Paulo, 2012.

SPOSATI, Aldaiza; LOBO, Elza. Controle social e Políticas de Saúde. In: Caderno de Saúde Pública – Rio de Janeiro-RJ: 1992

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: O Mito da Assistência Social – ensaios sobre Estado, Política e Sociedade/ Ana Elizabete Mota(org) – 3º ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ. Sistema de Bibliotecas. Guia de Normalização de Trabalhos Acadêmicos/Sistema de Bibliotecas. Fortaleza, CE, 2014

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Lua Nova, 2006, nº67, p.p 191 – 228. ISSN 0102-6445

VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 2, p. S07-S18, 1998

Available from

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1998000600002&lng=en&nrm=iso>. access on 04 Aug. 2015.

<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1998000600002>. acesso em: 12 jul 2013

WEFFORT, F. C. Formação do pensamento político brasileiro: idéias e personagens. São Paulo: Ática, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista – Conselheiros Usuários



Universidade Estadual do Ceará – UECE
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa – ProPGPq
Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA
Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social

1. Perfil do usuário do CEAS:

Nome:

Sexo: () feminino () masculino

Profissão:

Escolaridade:

Renda Familiar

Estado Civil:

Beneficiário de algum programa do governo? Quais?

Participa de algum grupo social no CRAS, CREAS ou entidades socioassistenciais?

Quais?

1. 1. Desde quando você está no Conselho de assistência:

1.2. Participou de outras gestões do CEAS? Em qual período?

1.3 Já participou ou participa de outros conselhos de políticas públicas? Quais?

1.4 Participou de outros fóruns de políticas (ex. fórum de assistência, conselho de bairro, outros) Quais?

2. Sobre a Participação do usuário do CEAS

2.1 Qual a importância do usuário de assistência social participar de um conselho estadual de assistência?

2.2 Você possui dificuldades de participar das atividades executadas no conselho?
Quais?

2.3 Você considera significativa a participação dos usuários no Conselho? Por que?

2.4 Você acha que o CEAS CE tem um papel decisório na assistência social no estado?

2.5 Quais as medidas de controle social que mais marcaram a ação de controle social sobre a política nessa gestão do conselho?

2.6 Que medidas foram deliberadas no CEAS e que não foram executadas pela Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS?

2.7 Quais comissões que você participa no conselho? Cite a importância das mesmas e as ações e atividades desenvolvidas.

3. O Conselheiro usuário e sua representação

3.1 Como você se sente representando o segmento usuário?

3.2 No conselho você se sente representando somente sua instituição, organização, etc.? Por que?

3.3 Você dá conhecimento das discussões do Conselho junto à sua instituição/ organização? Por que?

3.4 De que modo você “presta conta” de sua participação (representação) no CEAS para os outros usuários da política de Assistência Social? (sistemática, às vezes, nunca prestou conta; não vê necessidade de falar sobre as decisões do CEAS)

3.5 Quais as dificuldades de representar os usuários no CEAS?

3.6 Com se dá sua relação como representante de usuários com os demais conselheiros no interior do CEAS?

4. Capacitação dos conselheiros usuários

4.1 Já participou de capacitações sobre o papel do conselheiro no CEAS?

4.2 Sobre o SUAS?

4.3 Quantas capacitações você participou no último ano?

4.4 Quais os temas discutidos. O que mais lhe surpreendeu?

4.5 Como você considera a qualidade dessa capacitação para o seu desempenho como conselheiro?

5. Relacionamento com as categorias analisadas.

5.1 Você acha que o conselho é um espaço democrático? Porquê?

5.2 Como se deu o processo de escolha do seu nome para conselho estadual (isto é como você chegou ao conselho de assistência social? Participou antes de fóruns?)

