



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
MONIQUE JOELMA TAVARES DE SOUZA

**Registros dos olhares dos representantes da sociedade civil sobre
o Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS/CE**

FORTALEZA – CEARÁ
2012

MONIQUE JOELMA TAVARES DE SOUZA

Registros dos olhares dos representantes da sociedade civil sobre o Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS/CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, do Centro de Estudos Sociais Aplicados, da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Sociedade.

Área de concentração: Políticas Públicas.

Orientador(a): Prof^a. Dr^a. Liduina Farias Almeida da Costa.

FORTALEZA – CEARÁ
2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Biblioteca Central Prof. Antônio Martins Filho

S719r Souza, Monique Joelma Tavares de.
Registros dos olhares dos representantes da sociedade civil sobre o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS / CE / Monique Joelma Tavares de Souza. – 2012.
131 f. ; enc. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, Fortaleza, 2012.

Área de Concentração: Políticas Públicas.
Orientação: Prof^a. Dr^a. Liduina Farias Almeida da Costa.

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Assistência social.
3. Serviço Social. 4. Sociedade civil. 5. Controle social. I.
Título.

CDD: 361.3

MONIQUE JOELMA TAVARES DE SOUZA

**REGISTROS DOS OLHARES DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE
CIVIL SOBRE O CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL -
CEAS/CE .**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Sociedade.

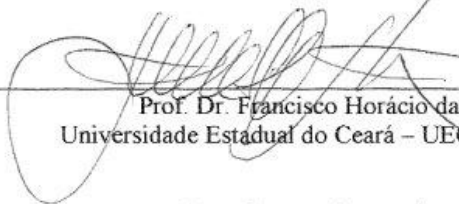
Área de concentração: Políticas Públicas

Aprovada em: 17/04/2019

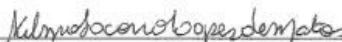
BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Liduina Farias Almeida da Costa
(Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará – UECE



Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará – UECE



Profa. Dra. Kelma Socorro Lopes de Matos
Universidade Federal do Ceará -UFC

FOLHA DE AVALIAÇÃO

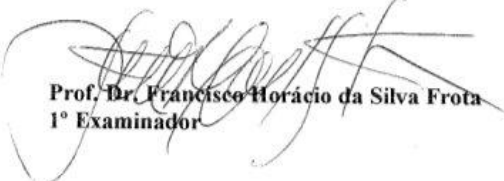
Título da dissertação: Registros dos olhares dos representantes da sociedade civil sobre o Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS/CE .

Nome da Mestranda: Monique Joelma Tavares de Souza

Nome do Orientador: Profa. Dra. Liduina Farias Almeida da Costa

BANCA EXAMINADORA:


**Profa. Dra. Liduina Farias Almeida da Costa –
Orientadora**


**Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
1º Examinador**


**Profa. Dra. Kelma Socorro Lopes de Matos
2º Examinadora**

Data da Defesa: 17/04/2012

Conceito obtido: SATISFATORIO

Aos meus pais, Otacílio Tavares e Maria Hilda, pelos valores transmitidos.

Ao meu marido Cicero Matos pelo companheirismo.

AGRADECIMENTOS

A Deus que me deu a inspiração necessária para alcançar mais esta conquista tão importante para a minha vida pessoal e tão necessária para minha vida profissional.

A minha mãe Hilda por me transmitir seu gosto pelos livros e pela leitura e ter me incentivado desde criança a seguir pelo caminho dos estudos. A meu pai Otacílio por ter me ensinado a ter força de vontade, garra e determinação para alcançar meus objetivos. Agradeço pela compreensão, pela força e por acreditarem em mim, sempre.

Ao meu marido, amigo e companheiro de todas as horas, Cícero, que desde o início dessa caminhada, já na seleção para o mestrado, acreditou que eu seria capaz de alcançar mais esta realização. Agradeço pela compreensão em todos os momentos, principalmente naqueles em que deixei de lado meu papel de esposa para me dedicar tão somente ao de estudante. Agradeço pelo companheirismo, pela dedicação, pela paciência e tranquilidade com que encarou todo meu “devir” nesse processo, sendo para mim o braço forte que me conduziu nos momentos difíceis e a mão suave que me cumprimentou nas vitórias.

A minha irmã e fiel amiga Marise que esteve ao meu lado em todos os momentos com palavras de otimismo e atitudes de apoio que contribuíram, sobremaneira, para a conclusão deste trabalho. Gratidão é a palavra que dedico a esta pessoa iluminada que, por anos, tem cuidado de mim com dedicação e zelo.

A meus sobrinhos Nathanael e Emanuel pelos momentos partilhados, trazendo descontração e leveza a esse momento de constante exercício do pensar.

A minha orientadora, professora Liduina Farias, mestre de profunda sabedoria, não somente aquela adquirida durante os anos de estudo e dedicação à academia, mas adquirida principalmente pela capacidade intuitiva de compreensão e entendimento sobre o ser humano, nunca permitindo que a dimensão técnica do trabalho se sobressaísse à dimensão humana. Acredito que tal virtude é possível para aqueles que possuem espírito elevado e disposição na alma para crer que o impossível não existe.

À equipe da Área de Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e Assessoramento aos Municípios da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado – STDS, especificamente a equipe do período em que fui colaboradora daquele setor (anos de 2008 e 2009), momento crucial para a delimitação do objeto deste estudo.

A toda a equipe técnica do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/CE pela boa vontade com que me ajudaram a realizar grande parte da minha pesquisa de campo. Agradeço à Ângela e Rafele que diretamente contribuíram na organização do material a partir do qual realizei a pesquisa. Agradeço especialmente a Tereza Serra, pela atenção que sempre demonstrou à minha pessoa e o respeito à minha pesquisa, estando sempre disponível para conversar, ceder informações, tirar dúvidas, prestar esclarecimentos fundamentais para a realização deste trabalho.

Ao Mestrado Acadêmico de Políticas Públicas e Sociedade – MAPPS pela oportunidade concedida. A coordenação, secretaria, corpo docente e pessoal de apoio que cotidianamente trabalham para manter acessa a chama da busca pelo conhecimento.

Aos professores Horácio Frota e Irma Moroni pelas importantes contribuições na banca de qualificação.

Aos professores Horácio Frota e Kelma Matos por aceitarem o convite para participar da banca de defesa.

Aos colegas da turma 10 do MAPPS não só pelos momentos partilhados em sala de aula ou eventos acadêmicos, mas também pelos laços de solidariedade, apoio, amizade que se fortaleceram durante esse período juntos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pelo apoio à pesquisa.

Pra não dizer que não falei das flores

Caminhando e cantando
E seguindo a canção
Somos todos iguais
Braços dados ou não
Nas escolas, nas ruas
Campos, construções
Caminhando e cantando
E seguindo a canção

Vem, vamos embora
Que esperar não é saber
Quem sabe faz a hora
Não espera acontecer

(...)

Os amores na mente
As flores no chão
A certeza na frente
A história na mão
Caminhando e cantando
E seguindo a canção
Aprendendo e ensinando
Uma nova lição

Vem, vamos embora
Que esperar não é saber
Quem sabe faz a hora
Não espera acontecer

Geraldo Vandré

RESUMO

Este trabalho investiga o controle social sob a ótica dos representantes da sociedade civil no Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/CE, nesse sentido buscou compreender qual controle social tem ocorrido a partir da atuação do CEAS/CE. Os objetivos específicos buscaram: identificar os representantes da sociedade civil no Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/CE; investigar como tem-se concretizado o controle social sobre os rumos da política de assistência social no Ceará; descrever como ocorre a atuação dos representantes da sociedade civil no CEAS/CE; identificar as relações políticas e institucionais do conselho com os órgãos governamentais, com ênfase no órgão gestor da política de assistência social no Ceará – STDS. Para o desenvolvimento desta pesquisa, de natureza qualitativa, o percurso metodológico escolhido consistiu na pesquisa bibliográfica; pesquisa documental; a observação participante. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de estudos em autores que subsidiaram a construção de um referencial teórico que possibilitou ampliar a leitura da realidade que se buscou compreender. Dentre os autores pesquisados, destacam-se: COUTINHO (1989; 2008), GOHN (1987; 2001; 2008; 2011), NOGUEIRA (2005), OFFE (1984), OLIVEIRA (1998), PEREIRA (2000), SPOSATI (2009), RAICHELIS (2007), TELLES (1999). Já a pesquisa documental incluiu as seguintes legislações: Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS; Política Nacional da Assistência Social – PNAS; Norma Operacional Básica NOB/SUAS; Lei de criação do CEAS/CE e suas alterações; atas das reuniões ordinárias do período de junho de 2010 a outubro de 2011; regimento interno do CEAS/CE. Os resultados da pesquisa apontam que ainda há muitas fragilidades no que tange à preparação dos conselheiros que compõem o CEAS, com destaque para os conselheiros usuários, embora a inclusão deles nos assentos do CEAS tenha-se constituído como um avanço. Persistem, ainda, muitas dificuldades relativas ao entendimento sobre orçamento público, que pode dificultar o exercício do controle social. No que tange aos conselhos municipais, o CEAS pode funcionar como árbitro em situações específicas, mas também como assessor em algumas matérias ou fiscalizador em outras, persistindo ainda a lógica de que o ente estadual deve direcionar as ações do ente municipal. Apesar disso, ainda há a preocupação de aproximá-lo das ações na esfera municipal, nesse sentido a ampliação de reuniões ou visitas institucionais são colocadas como prioridades. Por fim, destaca-se o pouco apoio técnico que o CEAS dispõe, restringindo-se na maioria das vezes ao trabalho dos servidores da STDS que comparecerem ao CEAS para atender demandas relativas aos assuntos em pauta. Em alguns casos, esta assessoria reduz-se a orientações sobre a operacionalização da política de assistência social, sem contudo aprofundar o debate acerca das questões políticas.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação de Políticas Públicas. Assistência Social. Serviço Social. Sociedade Civil. Controle Social.

RESUMEN

En este trabajo se investiga el control social en la perspectiva de los representantes de la sociedad civil del Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/CE, en consecuencia trató de comprender que control social se ha producido a partir de las acciones de el CEAS/CE. Los objetivos específicos fueron: identificar los representantes de la sociedad civil en el CEAS/CE; investigar cómo se ha implementado el control social sobre la política de asistencia social en Ceará; describir como es el trabajo de los representantes de la sociedad civil en el CEAS/CE; identificar las relaciones institucionales y políticas entre el Consejo y los organismos gubernamentales, con énfasis en la agencia de gestión de la política de asistencia social en Ceará – STDS. Para el desarrollo de esta investigación, de carácter cualitativo, la metodología elegida fue la pesquisa bibliográfica, la investigación documental, la observación participante. La pesquisa bibliográfica se realizó en base en autores que apoyaron la construcción de un marco teórico que permitió ampliar la interpretación de la realidad analizada. Entre los autores estudiados incluyen: Coutinho (1989, 2008), Gohn (1987, 2001, 2008, 2011), Nogueira (2005), Offe (1984), Oliveira (1998), Pereira (2000), Sposati (2009), Raichelis (2007), Telles (1999). La investigación documental incluye las siguientes leyes: LOAS; PNAS, NOB/SUAS; Ley de Creación del CEAS/CE y sus modificaciones; las actas de las reuniones ordinarias del período junio 2010 a octubre 2011; estatuto de CEAS/CE. Los resultados muestran que existen muchas debilidades en relación con la preparación de los consejeros, especialmente los usuarios, aunque su inclusión en los asientos del CEAS se ha constituido como un gran avance. Permanece todavía muchas dificultades relacionadas con la comprensión del presupuesto público, lo que puede dificultar el ejercicio del control social. Con respecto a los consejos municipales, el consejo puede actuar como árbitro en situaciones específicas, pero también como asesor en algunos temas o supervisar a otros, aún persiste la lógica que el Estado debe dirigir las acciones de la municipalidad. Sin embargo, todavía existe la preocupación de llevarlo acciones en el municipal, en consecuencia la expansión de las reuniones o visitas institucionales se colocan como prioridades. Por último, hay poco apoyo técnico al CEAS/CE, restringido principalmente al labor de los servidores de STDS que asisten a los CEAS para satisfacer las demandas relacionadas con los asuntos de la agenda. En algunos casos, esto reduce las directrices de asesoramiento sobre la operacionalización de la política de asistencia social, pero sin más debates sobre temas políticos.

PALABRAS-CLAVE: Evaluación de las Políticas Públicas. Asistencia Social. Trabajo Social. Sociedad Civil. Control Social.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Representação da sociedade civil por segmento e pela condição 93 ocupada pelo representante, se titularidade ou suplência.

LISTA DE QUADROS

| | | |
|----------|---|----|
| QUADRO 1 | Divisão dos setores do Estado de acordo com a forma de propriedade. | 43 |
| QUADRO 2 | Competências do CEAS/CE | 98 |
| QUADRO 3 | Competências dos conselheiros | 99 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

ADINS – Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

APRECE – Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará

ASSTDS – Associação dos Servidores da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CBIA – Centro Brasileiro para a Infância e a Juventude

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CEBS – Comunidades Eclesiais de Base

CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CIDI – Centro Integrado de Desenvolvimento Infantil

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CND – Conselho Nacional de Desenvolvimento

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

CONSEAS – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONTAG – Confederação dos Trabalhadores da Agricultura

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

FBFF – Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza

FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social

FECOP – Fundo de Combate à Pobreza

FETRAECE – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Ceará

FOEAS – Fórum Estadual de Assistência Social

FONACEAS – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MJ – Ministério da Justiça
MP – Medida Provisória
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB – Norma Operacional Básica
NOB/RH – Norma Operacional Básica/Recursos Humanos
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OG – Organização Governamental
ONG – Organização Não Governamental
PCFMV – Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social
SAS – Secretaria de Assistência Social
SASEC – Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Ceará
SECITECE – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Superior
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Social de Aprendizagem Industrial
SESA – Secretaria de Saúde
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SIAP – Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas e Projetos
SNI – Serviço Nacional de Informação
SSPDS – Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
STDS – Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UNE – União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

| | | |
|-------|--|-----|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 16 |
| 2 | A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL | 22 |
| 2.1 | A proteção social no país: caminhos e descaminhos..... | 26 |
| 2.1.1 | <i>O percurso das políticas sociais no Brasil – período dos anos 30 aos anos 90.....</i> | 31 |
| 2.2 | A reforma do Estado nos anos 90 e a política de assistência social..... | 41 |
| 2.3 | O Sistema Único de Assistência Social - SUAS..... | 57 |
| 3 | DISCUTINDO CONCEPÇÕES TEÓRICAS..... | 63 |
| 3.1 | O controle social e seus múltiplos significados..... | 63 |
| 3.1.1 | O controle social nas políticas públicas: o pressuposto da participação social..... | 73 |
| 3.2 | Cenários da participação no Brasil: a sociedade civil na condução dos processos participativos contemporâneos..... | 80 |
| 4 | O CEAS/CE E O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO CEARÁ..... | 87 |
| 4.1 | Notas sobre os conselhos gestores no Brasil..... | 87 |
| 4.2 | Um breve percurso sobre a história do CEAS/CE | 91 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 121 |
| 6 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 127 |

1. INTRODUÇÃO

O desejo de pesquisar sobre esse tema nasceu inicialmente a partir da experiência como assistente social em dois Centros Comunitários vinculados à gestão estadual da assistência social, antiga Secretaria da Ação Social – SAS, atualmente Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, entre os anos de 2006 a 2009.

Nesse período, desenvolveu-se atividades diretamente com a população usuária desses espaços, que residia nas comunidades situadas nas áreas de abrangência desses Centros, um deles localizado no bairro Jardim das Oliveiras, Conjunto Tancredo Neves, e o outro localizado no bairro João XXIII. Contudo, a necessidade de investigar o controle social sob a ótica dos representantes da sociedade civil no Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/CE consolidou-se quando a atuação profissional direcionou-se para o setor de assessoria aos municípios, na STDS (período de março de 2008 a janeiro de 2010). Tal setor mantinha equipe de técnicos em constante contato com gestores e trabalhadores da política de assistência social nos municípios, sendo então responsável pelo acompanhamento da gestão desta política no nível municipal. Nessa nova etapa de trabalho, aprofundaram-se os conhecimentos sobre os aspectos legais e normativos da política de assistência social, além de obter maior aproximação acerca de seu funcionamento na esfera estadual e municipal, dado o relacionamento profissional com gestores, conselheiros e técnicos, dentre outros atores envolvidos no desenvolvimento da política de assistência social.

Além do trabalho com assessoria, trabalhou-se também na facilitação de três módulos de uma capacitação direcionada aos trabalhadores da assistência social na região da Chapada da Ibiapaba (envolvendo profissionais de treze municípios). Essa capacitação foi elaborada e desenvolvida pelos técnicos do setor em destaque, e visava capacitar parte das equipes de profissionais da gestão da política de assistência social de todos os municípios do estado do Ceará.

A experiência compartilhada devido à convivência com trabalhadores de outros municípios fortaleceu a necessidade de mergulhar mais nos estudos sobre a política de assistência social, escapando assim do viés totalmente amparado no discurso governamental sobre o “*vir-a-ser*” dessa política, conforme expresso em

manuais, cartilhas e demais documentos oficiais.

O diálogo proporcionado com os diversos atores da política de assistência social durante as capacitações possibilitou reflexões acerca das dificuldades de sua operacionalização, mesmo após os avanços legais obtidos, evidenciando assim o distanciamento entre as leis, as normas, os modelos e as cartilhas apresentadas pelo aparato institucional governamental federal – com destaque para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – e o fazer dos profissionais que atuam na política de assistência social.

A partir das visitas realizadas nos municípios durante as assessorias realizadas, em especial junto às secretarias municipais de assistência social, perceberam-se as fragilidades do controle social, principalmente quando o foco da observação eram os Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS's, que apresentavam inúmeras dificuldades, dentre elas pode-se mencionar a ausência de instalações próprias, a presença de conselheiros representando a sociedade civil, mas fortemente ligados à gestão municipal, como pode ser observado em algumas situações pontuais.

Concomitante a aproximação com as realidades dos municípios, também houve uma aproximação com a realidade do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS, que possui um expressivo avanço na sua regulamentação, como se observa na sua lei de criação que data de 1998, o regimento interno, o código de ética, dentre outros documentos que fundamentam a existência do conselho e, em consequência, cria ambiente necessário para que ocorram as ações que visem o controle social.

Contudo é imprescindível destacar que essas observações geraram indagações sobre o controle social que acontece no âmbito da política de assistência social, pois no que tange ao controle social que ocorre nos conselhos, este não pode nem deve ser reduzido aos procedimentos que fazem parte da rotina dele, como a aprovação de planos, a aprovação das contas, dentre outras ações que fazem parte de uma função burocrática necessária ao funcionamento do conselho. Há que se ter em mente que o controle social diz respeito à democratização das políticas públicas, não devendo ser reduzido a rotinas e procedimentos.

Finalmente, as reflexões já iniciadas durante a trajetória profissional receberam maior ênfase durante a realização das Conferências Municipais e

Conferência Estadual de Assistência Social, ocorridas aqui no estado do Ceará no ano de 2009, cujo tema principal foi: “*Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social – SUAS*”.

A participação como conferencista nas conferências municipais, nos municípios de Guaiúba, Aratuba, Eusébio e Maranguape, e como facilitadora de um dos grupos de trabalho na conferência estadual foi decisiva para a escolha do tema, problematização e delimitação do objeto de estudo.

Esse acúmulo de experiências e o forte desejo de aprofundamento teórico nessa área geraram indagações sobre aspectos relevantes para a consolidação da política de assistência social no Brasil, destacando as relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade após o processo de democratização do país, momento em que se ampliou a possibilidade de criação de espaços de interlocução entre ambos.

A análise dos relatórios das conferências estadual e nacional de assistência social de 2009 conduz à seguinte afirmação: os conselhos na atualidade constituem-se como importantes instrumentos para discussão de temas relevantes, para o fortalecimento da assistência social como política pública nas três esferas de governo, sendo também considerados mecanismos capazes de ampliar o acesso ao conhecimento acerca dessa política, os direitos que ela assegura e as proteções que afiança. Entretanto, passados dezoito anos de aprovação da LOAS, ainda há muitos desafios a serem vencidos a fim de que esses espaços sejam efetivamente utilizados para o debate, a discussão, a negociação, e a busca de consensos com o objetivo de promover o alcance dos direitos socioassistenciais a todos os usuários dessa política. Um desses desafios consiste em dar maior visibilidade aos conselhos, seja fortalecendo e qualificando suas representações, seja ampliando sua atuação junto aos segmentos dos usuários, para que de uma forma ou de outra o controle social sobre a política de assistência social possa ser efetivado.

A escolha pelo segmento não governamental como foco dessa investigação não foi por acaso, mas tem a ver, necessariamente, com o significado atribuído ao conceito de sociedade civil após a reforma do Estado, ocorrida na década de 1990, momento em que passou a ser compreendida a partir de variadas manifestações advindas de múltiplos segmentos da sociedade, tudo se contrapondo à esfera estatal e ao mercado. Tal conceituação, desprovida de referencial analítico crítico, reduz seu significado ao engajamento nas concepções políticas hegemônicas

de inspiração neoliberal, ainda hoje presentes no cenário político brasileiro.

O percurso metodológico escolhido aproximou-se do método “hermenêutico dialético” desenvolvido por Minayo (1999) quando do seu trabalho empírico na área da saúde. A escolha desse caminho deu-se devido ao entendimento de que, a partir dele, é possível interpretar os significados das falas dos sujeitos inseridos em seus contextos a fim de captar a realidade concreta do fenômeno, levando em conta as subjetividades envolvidas nesse processo.

Com este método, pretendo estabelecer o que Minayo (1999) denomina de “campo das determinações fundamentais”, que consiste na contextualização histórica do grupo social pesquisado (os conselheiros representantes da sociedade civil no CEAS/CE), compreendendo principalmente a política de assistência social no que concerne ao controle social como categoria em construção por esses sujeitos; além da sua participação no CEAS/CE, entendido como espaço institucional híbrido para o exercício desse controle.

Desta forma, concorda-se com a afirmação da autora de que, “do ponto de vista histórico, a postura interpretativa dialética reconhece os fenômenos sociais sempre como resultados e efeitos da atividade criadora tanto imediata quanto institucionalizada”. Por isso, o centro da análise, que é a ação humana, é considerado como resultado de condições anteriores, exteriores, mas também como práxis (MINAYO, 1999).

Para o desenvolvimento desta pesquisa de natureza qualitativa, realizou-se pesquisa bibliográfica, documental e a técnica de observação participante. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de estudos de autores que subsidiaram a construção de um referencial teórico que possibilitou ampliar a leitura da realidade que se buscou compreender. Dentre os autores pesquisados, destacam-se: COUTINHO (1989; 2008), GOHN (1987; 2001; 2008; 2011), NOGUEIRA (2005), OFFE (1984), OLIVEIRA (1998), PEREIRA (2000), SPOSATI (2009), RAICHELIS (2007), TELLES (1999).

A pesquisa documental incluiu as seguintes legislações: Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993); Política Nacional da Assistência Social – PNAS (2004); Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB/SUAS (2005); Lei de criação do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS/CE e do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS (Lei nº 12.531 de 21 de dezembro de 1995) e

posteriores alterações dadas pelas seguintes leis (Lei nº 12.576 de 23 de abril de 1996; Lei nº 13.992 de 06 de novembro de 2007; Lei nº 14.279 de 23 de dezembro de 2008); atas das reuniões ordinárias do período de junho de 2010 a outubro de 2011; regimento interno do CEAS/CE aprovado em fevereiro de 2010.

A pesquisa empírica iniciou-se durante a experiência profissional, período em que foi possível a observação e participação em rotinas do CEAS/CE, especialmente nos momentos anteriores e posteriores às conferências municipais e estaduais. Também se realizou uma entrevista aberta com membro do CEAS/CE. Esta entrevista possibilitou reconstruir a trajetória da assistência social no Estado, resgatando também a história do CEAS/CE, movimentos que aconteceram concomitantemente. Os instrumentos de coleta subsidiaram o entendimento acerca da categoria controle social a partir dos sujeitos da pesquisa.

Enfatiza-se que o estudo das atas das reuniões do CEAS/CE foi realizado a partir de um roteiro elaborado, com o objetivo de sistematizar as informações, facilitando o destaque dos conteúdos relevantes à pesquisa, contribuindo assim para alcançar o objetivo geral desta investigação, que consistiu em compreender o controle social a partir dos olhares dos conselheiros do CEAS.