5.3. Você acha que a participação do usuário no conselho contribui a política de assistência de que forma?

5.4 Qual o grande desafio posto para o exercício do controle social pelo usuário?

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista (Secretária Executiva)



**Universidade Estadual do Ceará – UECE
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa – ProPGPq
Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA
Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social**

- 1) Data de instalação do CEAS
- 2) Quantas diretorias já tivemos?
- 3) Em que período houve a o início da participação dos usuários no CEAS?
- 4) Quantos conselhos no Ceará tem representação de usuários?
- 5) Como se diferencia a participação das entidades socioassistenciais dos usuários?
- 6) Como você vê do ponto de vista político a participação dos usuários?
- 7) Os usuários são capacitados para exercerem o mandato no conselho?
- 8) A presença dos usuários no CEAS mudou a dinâmica do CEAS? Como?
- 9) Quais as dificuldades/ limites à participação dos usuários?
- 10) Quais as possibilidades da participação dos usuários?

ANEXOS

ANEXO - A

9ª GESTÃO DO CEAS-CE (2014-2016)⁵⁴:

PODER PÚBLICO:

1. Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS

Titular: Silvana de Matos Brito Simões

Suplente: Maria Meirilene Lopes de Brito

2. Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC

Titular: Maria Amália Coelho Lopes

Suplente: Sammya Santos Araújo

3. Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG

Titular: Francisco Menezes de Freitas

Suplente: Mércia Maria de Melo Ponte Lima

4. Secretaria da Saúde – SESA

Titular: Maria Marlene de Almeida Severo Oliveira

Suplente: Acácia Maria Figueiredo Torres de Melo

5. Secretaria da Fazenda – SEFAZ

Titular: Maria Rozelha Pontes Cunha

Suplente: Pedro Paulo Mota Ribeiro

6. Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECITECE

Titular: Francisco Denis Fontenele Veras

Suplente: Maria Adeliene de Araújo Lobão

7. Secretaria das Cidades

Titular: Patrícia Araújo Rabelo

Suplente: Mirles de Andrade Morais

8. Casa Civil

Titular: Camila Facundo Lima

⁵⁴ Disponível em: <http://www.ceas.ce.gov.br/index.php/institucional/conse/gestoes>

Suplente: Samira Fadya Milhome Brasil

9. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS

Titular: Ronaldo Bruno de Andrade

Suplente: Moises Gonçalves Rodrigues

SOCIEDADE CIVIL:

10. Federação de Bairros e Entidades Comunitárias de Caucaia – FEBECC

Titular: Marlúcia Ramos de Fátima de Sousa Gomes

Associação Cearense Pró-idoso – ACEPI

Suplente: Maria dos Remédios Maia Alencar

11. Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza - FBFF

Titular: Renata Moreira da Silva

Sociedade para o Bem Estar da Família – SOBEF

Suplente: Cristiane Martins Gomes da Silva

12. Serviço Social do Comércio – SESC

Titular: Talitta Cavalcante Albuquerque Vasconcelos

Associação dos Moradores do Planalto Caucaia - AMPLAC

Suplente: Francisca Maria de Sousa

13. Conselho Regional do Serviço Social – CRESS – 3ª Região

Titular: Lúcia Elizabeth Moura Rodrigues

Associação dos Servidores da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – ASSTDS

Suplente: Daniel Lima dos Santos

14. Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional - CREFITO 6ª R

Titular: Erika Marques Nobre

Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Ceará – SASEC

Suplente: Maria Andrade Leite

15. Conselho Regional de Psicologia – CRP 11ª Região

Titular: Eronildo Antônio Gomes

Associação Cearense de Terapeutas Ocupacionais - ACTO

Suplente: Arismênia Maria Almeida Lima Góes

16. Usuário do CRAS do Bom Jardim do Município de Fortaleza

Titular: Eliezer Carvalho Nunes

Usuária do CRAS Parque das Nações do Município de Caucaia

Suplente: Francisca das Chagas Pessoa

17. Usuário do CRAS do Pirambu do Município de Maracanaú**Titular:** José Valdecir Guimarães**Usuário do CRAS do Acaracuzinho do Município de Fortaleza****Suplente:** Maria Olímpia de Almeida Silva**18. Usuária do Grupo de Idosos-CRAS Sede do Município de Caucaia****Titular:** Aduino Gomes da Rocha**Usuária do Grupo de Mulheres do CRAS de Aquiraz****Suplente:**