As falas e expressões contidas nesses documentos expõem com clareza as discussões acerca do desenvolvimento da política de assistência social, trazendo desta forma a compreensão de que o conselho, apesar de possuir um caráter instrumental para o exercício do controle social, já que em sua dinâmica de atuação as rotinas e os procedimentos adotados são normatizados, seja pelo seu regimento interno, pelo seu código de ética, além das orientações emanadas do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ele não está alheio à realidade objetiva das manifestações da questão social no Estado. Com essa compreensão, tornou-se possível afirmar que os atores que compõem o CEAS/CE constituem-se como parte das forças vivas do processo de construção da assistência social no Ceará.

A observação das rotinas do conselho demonstra que além dos conteúdos postos em pauta para apreciação do colegiado, muitas questões debatidas esbarravam nos limites do conselho e por este motivo não se constituíam em ações efetivas. Algumas discussões iniciavam-se a partir da leitura de um texto, sempre no início de cada reunião. As temáticas abordadas constituíam-se nas mais diversas e algumas promoviam reflexões que permitiam, por um instante, suspender

o cotidiano da ação pragmática e mergulhar na realidade objetiva dos problemas sociais do Estado. Nesse sentido, percebe-se também que os conselheiros da sociedade civil no CEAS/CE contribuem muito, já que, em muitas situações, expõem fatos relativos aos segmentos por eles representados.

Diante de tais considerações, o texto desta dissertação está organizado da seguinte forma: no capítulo I, apresenta-se a política de assistência social no cenário brasileiro contemporâneo, esboçando-se algumas considerações sobre a formação do sistema de proteção social no país, fazendo um breve percurso sobre as políticas sociais no Brasil dos anos 30 aos anos 90. Destaca-se nessa trajetória como o processo de reforma do Estado brasileiro, ocorrido na década de 1990, contribuiu para alterar o cenário das políticas públicas trazendo implicações para elas. Apresenta-se ainda, de forma sucinta, a atual configuração da política de assistência social obtida com a criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O capítulo II trata de aspectos relativos à categoria controle social, destacando a multiplicidade de interpretações possíveis ante a sua evolução histórica. Enfatiza-se o controle social nas políticas públicas, especificamente após o movimento de redemocratização do país, ressaltando o pressuposto da participação social e a culminância da abertura de espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade. Na sequência, mencionam-se os diversos cenários da participação social no Brasil, e o papel da sociedade civil na condução dos processos participativos contemporâneos.

O capítulo III trata brevemente sobre os conselhos gestores no Brasil, com ênfase para seu papel no tocante ao controle social na política de assistência social. Resgata-se o surgimento do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/CE, bem como apresentam-se registros que revelam os olhares dos representantes da sociedade civil sobre este conselho.

2. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL¹

A assistência social, tal como se configura no Brasil hoje, percorreu longo caminho. Seu estatuto jurídico teve início com sua inscrição na carta constitucional de 1988 e traduz-se atualmente na formulação de um sistema, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no qual estão balizados os princípios e as diretrizes dessa política, bem como estão inscritos os mecanismos de regulação e controle por meio dos quais ela deve ser executada no âmbito da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Desde a promulgação da LOAS em 1993, a política de assistência social está definida como política pública de direitos, devendo articular-se com as demais políticas setoriais visando o enfrentamento das situações de vulnerabilidades ou riscos sociais e pessoais, garantindo, assim, os mínimos sociais às famílias e indivíduos em seus territórios. Entretanto, é mister destacar o caráter que a política de assistência social adquiriu nos últimos anos, já que sofreu, assim como as demais políticas públicas, com a redefinição do papel do Estado como garantidor de direitos.

É conhecido o legado histórico da assistência social antes de tornar-se política pública. Tratada de forma residual em relação às demais políticas, adquiriu caráter focalizador, assistencialista, marcado pela filantropia e por ações descontinuadas que não atingiam a plena satisfação das necessidades² dos

¹ Nesse primeiro ponto, não se objetiva historicizar todo o percurso da assistência até os dias atuais, e sim descrever, de forma panorâmica, as raízes primitivas da prática da assistência mostrando que o entendimento sobre o momento atual não pode estar descolado de uma análise histórica que enfatize características constitutivas dessa prática. Diante disso, ressalta-se que, para os objetivos deste estudo, essa visão panorâmica tornou-se necessária, porém, demarca-se aqui que o foco da pesquisa que consiste em analisar o controle da sociedade civil na política de assistência social na atualidade, sendo a compreensão de controle àquela descrita na Constituição Federal de 1988. Toda a discussão sobre a assistência social apresentada nesse trabalho diz respeito à assistência social como política pública no Brasil.

² Importante destacar as considerações de PEREIRA (2000). Nesta obra, a autora discute o conceito de necessidades humanas básicas para a formulação das políticas sociais à luz de diversas teorias. Antes de adentrar na conceituação de necessidades humanas básicas, a autora demarca a existência de diferenças conceituais entre as concepções de mínimo e básico. Considera que mínimo diz respeito a algo que se aproxima da desproteção social. O básico anuncia algo fundamental, primordial. Sendo assim, tais terminologias não podem ser equiparadas em termos conceituais, políticos e empíricos, logo, a condição para a construção de uma cidadania ativa deve pautar-se por políticas públicas que primem pela distribuição de bens e serviços sociais básicos ou essenciais. A busca pela otimização desses bens e serviços distribuídos socialmente deve, portanto, pautar-se não em preferências ou desejos individuais, mas nas necessidades humanas sociais. No que se refere a tais necessidades, a autora apresenta

usuários nem contemplavam a garantia de direitos de cidadania.

Uma análise panorâmica sobre a assistência pode ser encontrada em Martinelli (1997). Seus estudos apontam o fato de que a assistência enquanto prática tem raízes antigas e fora, por séculos, compreendida “... como uma forma de controlar a pobreza e ratificar a sujeição e a submissão dos trabalhadores” (Martinelli, 1997, p. 84). Tal pensamento difundido pela Europa durante os séculos XVIII e XIX baseava-se na Lei dos Pobres, existente na Inglaterra durante as dinastias Tudor e Stuart. Porém, antes mesmo de tornar-se prática racional ou científica, a assistência ligava-se ao viés da caridade desde a Antiguidade, em diversas partes do mundo, e suas práticas existiam entre vários povos em diversas culturas já na era pré-cristã.

No mundo antigo, a assistência era uma tarefa executada pelas “*Confrarias do Deserto*”, que tinham originalmente o objetivo de facilitar o deslocamento das caravanas no deserto; anos depois, estendendo suas ações às cidades, ajudavam as pessoas que sofriam por privações, abandono ou doenças. A assistência prestada nessas situações centravam-se nas doações de esmolas, roupas, gêneros alimentícios e nas visitas domiciliares. Já na era cristã, a assistência fundamentava-se não somente na caridade, mas também nos ideais de justiça, focando suas ações para além da ajuda material, já que havia também uma preocupação com a vida espiritual.

De acordo com Martinelli (1997), o viés da caridade sempre esteve na base da prática da assistência, contudo, “desde a época medieval e avançando para épocas mais recentes, que atingiram até mesmo o século XIX a assistência era encarada como forma de controlar a pobreza e de ratificar a sujeição daqueles que não tinham posses ou bens materiais” (Martinelli, 1997, p. 97). Apesar da racionalização da prática da assistência na era cristã ter iniciado com a Igreja Católica, esta, tão logo o capitalismo começou a se desenvolver, passou a preocupar-se com questões temporais e foi se distanciando das camadas

diversos enfoques que buscam conceituá-las, já que elas estão na base da formulação dos direitos sociais que devem ser garantidos via políticas públicas. Apesar da dificuldade de conceituação, Pereira (2000) apreende dos estudos de Doyal e Gough em que afirmam o fato de em todos os tempos e em todas as culturas existirem necessidades humanas básicas comuns a todos os seres humanos. A satisfação dessas necessidades (que são qualificadas como objetivas e universais) é pressuposto fundamental para o desenvolvimento de uma vida humana digna. Assim, a saúde física e a autonomia dos seres humanos são alcançadas pela satisfação dessas necessidades.

empobrecidas.

A Reforma Protestante trouxe novos contornos à mercantilização da fé propagada na Igreja Católica no século XIV, e contribuiu para uma concepção diferenciada para a prática da assistência: a de que deveria ser responsabilidade do Estado e não da Igreja. Os pressupostos do protestantismo reforçaram a organização da assistência que passou a ser organizada em bases laicas.

Uma tentativa de restabelecimento das bases cristãs da assistência ocorreu na França no século XVII por iniciativa de São Vicente de Paulo, tendo encontrado como obstáculo a Revolução Francesa. Pois a organização societária e jurídica, estabelecida após a revolução, apontou novamente a prática da assistência como dever do Estado, não provocando, assim, mudanças nas práticas já desenvolvidas. Somente no final da metade do século XIX, na Inglaterra, houve uma tentativa de racionalização da prática da assistência com bases científicas.

A situação insustentável dos trabalhadores e o agravamento da questão social como produto da exploração irracional do modo de produção capitalista emergiam no mundo moderno e chamavam a atenção da classe burguesa, já que assistia a ordem social criada por ela ameaçada em suas bases ante a elevação do grau de politização dos trabalhadores. Assim, a alta burguesia inglesa, o Estado e Igreja Católica fundaram a Sociedade de Organização da Caridade, que, segundo Martinelli (1997), funcionou como verdadeira estratégia política no século XIX. Essa aliança visava, acima de tudo, manter a classe trabalhadora sob rígido controle, e a assistência prestada passou a ter, além de uma função econômica – pois, controladas as massas, garantia-se a reprodução do capital – uma função ideológica e também de controle. Dito de outra forma, a assistência prestada nos primórdios do capitalismo servia à reprodução do capital uma vez que suas atenções visavam, dentre outras coisas, corrigir as “distorções sociais” típicas das classes trabalhadoras pobres.

Em síntese, é possível afirmar que a assistência representou, por muito tempo, não só o atendimento a situações materiais, mas estava diretamente ligada a um dever moral de atendimento aos pobres, aos necessitados, reforçando a incapacidade daqueles que dela necessitavam e a caridade daqueles que a prestavam.

Os estudos de Boschetti (2003) apontam que a afirmação do que é

assistência social, qual seu campo de ação e suas finalidades se dá no momento do reconhecimento político e legal dela enquanto dever político, determinado por uma condição de cidadania. Afirma, ainda, que no Brasil esse reconhecimento se deu tardiamente, pois desde a década de 1940 o Estado brasileiro realizava intervenções na área por meio da Legião Brasileira de Assistência – LBA, criada em 1942 no governo de Getúlio Vargas.

Esse reconhecimento tardio da assistência social como direito no Brasil, conforme afirma Boschetti (2003), ocorreu devido a alguns fatores sintetizados da seguinte forma: a subordinação a interesses clientelistas; o fato de ser implementada em função de interesses políticos econômicos dos governos de plantão; a descontinuidade das práticas retardando o seu reconhecimento como política social; a confusão entre assistência e filantropia. Além desses fatores históricos, a assistência social enfrentou resistências para o seu reconhecimento como direito devido ser uma política em constante conflito com as formas de organização do trabalho³ (BOSCHETTI, 2003, p. 42 – 44).

Outras análises contemporâneas demonstram que, no Brasil, a definição da assistência social como política pública se construiu no relacionamento da sociedade civil com o Estado, destacando-se entidades representativas de variados segmentos sociais destituídos de meios de vida dignos como os abrangidos pela política de assistência social; entidades profissionais, destacando-se os Conselhos de Serviço Social (Federal e Regionais) que estiveram à frente dos movimentos reivindicatórios pela regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS/1993. Tais movimentos ocorreram no período em que a sociedade civil brasileira se mobilizava também contra a fome de cerca de três milhões de brasileiros em que os nordestinos pobres eram cada vez mais estigmatizados em razão de suas condições de vida. Porém, antes de sua institucionalização como tal,

³ Boschetti (2003) afirma que historicamente a assistência social esteve em conflito com a organização do trabalho nas sociedades capitalistas, existindo por isso uma tensão entre o não trabalho e a assistência social. No Brasil, desde o seu reconhecimento na Constituição Federal de 1988, seu caráter fora definido como assistência aos desamparados, logo, não é um direito universal, mas restrito àqueles que não têm como manter-se, ou seja, não são capazes de trabalhar. Assim, para a autora, no Brasil, o acesso à assistência social pauta-se na incapacidade para o trabalho, e essa noção tem raízes históricas antigas, baseadas em leis restritivas à pobreza e mendicância na Europa que remontam o século XVI. Dentre estas leis, pode-se citar a Lei dos Pobres (*Poor Laws*), ocorrida na Inglaterra, que visava, dentre outras coisas, punir aqueles que não trabalhavam por meio de trabalhos forçados e assistir minimamente os inválidos. Maiores aprofundamentos sobre essa discussão não estão nos objetivos deste trabalho, mas podem ser buscados em Castel (1998) e Polanyi (2000).

“... a assistência social se desenvolveu mediada por organizações sem fins lucrativos ou por voluntários, num obscuro campo de publicização do privado, sem delinear claramente o que nesse campo era público ou privado” (MESTRINER, 2008). Para a autora, “... a assistência social tem, ainda hoje, o predomínio do privado desenvolvendo-se via organizações não governamentais, numa ambígua relação estatal-privado” (MESTRINER, 2008)⁴.

Diante das considerações sobre a política de assistência social, não se pode deixar de mencionar como tem se configurado o sistema de proteção social brasileiro. Esse percurso possibilita compreender com maior clareza os caminhos que têm sido trilhados e os desafios a serem enfrentados no sentido de garantir a assistência social como política pública.

2.1. A proteção social no país: caminhos e descaminhos

O surgimento dos sistemas de proteção social situou-se no contexto de complexificação das relações de trabalho assalariadas, fruto da crescente industrialização no século XIX e do processo de urbanização das cidades, pois tais processos ampliavam as vulnerabilidades e inseguranças sociais dos trabalhadores. Tal fato apontou para a necessidade de instituir-se um sistema de proteção social por parte do Estado direcionado ao atendimento deste público, que até então contava somente com as solidariedades de base comunitária ou familiar. Desta forma, seria possível garantir renda aos trabalhadores quando, por alguma eventualidade, esta cessasse pela via do trabalho, bem como ofertar serviços e benefícios que promovessem algum bem-estar.

Num nível mundial, dois modelos de proteção social destacaram-se servindo de referencial para a criação de sistemas de proteção social em diversos países. Os estudos de Boschetti (2003) apontam que os sistemas de seguridade

⁴ Tal afirmação tem sua origem no ano 2000, quando Maria Luiza Mestriner apresentou este estudo como tese de doutorado, encontrando-se também expressa na 3ª edição do livro “*O Estado entre a filantropia e a assistência social*” publicado no ano de 2008 pela Cortez Editora. Pode-se afirmar que apesar das mudanças na forma de financiamento da política de assistência social ocorridas neste intervalo de tempo até o presente, ainda persistem os convênios entre os organismos de governo com as organizações não governamentais. Durante o período de assessoria aos municípios cearenses para a implementação do SUAS, era comum nos depararmos com esta realidade. Em alguns municípios, os recursos federais destinados às ações de assistência social, ao serem repassados para os fundos municipais de assistência social, eram posteriormente repassados para que entidades realizassem as ações.

social públicos e regulados pelo Estado nasceram nos países capitalistas Europeus, no início do século XX, e, em sua origem, apresentavam-se basicamente em duas modalidades de atuação: as caixas de poupança e previdência (de onde derivaram o modelo bismarkiano de seguridade social que privilegia a atenção aos trabalhadores, condicionando seu atendimento às contribuições dos empregados e empregadores); a assistência pública obrigatória para os pobres (que, por sua vez, originou o modelo beveridgiano de seguridade social, assumindo posteriormente a conformação de *welfare state*. Este modelo visava garantir mínimos sociais a todos que necessitassem, sendo, portanto, financiado por impostos fiscais geridos pelo Estado.

Contudo, os sistemas de proteção social implantados na modernidade, tanto nos países centrais, de capitalismo avançado, como nos países periféricos, variam em razão de alguns elementos fundamentais como: a correlação de forças existentes, isto é, as lutas sociais, a força política dos grupos organizados; as condições econômicas gerais, ou seja, o padrão de acumulação capitalista, o desenvolvimento das forças produtivas, em determinado momento histórico. Todos esses fatores interferem nas opções políticas e econômicas para garantia de um sistema de proteção social voltado à população (OLIVEIRA, 2003, p. 19).

No Brasil, prevaleceu por décadas a lógica do seguro social, ou seja, a proteção direcionada de forma exclusiva, ou prioritária aos trabalhadores e suas famílias, sendo, portanto, limitada àqueles que estavam inseridos no mercado de trabalho ou aos que contribuía como autônomo ou segurados especiais para a seguridade social.

Na década de 1980, o movimento de democratização no país contribuiu na redefinição do papel do Estado como esfera responsável pela garantia de direitos sociais. A partir disso, ocorreram mudanças na concepção de proteção social, principalmente no tocante à definição da seguridade social que passou a englobar as políticas de saúde, previdência e assistência social a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Não obstante as conquistas legais no âmbito da seguridade social brasileira - tais como: a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social; a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) de caráter universal; o reconhecimento da assistência social como política pública; a instituição do BPC a idosos e portadores de deficiência; ampliação dos direitos previdenciários, tendo por base o salário mínimo; extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores

rurais e o reconhecimento do seguro desemprego como direito social do trabalhador - elas não provocaram efetivas mudanças no desenho de um sistema de proteção social que ainda se encontra em processo de construção e conta com muitos obstáculos para sua efetivação. Um deles seria, conforme Boschetti (2003) a ausência de organicidade entre as três políticas que o compõe. Lembra a autora que, no Brasil, a lógica do seguro social separada da lógica da assistência social foi responsável pela materialização de políticas específicas que não se complementavam, tornando o conceito de seguridade social um “campo de definição difuso”.

A autora ainda aponta que, “apesar de ter um caráter inovador e intencional compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência)” (BOSCHETTI, 2008, p. 8).

Boschetti (2008) afirma ainda que as diretrizes constitucionais definidas em 1988, que balizam as definições na seguridade social⁵, não foram totalmente materializadas, tornando difícil a instituição de um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado.

Nessa mesma perspectiva, acentua Oliveira (2003) que o modelo de seguridade implantado no Brasil não chegou a ser integrado, já que cada uma das políticas que o compõem organiza-se por lógicas distintas, têm órgãos, comandos e orçamentos diferenciados (Oliveira, 2003, p. 25).

Outra autora a fortalecer este debate é Mota (2008), apontando que, embora a inserção da seguridade social no campo da proteção social brasileira tenha ocorrido como expressão de resistência e autonomia dos setores progressistas da sociedade, tal mecanismo de proteção não adquiriu a organicidade sistemática definida na Constituição Federal de 1988, pois, além de as políticas que

⁵ O artigo 194 da Constituição Federal define a Seguridade Social como sendo um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Em seu parágrafo único, define que o Poder Público deve organizá-la com base nestes objetivos: I - universalidade da cobertura 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; equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VIII - caráter democrático e descentralizado da administração mediante gestão quadripartite com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

a compõem continuarem sendo administradas e orçadas distintamente umas das outras, existe ainda uma forte centralidade da política de assistência social via programas de transferência de renda. Seu argumento central é que as políticas que integram a seguridade social brasileira formam uma unidade contraditória.

A autora considera que a expansão da política de assistência social e das condicionalidades restritivas das políticas de saúde e previdência passaram a ser fortemente robustecidas pela iniciativa privada desde a década de 1990 - a partir do movimento de reforma do Estado - quando os serviços relativos à saúde e à previdência puderam ser ofertados pelo mercado embalados pela ideia de que o aumento da pobreza impossibilitaria o Estado de assumir toda a responsabilidade pela execução de tais serviços. Assim, as políticas de saúde e previdência social passaram a ser ofertadas também no âmbito da iniciativa privada, tendo ocorrido uma ampliação dos investimentos públicos na política de Assistência Social. Para a autora, tal situação torna a política de assistência social um novo fetiche no enfrentamento das desigualdades sociais no país, pois seu papel central no âmbito da seguridade a transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil (MOTA, 2008, p. 134).

A tendência de *privatização e assistencialização da proteção social* já fora apontada pela autora em outro trabalho, realizado nos anos iniciais da década de 1990⁶. Mota (2008) afirma que, dentre os discursos observados - organismos internacionais, Estado, empresários e trabalhadores -, dois argumentos foram centrais para se chegar a esta constatação: o argumento que reforçava a privatização da saúde e da previdência sinalizava para a expansão da assistência social. Para a autora, essa tendência confirma-se na atualidade, e como consequência disso aponta para a existência de uma dupla concepção de cidadão: o cidadão-consumidor, aquele que pode pagar pelos serviços de saúde e previdência oferecidos pelo mercado, e o cidadão-pobre, aquele que demanda dos serviços e benefícios da assistência social.

Mota (2008) afirma que a política de assistência social na atualidade tem sido colocada com alternativa para solucionar o agravamento das situações de desemprego e a crescente pauperização da população, configurando-se dessa

⁶ A autora menciona o estudo realizado sobre a reforma da Previdência Social: “*Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*”, publicado pela Cortez Editora.

forma como um novo fetiche⁷. Suas argumentações partem do pressuposto de que tal estratégia de combate à pobreza está de acordo com a ideologia dos organismos internacionais que direcionam a busca por seu enfrentamento não por meio da elevação do nível de emprego, mas pela elevação da capacidade de consumo dos mais pobres. Assim, a política de assistência social tem ocupado papel central no âmbito da seguridade social no tocante ao investimento público, principalmente devido aos programas de transferência de renda⁸, em detrimento das políticas de saúde e previdência social que, por sua vez, possuem concorrência na esfera do mercado.

A autora levanta a hipótese de que tal fato é decorrente de uma nova estratégia de dominação política dos grupos no poder que objetiva enfrentar as sequelas da questão social por meio do combate à pobreza e não pela eliminação de suas causas, mantendo a reprodução social das classes que vivem do trabalho e destinando à assistência social aos pobres, constituindo-se então como “a política de proteção social e não parte da política de proteção social” (MOTA, 2009, p. 144). Tal configuração aponta para o risco de a assistência social assumir a condição de mecanismo integrador por meio da renda como forma de acesso ao consumo em detrimento da integração social pela via do trabalho, conforme apontou Boschetti (2003) em seus estudos.

O atual sistema de seguridade social, bem como as políticas sociais existentes no Brasil, foi sendo desenhado como estratégia dos sucessivos governos

⁷ As considerações acerca do pensamento da autora foram retiradas do livro: “*O Mito da Assistência Social; ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*”, que no ano 2008 estava em sua edição revista e ampliada. Embora consista em um estudo atual sobre a política de assistência social, acredita-se que novos elementos podem somar-se às discussões ora apresentadas. Outrossim, ressalta-se que as considerações trazidas pela autora contribuem com as reflexões acerca do tratamento dado à política de assistência social na atualidade.

⁸ Mota (2008) encontra amparo para tal afirmação nos estudos realizados por Boschetti e Salvador (2006). O estudo desses autores sobre o investimento e o financiamento da Seguridade Social no Brasil, no período de 1999 a 2005, aponta que a seguridade social enfrentou dificuldades desde o seu nascimento, e dentre os fatores que contribuíram para isso pode ser citada a falta de orçamento para esta finalidade. Na década de 1990, o governo brasileiro iniciou um processo de desconstrução da seguridade social e de seu orçamento devido às legislações específicas que foram sendo criadas para regulamentação de cada uma das três políticas (saúde, previdência e assistência social) separadamente. Apontam inclusive que o orçamento da seguridade neste intervalo de tempo foi determinado pela política econômica de sustentação do Plano Real, a partir disso, concluem que o orçamento não se constituiu somente em peça de natureza técnica, já que seguiam orientações políticas de agências financeiras internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional – FMI.

para o enfrentamento da questão social, por isso mesmo faz-se necessária uma breve aproximação desse movimento iniciado na década de 1930.

2.1.1 O percurso das políticas sociais no Brasil – período dos anos 30 aos anos 90

Os estudos de Pereira (2000) apontam que, diferentemente do que ocorreu nos países de capitalismo avançado, a proteção social brasileira sofreu interferências das políticas econômicas, além disso, as políticas sociais no Brasil tiveram maior expansão nos períodos mais adversos para a consolidação da cidadania, ou seja, nos períodos de regimes autoritários, quando as instituições democráticas ainda não estavam consolidadas. Tal fato contribuiu para a prevalência de determinadas características na proteção social ofertada no país: interferência do poder executivo; seletividade nos gastos sociais e na oferta de serviços públicos; heterogeneidade e sobreposição de ações; desarticulação institucional; intermitência na provisão; restrição e incerteza financeira. Donde afirma que:

el caso brasileño se configura como um mixto o combinación de elementos presentes em la clasificación de Esping-Andersen (1991), a saber: intervenciones públicas típicas y selectivas – típicas de los *modelos liberales* -; adopción de medidas autoritarias y desmovilizadoras de conflictos sociales – típicas de *modelos conservadores* -; y el establecimiento de esquemas universales y no contributivos de distribución de beneficios y servicios – característicos de regímenes socialdemócratas. Y, todo esto, fue mezclado a prácticas de clientelismo, populismo, paternalismo y de patronazgo político, de larga tradición em el país (PEREIRA, 2000, p. 147).

Pereira (2000) considera cinco períodos históricos para a análise das peculiaridades brasileiras no tocante às políticas públicas. Assim delimita: o período laissez-fariano; o período populista/desenvolvimentista; o período tecnocrático militar; o período de transição para a democracia liberal; e o período neoliberal. Destacam-se a seguir as características mais marcantes de cada período.

O período laissez-fariano, antes da década de 30, teve por característica a ausência de planejamento social e do Estado enquanto esfera de regulação social. As relações sociais eram mediadas pela polícia, por organismos da iniciativa privada ou mesmo pelo mercado. O Estado atendia aos agravos sociais emergenciais de forma pontual e fragmentada. No tocante às políticas sociais, somente as políticas relativas ao trabalho e à previdência mereceram alguma atenção, não havendo,

portanto, perspectivas para distribuição de renda aos extratos sociais não abrangidos pela legislação trabalhista.

O período populista/desenvolvimentista foi dividido pela autora em diversos subperíodos, de acordo com os governos. Cada qual possui características específicas, cabendo, portanto, destacar que o contexto da economia do país passou de agroexportadora para urbano industrial. Tal mudança, entretanto, não foi acompanhada de efetivas transformações no âmbito da proteção social, uma vez que ainda inexistia um planejamento social que buscasse articular o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento social. Somente a partir de 1954 foi vislumbrado um possível planejamento central para o país, que, ao invés de centrar-se na busca por melhorias na qualidade de vida das pessoas, centrou-se na adoção de medidas de apoio ao crescimento econômico e industrial. A autora explica que, embora se tenham realizado algumas ações na área social no período de 1930 a 1964, não houve quebra com o *laissez-faire* nem com a política oligárquica do período anterior.

Na década de 30 ocorreram avanços na área do trabalho, da educação, da saúde e da previdência, bem como foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) no ano de 1938. Este conselho, ligado ao também recém-criado Ministério da Educação e Saúde, tinha por finalidade fiscalizar as ações de assistência social desenvolvidas, prioritariamente, pela iniciativa privada. Neste período, foram promulgadas duas constituições federais: a de 1934 e a de 1937.

A marca da década de 40, durante o governo de Getúlio Vargas (1937-1945), foi a instituição do salário mínimo bem como a criação de organismos direcionados às atenções nas áreas da saúde, previdência e comércio, destacando-se: Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS, Serviço Social do Comércio - SESC, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, Serviço Social da Indústria - SESI e Serviço Social de Aprendizagem Industrial - SENAI, dentre outros. Nesta mesma década, já durante o governo de Eurico Gaspar Dutra (1945-1950), foi promulgada a Constituição Federal de 1946, de conteúdo liberal. As ações nas áreas da saúde, alimentação, transporte e energia foram priorizadas e organizadas no plano SALTE.

A década de 50, novamente sob o comando de Getúlio Vargas (1950-1954), intensificou a intervenção do Estado na economia, por meio de políticas de

incentivo à produção industrial, influenciadas principalmente pelas ideias da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL. O foco do projeto governista ainda apontava para a esfera econômica, e a intervenção social do governo deu-se por meio da criação de grandes empresas estatais: Petrobras, Eletrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE. Já no governo de Juscelino Kubitschek, a meta econômica ainda permaneceu prioritária, principalmente no tocante aos investimentos internacionais no país, embora não privilegiasse os investimentos para a indústria nacional, criando assim uma dependência do Brasil com relação aos países desenvolvidos. Foi destaque também nesse período a preocupação governamental com os problemas regionais, levando-o a criar a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e o Conselho Nacional de Desenvolvimento - CND.

Nos anos de 1961 a 1964, durante os governos de Jânio Quadros (que durou sete meses) e João Goulart, a área econômica foi marcada pelo endividamento externo do país. No tocante à área do trabalho e previdenciária, houve significativos avanços, como a criação do Estatuto do Trabalhador, da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG, do 13º salário e salário família e a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS. Apesar disso, a legislação trabalhista era restrita aos trabalhadores em regime celetista, não contemplando os trabalhadores rurais e domésticos.

João Goulart apresentou propostas progressistas para a área social e preocupou-se em realizar reformas de base já reivindicadas pelo povo no âmbito da saúde e da educação, por exemplo. Este fato, porém, obteve resistências de setores conservadores da sociedade, como a burguesia industrial e a classe média, que articulados depuseram-no do governo por meio do golpe militar em 1964.

Os governos militares abandonaram completamente a proposta de Estado populista do período anterior voltando-se para a estruturação de um Estado tecnocrático e centralizado pactuado entre elites civis e militares. A máquina estatal foi modificada por meio de reformas realizadas no âmbito financeiro, fiscal e administrativo, também pela criação do Serviço Nacional de Informação – SNI, reformulações partidárias e algumas reformas sociais, fruto das reivindicações populares encaminhadas ao Estado durante os três primeiros anos do governo militar.

Já em 1967, o modelo econômico adotado para o país caracterizou-se por ser concentrador e excludente, dando continuidade a valorização do capital estrangeiro iniciada no governo de Juscelino Kubitscheck. A adoção de medidas restritivas de acesso ao crédito e a redução salarial demonstraram a pouca preocupação dos governos militares com a reprodução social das classes trabalhadoras que, por sua vez, perderam força nos movimentos sociais devido às pressões sofridas pelos sindicatos.

A política social do período não teve prioridade e estava atrelada à ideia de ocorrer como consequência do desenvolvimento econômico. Assim, bem como em outros períodos da história política do país, os problemas sociais não tinham na base de seu enfrentamento políticas públicas direcionadas ao atendimento da questão social, mas enfaticamente focadas no desenvolvimento econômico. Pereira (2000) ressalta que ainda nos três primeiros anos do regime militar as políticas sociais ainda possuíam resquícios da era populista, entretanto, pós 1967, quando da definição do modelo econômico do país, estas se voltaram para o fortalecimento das forças econômicas e, embora estivessem dentro das estratégias de intervenção estatal, eram desenvolvidas principalmente por organismos privados.

A eficiência econômica foi meta perseguida pelos militares até 1974 e somente a partir de 1975 surgiu a preocupação com as camadas mais pobres da sociedade, tornando a pobreza tema recorrente no discurso oficial até 1979. Vale destacar que essa preocupação com a pobreza visava, dentre outras coisas, manter firme o regime e seus instrumentos de repressão, e até o ano de 1985 as políticas sociais encobriam as falhas deste regime.

As situações de pobreza se agravavam e as disparidades entre regiões aumentavam ao tempo em que as mobilizações populares eram coibidas pelo uso da força. A busca pelo crescimento econômico e o chamado milagre econômico, iniciado no ano de 1968, davam novas forças ao regime que buscava se firmar pela adoção de políticas sociais de cunho compensatório e obras de grande impacto.

No período de 1970 a 1973 (no governo de Médici), houve a incorporação de leis trabalhistas para as categorias profissionais antes não abrangidas pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, além disso, algumas ações foram desenvolvidas em áreas como saúde, educação, habitação e nutrição, entretanto, tais iniciativas não se constituíram como avanços já que estavam dentro do projeto

de manutenção da elite dirigente no poder e visavam, dentre outras coisas, a garantia de altas taxas de crescimento econômico.

O governo do presidente Geisel (1974-1979) teve como marca o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, que num primeiro momento objetivava transformar o Brasil em uma potência emergente por meio do fortalecimento da indústria e do capital nacional, uma vez que o “milagre econômico” apresentava sinais de desgaste. Esse movimento foi empreendido pelo governo Geisel de 1974 até 1976, quando o modelo adotado foi incapaz de atender ao objetivo proposto. A partir disso, foram introduzidas na política nacional medidas de controle político e políticas sociais como respostas aos movimentos sociais. Algumas mudanças foram introduzidas no sistema político por meio do chamado “*Pacote de Abril*”, dentre elas, destaca-se o voto indireto para eleição de governadores, a ampliação do mandato de presidente de cinco para seis anos, dentre outras. Tais medidas chocavam-se com o ideal democrático perseguido por diversos movimentos sociais, e ante a tais decisões governistas, a busca pela democracia ganhou força por meio de organismos como a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Associação Brasileira de Imprensa – ABI, Igreja Católica Progressista e Comunidades Eclesiais de Base – CEBs, União Nacional dos Estudantes – UNE, além de novos atores, como o movimento feminista e os funcionários públicos.

A estes movimentos, o governo respondeu instituindo nova política salarial, restabelecimento o *habeas corpus* para crimes políticos e garantias de magistratura e autonomia do poder judiciário e do legislativo, além de decretar o fim de atos do AI5. Passou-se a flexibilizar as exigências para a criação de partidos, contudo, não deixou de existir alguns outros mecanismos de sustentação do regime. A política social neste período foi intensificada com vistas a uma maior aproximação do Estado com a sociedade. A ação do governo na área social ampliou-se e a busca pelo desenvolvimento social deu-se em torno das articulações entre o governo e a sociedade. Ao aparato estatal foram introduzidas diversas inovações técnicas e administrativas a fim de superar o clientelismo característico dos períodos anteriores.

Apesar das medidas de ampliação da política social no governo Geisel, no período subsequente, já durante o governo de João Batista Figueiredo (1980-1985), ocorreu operação no sentido inverso, havendo redução dos gastos na área

social. A política social perdeu um pouco sua importância, trazendo rebatimentos para a vida das camadas populares e dos trabalhadores, já que houve o aumento do desemprego e da pobreza, além da queda real dos salários. Apesar do quadro de redução das “conquistas” já alcançadas pela sociedade, houve também avanços no campo dos direitos civis e políticos, com a anistia no ano de 1979, eleições para governadores em 1982, e a campanha “*Diretas já*”.

As análises realizadas por Nogueira (2004) sobre os governos ditatoriais apontam que o golpe de 1964 representou um período de “alterações nas formas do Estado e na qualidade do processo sociopolítico” (Nogueira, 2004, p. 18). Ele explica que as alianças entre os militares com os grupos dominantes e com o capital monopolista promoveram uma rápida e desigual modernização no país. A política econômica foi impulsionada e a produção estimulada, contudo, esse crescimento não foi acompanhado de uma política de desenvolvimento para o país. Essa postura encontrou consensos nos primeiros anos de ditadura entre o empresariado e as camadas médias, todavia, não estabeleceu articulação com a sociedade como um todo, passando a governar a favor de determinados grupos em detrimento da grande massa de brasileiros que ficavam alheios à política do país.

A ausência de uma articulação maior com o conjunto da nação acabou “apartando” os vínculos entre sociedade e Estado, causando uma fissura no âmbito dessas relações, distanciando assim as possibilidades de diálogo entre ambos. Essa “apartação” promoveu a descrença na política e no Estado, pois este passou a ser encarado como o mal da sociedade. Para Nogueira (2004), os militares conseguiram desmontar a nação ao invés de construí-la. Utilizaram os aparelhos do Estado para promover um desenvolvimento regulado e não conseguiram socializá-lo ou democratizá-lo.

O regime militar entrou em crise junto com a crise do chamado “milagre brasileiro”. A crise recessiva da década de 70 foi responsável pelo fracionamento do bloco de sustentação do antigo regime, generalizando o descontentamento das camadas médias e do operariado. A consequência desse processo desencadeou movimentações na sociedade civil que, reagindo à situação econômica que o país entrara, iniciou pressão ao governo ditatorial nos espaços de articulação existentes, tais como sindicatos e partidos. A pressão ainda não fora suficiente para promover uma ruptura com o governo militar, entretanto forçou um processo de abertura

controlada com vistas a garantir sua reorganização e prolongar sua existência no controle da política do país. A abertura ocorreu num momento em que a oposição ganhava espaço na política, ano em que o militar Ernesto Geisel tomou posse (janeiro de 1974), gerando reações nas lideranças do regime que pressionava para prolongar seus dias no domínio da máquina estatal, fazendo avançar a repressão militar.

O aumento da repressão, apesar de gerar sentimentos democráticos na sociedade civil e fazer aumentar a participação de amplos segmentos nos movimentos de contestação ao regime, promoveu rupturas nos vínculos orgânicos da sociedade com a política favorecendo o surgimento de interesses corporativistas diversos, mais uma vez desvinculados de um projeto unitário para o fortalecimento da nação. A falta de articulação e unicidade em torno da construção de um projeto político para a sociedade foi, para Nogueira (2004), o lado “fraco” da transição democrática.

Nogueira (2004) afirma que a falta de unidade da sociedade civil abriu espaço para que as esquerdas se unissem e formassem coalizões políticas encarando o desafio de renovar a política. Além disso, amplos setores da sociedade civil e membros ligados à igreja católica mobilizavam-se e articulavam-se de maneira autônoma.

Segundo Nogueira (2004), foi o momento político da crise econômica da década de 1970 e a falta de organicidade da sociedade civil em torno da construção de um projeto de sociedade que prepararam o terreno para que as oposições tomassem fôlego e ganhassem espaço na política, impedindo, assim, a continuidade do regime ditatorial.

As eleições para presidente da República (1983-1984) uniu as oposições que souberam se utilizar da baixa capacidade organizativa da sociedade civil para formar um bloco forte e direcionar os rumos da transição democrática. “A chegada ao poder da Aliança Democrática, em 1985, simbolizou o fim de uma época e redefiniu as condições concretas do fazer político, dando passagem a uma nova dialética entre o Estado e a sociedade” (Nogueira, 2004, p. 23).

Após a ditadura militar, a sociedade passou a odiar e desacreditar da política, mantendo com ela relações ambíguas já que ao mesmo tempo passou a acreditar no poder de transformação que seria gerado após a abertura democrática

com a vitória do processo constituinte que desencadeou a promulgação da Constituição Federal de 1988, que visava, dentre outras coisas, recuperar as bases federativas do Estado brasileiro, bem como promover a descentralização político-administrativa do país, tendo esses dois processos percorridos a mesma trajetória na história brasileira (ARRETCHE, 2002)⁹.

Um breve panorama do período da “Nova República” ou da transição democrática demonstra alguns avanços em termos de proteção social já que passou a figurar como condição para a efetivação dos direitos sociais por intermédio das políticas públicas. A assistência social passou a ser concebida como direito social de cidadania e componente da seguridade social. Mecanismos de democracia semidireta e de controle democrático formalizaram-se pela primeira vez na história do Brasil mediante inserção na Constituição Federal que fora promulgada em 1988. Tal documento fora apresentado à sociedade como produto das reivindicações de diversos movimentos da sociedade civil que se mobilizaram pela busca de maior democratização e pela garantia dos direitos sociais.

Durante o governo do presidente José Sarney houve um avanço formal no que tange à ampliação e acesso aos direitos sociais, principalmente no âmbito da Assistência Social, onde, segundo Pereira (2000), a Constituição Federal de 1988 apontou maiores avanços, tanto na forma como no conteúdo, pois passou de prática assistencialista para política pública, garantidora de direitos. Contudo, as medidas de ajuste econômico evidenciadas neste período estavam em desacordo com a

⁹ Os estudos de Marta Arretche (2002) mostram que a distribuição da autoridade política dos Estados nacionais pode se dar na maneira de: Estado unitário (onde o governo central detém a autoridade política legitimada pelo voto direto além de concentrar a autoridade fiscal e militar. É desta autoridade central que parte por delegação a autoridade dos governos locais; Estado federativo (a distribuição da autoridade ocorre de maneira vertical, o que garante a autonomia e independência dos governos locais em relação a um governo central). Esta forma de organização no estado federativo é resguardada pelo princípio da soberania que, por sua vez, deve ser garantida pelo voto popular, pela autonomia das bases fiscais e por força militar própria). O Estado ditatorial brasileiro possuía características de um Estado unitário devido às relações intergovernamentais centralizadoras que o governo central mantinha com o conjunto do país, reduzindo a capacidade governamental em nível local. No tocante ao processo de descentralização, este diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os diversos níveis de governo, ou seja, refere-se à capacidade de um município, ou um Estado, por exemplo, gerir determinada política, independentemente da sua autonomia política e fiscal. Logo, descentralização político-administrativa e federalismo são dois processos distintos, mas que no Brasil desenvolveram-se concomitantemente dado o processo histórico de ampliação do campo democrático pós-ditadura militar. Por um lado, após 1988, foram criados mecanismos constitucionais que garantiam a manutenção da federação brasileira; e por outro, fornecidos mecanismos para a descentralização das políticas sociais, dotando, assim, todos os níveis de governo (municípios, estados e União) de autonomia política em suas respectivas jurisdições.

legalidade pretendida pelos movimentos sociais, uma vez que promoveram quebras no padrão de vida dos trabalhadores.

Para além deste fato, setores conservadores da sociedade colocavam-se contra as previsões feitas para a área social e para o pretense modelo de bem-estar que se desenhava no país. Os avanços constitucionais foram alvo dos ataques das classes proprietárias e empresariais, por este motivo grande parte dessas garantias formais não chegaram a ser implementadas nem no governo Sarney, nem nos governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso.

Para Pereira (2000), foi durante a prevalência dos ideais neoliberais que a política social brasileira mais incorporou as determinações externas das mudanças econômicas. Por isso, os políticos tornaram-se meio de disseminação de tais ideias que, lastreando o processo de internacionalização da economia, tendenciavam as políticas sociais para o lado da direita política em detrimento da social democracia que lhe serviu de base. Essas mudanças alçavam-se num plano macrossocial principalmente pela debilidade estrutural do paradigma keynesiano/bevedigiano/fordista de produção, bem como pela queda do socialismo real e o conseqüente enfraquecimento das esquerdas.

As propostas neoliberais que ganhavam força no Brasil, desde a década de 1980, adquiriram, na década de 1990, outra tonalidade, pois passaram a estimular a adoção de reformas estruturais, inclusive de cunho institucional. Pereira (2000) traça um panorama das diferentes fases em que as teses neoliberais repercutiram no país.

De 1990 até 1992, o presidente Fernando Collor, que inicialmente propôs ataque às elites econômicas e apoio aos setores menos favorecidos da sociedade, apresentou, durante seu mandato, postura discrepante daquela proposta em seu discurso eleitoral. Seu governo foi marcado pela corrupção e acabou sendo levado ao processo de *impeachment*, culminando com seu afastamento da presidência da república em 1992. Seu governo é apontado como o precursor do desmonte do modelo desenvolvimentista de períodos anteriores, bem como da internacionalização da economia.

Após a saída de Fernando Collor, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o governo na interinidade. Herdou de seu antecessor um quadro de estagnação econômica, um sistema de proteção social desgastado e vícios políticos

e administrativos do passado. Destaca-se que foi durante seu governo (1993) que houve a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS e a liberação dos recursos destinados para a seguridade social retidos pelo governo anterior. Contudo, tais medidas foram tomadas por pressões externas, desencadeadas por movimentos da sociedade civil, destacando-se a interferência de organismos vinculados ao poder judiciário. Também durante seu governo foi criado o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida – PCFMV, que se baseava na colaboração do governo junto com a sociedade e pautava-se basicamente em três princípios: a solidariedade privada, a associação entre Estado, mercado e sociedade, e a descentralização da provisão social. Este plano idealizado pelo sociólogo Herbert de Souza, o “Betinho”, era coordenado pelo CONSEAS, um conselho consultivo, paritário entre organismos de governo e da sociedade civil. Sua existência foi breve devido às dificuldades no plano institucional, financeiro e logístico que não deram o suporte necessário para desenvolver-se e atingir o impacto social desejado.

A eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência da república se deu num clima de continuísmo com o que já se propunha desde o governo Collor: a busca pela estabilidade macroeconômica e pelas reformas constitucionais. Seu governo baseou-se num reformismo liberal embora tivesse em seu legado de ministro da fazenda a estabilização da moeda. De acordo com Pereira (2000), FHC abraçou o ideário neoliberal em sua versão, mas ortodoxa ou fundamentalista, focando seu governo na redução da participação do Estado nas atividades econômicas e desregulamentação do mercado.

Suas propostas para a política interna foram fortemente influenciadas pelo contexto das mudanças ocorridas no âmbito da economia internacional. A proliferação das ideias neoliberais trouxeram rebatimentos profundos nos padrões de intervenção dos estados nacionais e repercutiram no Brasil trazendo consequências para o desenvolvimento das políticas sociais, em específico, para a política de assistência social que acabara de ganhar nova institucionalidade pública. A partir dessa compreensão, considera-se importante discutir as implicações da reforma do Estado brasileiro na década de 1990 e suas repercussões na política de assistência social, no intuito de dar suporte à compreensão da dinâmica de instituição do SUAS e destacar sua importância na atualidade para a efetivação dessa política.

Para dar suporte à compreensão da dinâmica de instituição do SUAS e destacar sua importância na atualidade para efetivação da política de assistência social, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre a reforma do Estado brasileiro na década de 90 e suas repercussões nas políticas públicas, especialmente na política de assistência social.

2.2. A reforma do Estado nos anos 90 e a política de assistência social

A reforma do Estado brasileiro, ocorrida na década de 1990 e formulada e executada nos moldes postulados no Consenso de Washington, fora implementada durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo à frente o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, sob o comando de Luís Carlos Bresser-Pereira. Uma breve análise acerca dos documentos publicados no período por Luís Carlos Bresser-Pereira demonstra a intencionalidade dessa reforma e o que ela propunha para o país:

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então a reforma do Estado se torna imperiosa (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 269).

Em linhas gerais, o que a equipe de reforma pretendia era modernizar a máquina estatal implantando uma “reforma gerencial” sob a justificativa de superar a burocracia, então considerada como a principal responsável pela ineficiência do aparelho estatal. Para tanto, direcionava os parâmetros da administração pública no sentido de aumentar a governança (capacidade de implementar políticas públicas) e a governabilidade do Estado (condições institucionais de legitimação).

Os argumentos que justificavam a necessidade deste tipo de reforma tinham como ideia central a necessidade de modernização do Estado para o enfrentamento dos novos desafios impostos pelo processo de globalização em curso já em grande parte dos países capitalistas. Outra ideia seria o momento de “crise fiscal” que o país enfrentava, preparando terreno para a aceitação de medidas de

ajuste que visariam à estabilização da economia, reduzindo o “tamanho” do Estado, por meio da adoção de políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado.

Segundo Bresser-Pereira, a “reforma gerencial” tinha como objetivo facilitar o ajuste fiscal nos estados e municípios, além de tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento aos cidadãos. E afirmava: “a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto a administração pública burocrática tem um vezo centralizador e autoritário” (Bresser-Pereira, 1996, p. 272).

Conforme o ministro, para realizar o ajuste fiscal, faziam-se necessárias algumas reformas constitucionais, pois a Carta Magna de 1988 teria mantido na estrutura administrativa do país traços de um Estado centralizador/autoritário que, em razão de não avançar administrativamente, sacramentava uma estrutura arcaica e burocrática. Assim, entre as medidas de ajuste fiscal estavam: a exoneração de funcionários por excesso de quadros; a definição de teto remuneratório para servidores públicos e modificações no sistema de aposentadorias. No afã modernizador, sob a justificativa de aumentar a eficiência da administração pública, foi elaborado um conjunto de propostas que visavam fortalecer a administração pública direta, ou o Núcleo Estratégico do Estado, onde seriam definidas as leis e as políticas públicas.

As diretrizes norteadoras da “reforma gerencial” implicavam uma divisão de setores no âmbito do Estado, a partir do delineamento do que seria ou não de responsabilidade da administração pública estatal, diferenciando, assim, a propriedade estatal da propriedade pública não estatal e privada. No quadro 1(um) é possível visualizar tal divisão de setores do Estado de acordo com a forma de propriedade e o tipo de administração que, segundo a lógica reformista, deveriam ser implantados em cada passo do processo:

Quadro 1 – Divisão dos setores do Estado de acordo com a forma de propriedade.

| | FORMA DE PROPRIEDADE | | | FORMA DE ADMINISTRAÇÃO | |
|---|----------------------|---------------------|---------|------------------------|-----------|
| | Estatal | Pública Não-Estatal | Privada | Burocrática | Gerencial |
| NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpulados Ministérios | ○ | | | ○ | |
| ATIVIDADES EXCLUSIVAS Polícia, Regulamentação Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica | ○ | | | | ○ |
| SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus | Publicização | ○ | ○ | | ○ |
| PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais | | Privatização | ○ | | ○ |

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) Plano Diretor da Reforma do Estado¹⁰.

Assim sendo, o Estado continuaria a existir enquanto máquina administrativa, mantendo seu “Núcleo Estratégico” a funcionar de maneira burocrática e gerencial por meio dos seus instrumentos tradicionais, bem como mediante contratos de gestão estabelecidos com as “agências executivas”¹¹ ligadas ao setor de atividades exclusivas do Estado e as “organizações sociais” situadas no setor dos serviços não exclusivos do Estado.

Quanto ao campo denominado produção de serviços para o mercado, seria ocupado por empresas privadas e por estatais a serem privatizadas, sob a alegação de que o Estado não poderia continuar a mantê-las devido à “crise fiscal”. Conforme pressuposição do então ministro da Reforma do Estado, as empresas seriam mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. “Daí deriva o princípio da subsidiariedade: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado”, afirmava Bresser-Pereira (1996, p. 282).

Em síntese, a reforma do Estado nos anos 1990 trouxe consigo bem mais que um novo conceito para os parâmetros da Administração Pública, pois a introdução do conceito de propriedade pública não estatal - comportando um amplo leque de entidades, organizações, instituições... - implicou em ações diversas

¹⁰ Figura retirada da seguinte publicação: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma da administração pública. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Crise econômica e Reforma do Estado no Brasil. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=88>. Acesso em: 11/08/2010.

¹¹ Bresser-Pereira também utiliza a expressão “agências autônomas”, considerando o termo mais adequado já que representa uma situação intermediária entre as agências executivas e as organizações sociais. Seriam, portanto, como agências reguladoras que, exercendo atividades exclusivas do Estado, deveriam ter conselhos de direção com mandato, atuando com mais autonomia do que as agências executivas.

provenientes da sociedade civil, que passou a figurar como esfera homogênea pelos discursos em voga na época, sendo também tratada de forma abstrata, conforme se lê a seguir:

O reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante em um momento em que a crise do Estado aprofundou a dicotomia Estado-setor privado, levando muitos a imaginar que a única alternativa à propriedade estatal é a privada. A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não-estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia. No setor dos serviços não-exclusivos de Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal. Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder-de-Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implicará na necessidade da atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 282-283).

A proposta de publicização dos espaços anteriormente controlados pelo Estado difere, no projeto de reforma em discussão, do processo de privatização. De acordo com os idealizadores da reforma, a publicização relacionava-se ao deslocamento das responsabilidades relativas aos serviços considerados não exclusivos do Estado para as organizações sociais: entidades que, segundo Bresser-Pereira (1996), celebravam contrato de gestão com o Poder Executivo e contavam com a autorização do parlamento para participar do orçamento público. O surgimento dessa forma de propriedade pública não-estatal apareceu como solução para o enfrentamento da crise do Estado social-burocrático, no entendimento de Bresser-Pereira e Grau (1999). Destacava-se por possuir instituições mais eficientes na execução dos serviços sociais, voltando-se para o interesse público, não teria fins lucrativos e seria regida pelo direito privado.

Considerado pelos reformistas como inovadora, essa forma de propriedade possibilitaria a construção de círculos virtuosos entre Estado, Mercado e Sociedade, objetivando revisar os modos de definir e realizar os interesses públicos. O público não-estatal romperia com a dicotomia Estado/sociedade possibilitando uma mudança social. A expressão “terceiro setor” aplicada como sinônimo de público não-estatal se adequava ao que ela realmente representou: o delineamento

de uma terceira forma de propriedade que não é privada e nem estatal.

Explicava o ministro que a “reforma gerencial” promovida na década de 1990 fazia parte de uma segunda geração de reformas. A primeira teria ocorrido na década de 1980 e promovido ajuste estrutural macroeconômico, e, em função da crise fiscal do Estado, visava minimizá-lo no gasto com as políticas sociais ampliando sua presença no controle da economia para o mercado. Essas reformas foram caracterizadas pelo ministro como neoliberais, porém, a segunda geração apontaria para uma melhor eficiência na atuação do Estado.

Para justificar a reforma, Bresser-Pereira criticava a Constituição Federal de 1988 afirmando ter ela condenado o país a um retrocesso na história e propiciado um retorno do Estado ao patrimonialismo, burocratização, ineficiência e crise de governança. Com a “reforma gerencial”, inauguram-se na Administração Pública termos como o “cidadão usuário” e o “cidadão cliente”, relacionados às transformações econômico-sociais pelas quais o Estado brasileiro passava. A justificativa baseava-se numa suposta democratização do acesso aos serviços públicos e ampliação dos direitos dos cidadãos.

Algumas das principais concepções que permeavam os discursos justificadores da reforma do Estado relacionavam-se ao convencimento de que se construía um Estado Social Liberal, o qual seria mais democrático visto estar diretamente submetido ao controle social. Para Bresser-Pereira e Grau, (1999) “[...] o espaço público não-estatal é também o espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos” (BRESSER - PEREIRA; GRAU, 1999, p.16).

A concepção de público não-estatal, no discurso dos reformadores, ligar-se-ia diretamente à ampliação de espaços democráticos. Desta forma, abre-se um pressuposto de que tal mudança de paradigma por parte do Estado seria condizente a um maior comprometimento dele com as questões relativas à ampliação da democracia no país. Entretanto, Dagnino (1996) traz à reflexão que o projeto neoliberal utilizava-se dos mesmos conceitos que respaldaram o projeto político democratizante, porém, com significados distintos. Assim, termos como cidadania, participação e sociedade civil acabaram sendo ressignificados e utilizados para justificar a lógica advinda das concepções neoliberais que se tornaram hegemônicas em países como o Brasil.

Fernando Henrique Cardoso, então Presidente da República, ao falar da reforma do Estado brasileiro dos anos 1990, justificava sua necessidade sob a argumentação de que o Estado desenvolveria novas formas de solidariedade de acordo com os paradigmas político-ideológicos hegemônicos dentre os grandes Estados ocidentais. Com essa linha argumentativa, tentava afastar a ideia de minimização do Estado da ação dos governos negando que a proposta do projeto reformista fundamentava-se em preceitos neoliberais.

Destacava ainda, o então presidente, que os paradigmas político-ideológicos, que à época teriam dado sustentação ao projeto reformista, partiam da constatação de que o mercado era uma realidade inescapável, embora ainda necessitando de alguma ação pública destinada a redistribuir rendas e manter a coesão social.

A ação pública para Cardoso (1998) seria mais ampla e mais eficaz que a ação estatal. Esta se restringiria ao espectro institucional do Estado, entre eles seus aparelhos de dominação, não servindo aos grupos privados situados fora desse aparato. Desse modo, estendeu a concepção de intervenção social aos grupos privados e à esfera pública não estatal, vitais ao desenvolvimento do tipo de Estado pretendido com a “reforma gerencial”, baseado em uma administração pública dita moderna, aberta às iniciativas da “sociedade civil” e do “mercado” no tocante às questões sociais.

Fundamentando seus argumentos favoráveis às reformas pretendidas para o Brasil, Cardoso (1998) afirmava que o Estado brasileiro seria o resultado híbrido de tendências heterogêneas, no mínimo três: a era Vargas, que levou ao fortalecimento do Estado intervencionista na área econômica, abrindo o campo da “proteção social” com ênfase nos direitos trabalhistas e previdenciários, não se relacionando diretamente aos processos democráticos representativos; o momento da Constituição de 1946, um pouco mais atenta aos aspectos políticos representativos da democracia; e o período burocrático autoritário dos governos militares, representado por maior intervenção na economia, mesmo que absorvendo capitais privados, inclusive os internacionais. Essa intervenção, segundo o autor, fez emergir uma tecnocracia desenvolvimentista que não fortaleceu os aspectos democráticos representativos mesmo tendo em certa medida acentuado aspectos de

“proteção social” para determinados grupos sociais (Cardoso, 1998).

Entendendo que esta caracterização não dê conta da complexidade desses processos, Cardoso (1998) afirma que tais delineamentos estariam dificultando o Estado brasileiro a ajustar-se à homogeneização dos mercados e a responder com eficiência as demandas por proteção social. Com este imperativo, a reforma deveria pautar-se pela estabilização da economia, equilíbrio orçamentário e criação de mecanismos para maior transparência nas contas do Estado. Para ele, a adoção de medidas de manutenção do equilíbrio fiscal no país traria como consequência melhor estruturação do Estado para atender as exigências dos “novos tempos”. Fortalecendo seus argumentos a favor da reforma, ele ainda nos diz:

Porque a estabilidade econômica e o início da melhor organização das finanças públicas deram espaço para o governo enfrentar um ambicioso programa de investimentos na infra-estrutura: privatização e ampliação do sistema ferroviário; recuperação das rodovias e duplicação ou abertura de novas; utilização de hidrovias; novos portos e gerenciamento privado dos antigos, barateando o “custo Brasil”; aumento de 40% de geração de energia hidroelétrica até o ano 2000; construção de gasodutos na Amazônia, no Sul e entre a Bolívia e o Brasil etc. E também para retomar projetos sociais: generalização do atendimento na escola primária; melhoria do salário do professor primário; retomada de programas da Caixa Econômica Federal para a construção de moradias e para saneamento; ampliação dos gastos da saúde, graças ao CPMF; superação das metas de assentamentos da reforma agrária, a tal ponto que em quatro anos estão sendo assentadas mais famílias que em todo passado etc (CARDOSO, 1998, p. 9)

Tal estruturação contaria com o apoio da iniciativa privada para o desenvolvimento da infraestrutura do país; com a descentralização administrativa dos programas sociais para Estados e municípios com o objetivo de quebrar o clientelismo e o burocratismo; por fim, com a criação de agências reguladoras (Anatel, Aneel, entre outras) que substituiriam as burocracias ministeriais e atuariam em nome do interesse público e dos consumidores. “Assim, ao privatizar e ao dar concessões de serviços públicos, o Estado, já não sob a forma burocrática, mas com novos personagens, continua presente em sua função social e reguladora” (CARDOSO, 1998, p. 10).

Essa maneira de conceber o Estado, cada vez mais próximo da iniciativa privada, tendo os parâmetros do mercado como reguladores da vida social, respaldava o discurso governamental direcionando ao convencimento da sociedade acerca da importância da “reforma gerencial” na medida em que se apontavam as

vantagens desse modelo, destacando a melhoria da qualidade da gestão como um dos aspectos mais relevantes para que o país se adequasse às demandas dos “novos tempos”.

A esta argumentação acrescia-se a que se relacionava à necessidade de o Estado ter que “aprender” a conviver com uma sociedade mais informada e estar preparado para orientar e estimular a economia. Além disso, uma suposta “cidadania ativa” ressignificada com esses fins era acionada no discurso oficial como a necessidade de democratização dos espaços públicos, bem como do acesso às políticas sociais. Em síntese, para Cardoso (1998) a reforma pretendida em seu governo seria um movimento democratizador contra os particularismos de grupos que usavam o poder do Estado para obter privilégios.

Os paradoxos de tal discurso foram exaustivamente analisados por vários autores, destacando-se Francisco de Oliveira. No artigo intitulado “*A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC*”, o autor discute acerca do governo Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mandato. Esclarece Oliveira (1998) não possuir tal governo qualquer caráter antiestatal, tratando-se de uma imposição autoritária do Executivo sobre as demais formas de representação política, bem como sobre a sociedade civil, dada a nulidade das mediações desta com o Estado. Chama atenção especialmente e de forma bastante esclarecedora para o fato de que o mercado não estaria no comando das forças econômicas e produtivas. Na verdade, o referido governo teria forte intervenção estatal, dada a necessidade da presença do Estado para a implementação dos ajustes neoliberais. Por sua vez, possuiria o estatuto legal da violência institucionalizada a operar um enorme retrocesso, já que, ao “liberar” o mercado às iniciativas particulares, teria regredido em termos civilizatórios, reduzindo as relações sociais quase que tão somente a meras mercadorias.

Oliveira (1998) sintetiza a compreensão de que sua política seria, na verdade, uma anulação da política ou uma “política antipolítica”, já que não promoveria diálogos com os movimentos da sociedade civil. Esclarece que as iniciativas da sociedade civil no governo de FHC foram reprimidas sendo colocadas em seu lugar agências governamentais. Cita como fato emblemático a criação do *Programa Comunidade Solidária*, que operou despolitizando as questões sociais por não reforçar o caráter universalizante das políticas sociais. Subordinando os direitos

às carências, reduzia os problemas da sociedade a questões de administração, que poderiam ser resolvidas por meio da criação de organizações sociais que se autogerissem. Afirma que:

Bem reparada, tal reforma não passa de uma perigosa farsa: em primeiro lugar, os recursos continuam sendo públicos [...]; em segundo lugar, não há nenhuma “sociedade civil” autogerindo-se: trata-se dos mesmos funcionários, cientistas e auxiliares, que estão na administração dessa nova entidade da “sociedade civil”. Em terceiro lugar, perigosamente, o governo transforma em administração os dilemas da direção científica, entre os quais se coloca, não como um mero acessório, a própria questão dos recursos financeiros para gerir a nova entidade. (OLIVEIRA, 1998, p. 17).

Segundo este autor, ao transformar direitos em ameaça à estabilidade econômica, operando por meio de uma fórmula que culpabiliza as vítimas pelas mazelas sociais, a política econômica do governo FHC adquiriu contornos perversos. Tal situação agravou-se pela redução de elementos da democracia, como o “diálogo” com os movimentos da sociedade civil, que construíram importantes avanços no tocante a possíveis mediações com o Estado ao longo do processo de democratização do país. “As mediações construídas pelas classes sociais, na forma de organizações, sindicatos, centrais sindicais e outros mecanismos, são sistematicamente obstruídas, desqualificadas, destruídas [...]” (OLIVEIRA, 1998, p. 18). No entanto, outras mediações apareciam “cobrando” seus direitos numa guerra entre as burocracias estatais que buscavam, cada qual, o seu filão da política distributiva de incentivos fiscais do governo federal.

Questões como as de infraestrutura das cidades e segurança pública, as políticas de educação e saúde em estado caótico, a redução das proteções sociais ao mínimo, a ausência de mediações com a sociedade civil organizada davam os sinais da deterioração do modelo de Estado levado a cabo pelo governo FHC, marcado pela impossibilidade de devolução à sociedade de normas de convivência, restando de sua política de estabilização econômica apenas as incertezas sobre o futuro e o medo ante os desafios existentes (Oliveira, 1998).

Ao posicionar-se acerca das reformas operadas no Brasil, Nogueira (2005) aponta algumas das determinações mais amplas que levaram à emergência de uma reforma no Estado brasileiro, tais como crise nas finanças, defasagem no quadro de servidores públicos, altas taxas de inflação e “[...] a globalização

capitalista que [...] obrigou os Estados a mexer em seus territórios e em sua soberania, e como projeto de hegemonia (como neoliberalismo) impôs a supremacia do mercado e a consolidação de uma cultura mercantil, competitiva” (Nogueira, 2005, p. 46). Tais determinações, segundo este autor, deveriam ter sido interpretadas como circunstâncias a serem enfrentadas e transformadas. Entretanto, foram encaradas como fatalidades das quais não se poderia fugir, tendo que seguir o roteiro de adaptação, aceito passivamente, de acordo com as forças e orientações predominantes.

Dessa forma, segundo Nogueira (2005), foi fácil transformar o Estado em fardo e custo. Esse posicionamento reforçou a ideia de que o Estado não seria mais capaz de dar conta das questões sociais, assumindo, a partir de então, uma postura menos protetiva, deixando as populações que necessitavam dos serviços estatais sob o signo da incerteza. A lógica competitiva do mercado passou a “regular” as relações sociais, segundo as quais os interesses particulares passaram a mover-se segundo as “regras” da concorrência “natural” em que os melhores sempre vencem.

Nogueira (2005) enfatiza ainda que, ao culpabilizar a burocracia pela ineficiência, ineficácia e altos custos do Estado, o “paradigma gerencial” colocava-se como ideal para as mudanças que, naquele contexto, se pretendia promover. A introdução de mecanismos de mercado na gestão estatal, segundo tal lógica, promoveria maior agilidade na execução dos serviços estritamente necessários ao funcionamento do aparelho estatal, bem como permitiria melhor gerenciamento das instituições “parceiras” que, por sua vez, seriam as responsáveis pela prestação de serviços à população que necessitava do amparo do Estado.

Muitas promessas foram lançadas a fim de que a proposta da “reforma gerencial” fosse aceita: “[...] abertura econômica, estabilidade monetária, desenvolvimento, emprego, renda, ascensão e melhoria de vida. Tudo movido a esforço pessoal, determinação e iniciativa” (NOGUEIRA, 2005, p. 48). Entretanto, conforme este autor, essas promessas não foram cumpridas, e as expectativas em torno de um Estado forte, protetor e promotor do desenvolvimento social foram frustradas. O Estado passou a ser desacreditado na mesma proporção da política. “Os cidadãos, ainda que constatando que as coisas continuavam a funcionar como uma “máquina”, deixaram de acreditar no Estado, nos parlamentos e nos partidos, que terminariam por se lhes aparecer como uma força hostil e pouco compreensível”

(NOGUEIRA, 2005, p. 49).

O autor critica a “reforma gerencial” no tocante ao seu direcionamento que foi voltado única e exclusivamente para a racionalização do aparelho administrativo do Estado e para a melhoria da gestão pública, não havendo por parte dos reformistas a preocupação em fortalecê-lo como ambiente democrático de mediação política, pactuação e integração social. A preocupação dos reformistas centrou-se no melhor funcionamento da máquina estatal deixando de lado o “Estado ético”. Comunga-se com Nogueira (2005) o pensamento de que não há como manter forte um Estado que, embora eficaz, esteja permeado por corrupção e por arbítrios.

Persistiu ao longo dos anos 1990, conforme o autor, uma ética desprovida de grandeza, já que o Estado, ao se ausentar do campo das políticas públicas, não ganhou adesão da sociedade, passando a ser visto como algo estranho e sem virtudes. A sociedade perdeu em termos cívicos, políticos e éticos. A imagem do Estado não foi reconstruída perante a opinião pública e o mercado passou a ser encarado como sendo mais competente na provisão dos serviços básicos.

Em decorrência, a própria ideia de reforma da gestão não se completou, não ganhou consistência nem teve como ser dignificada, já que foi apresentada e recebida muito mais como uma “exigência” dos novos tempos globalizados e dos problemas fiscais do Estado do que como valor em si mesmo, isto é, um bem, um requisito para uma governança mais qualificada e a construção de uma sociedade melhor. A reforma não obteve consensos ativos na sociedade, na opinião pública e nos espaços intragovernamentais (internos ao aparelho de Estado), deixando assim de adquirir legitimidade e sustentabilidade. Aos poucos, foi deixando de ocupar a atenção dos próprios governantes (NOGUEIRA, 2005, p. 51).

De costas para o social, o movimento reformista deixou o Estado sem um projeto político capaz de dar unicidade às exigências advindas com os novos tempos, não se preocupando em [...] “articular sua dinâmica relacional-legal com uma dinâmica emancipatória, aberta para a democracia política, a promoção social e a cidadania. Disso deriva a razão maior de seu fracasso” (NOGUEIRA, 2005, p. 52).

Sintetizando brevemente o pensamento de Nogueira (2005) sobre a reforma do Estado dos anos 90, pode-se afirmar que tal reforma não proveu o Estado de conteúdo ético-político, já que se centrou muito mais na reforma do aparato administrativo do que na construção de valores sociais capazes de

reconstruir o país por meio da convivência ética nas relações sociais. Ainda mais, a reforma não promoveu o desenvolvimento das sociedades em termos de melhor distribuição de renda ou maior integração social, reduzindo os parâmetros norteadores da vida social às regulações do mercado, já que desapareceu a figura do Estado protetivo e promotor do social.

Ainda no terreno das discussões acerca da reforma do Estado iniciada na década de 1990, Paoli (2009) situa a chamada responsabilidade social das empresas no Brasil sob a perspectiva de uma versão brasileira da “terceira via” proposta por Anthony Giddens, recriada por Bresser-Pereira. Tal proposta baseia-se na concepção e formação de uma terceira esfera, um terceiro setor¹², público não-estatal. Seria, portanto, no âmbito da sociedade civil que se desenvolveria esse novo modelo de gestão dos serviços públicos, provocando inovações no tratamento da questão social que, a partir de então, passou a ser alvo também da ação filantrópica de alguns grupos empresariais, atraídos pela desresponsabilização com o fisco.

A autora desenvolve a hipótese de que as ações implementadas pela chamada “filantropia empresarial” situam-se muito mais no campo da gestão eficaz dos recursos sociais do que no âmbito da participação efetiva na democratização do acesso aos bens e serviços públicos capazes de reduzir as desigualdades. Desta forma, tais ações complementam-se aos arranjos neoliberais, e por isso mesmo não se identificam ou não se situam no campo de projetos contra-hegemônicos.

Ainda de acordo com Paoli (2009), esse espaço público não-estatal, aberto pelo encolhimento do Estado frente às demandas por políticas sociais, foi aos poucos sendo também ocupado pela classe empresarial brasileira que, imbuída de conceitos como “solidariedade” e “consciência cidadã”, passou a atuar no campo social juntamente e ao lado de outras organizações não-governamentais (ONG's), redefinindo práticas filantrópicas sob a justificativa de uma cidadania concebida abstratamente. Sob forte apelo ao voluntariado social, muitas empresas não perdem de vista a lucratividade, pois conseguem tirar vantagens desse fato mediante agregação de valores aos seus produtos exatamente por se colocarem como empresas de responsabilidade social dispostas a contribuir na operacionalização das políticas públicas.

¹² Para um estudo mais aprofundado sobre o terceiro setor ver: MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social.

Paoli (2009) destaca que o aparecimento do empresariado no trato das desigualdades sociais demarca outro sentido nas relações entre o público e o privado, na sociedade brasileira, na “[...] passagem para outro modo de acumulação e outros paradigmas de sociabilidade baseados na desconstrução geral da sociedade” (Oliveira, 1998; Santos, 1998 *apud* Paoli, 2009, p. 387).

Assim, não bastasse a pesada tradição histórica brasileira de desigualdades sociais, ao aceitar plenamente as regras econômicas impostas pelos organismos econômicos internacionais enunciadas no Consenso de Washington, o governo brasileiro reduziu seu potencial de regulação social, encolheu os gastos públicos no campo social, trazendo como consequência o aprofundamento das desigualdades entre pobres e ricos no país. A agudização desse processo relaciona-se à ausência do Estado em áreas de extrema importância para a redução dessas desigualdades, deixando o terreno livre para as iniciativas do setor privado que funcionam com regras pouco claras, não comprometidas com o princípio da universalidade na distribuição dos bens e serviços para as populações excluídas da lógica do mercado. Como bem sintetiza Paoli, essa população...

agora sujeitos a serem natureza descartável pelo próprio desmonte do setor público e pelo menosprezo à universalidade dos direitos de cidadania, sujeitos a todas as formas de violência, separados e hierarquizados pelas barreiras da passagem do privado ao público, resta-lhes a esperança de serem capturados pelas políticas compensatórias e localizadas da filantropia social organizada no âmbito dos grupos da sociedade civil (PAOLI, 2009, p. 389).

Com base nesse conjunto de reflexões sobre a reforma do Estado no Brasil e sua flagrante redução de ações no tocante aos problemas sociais, transferidas sobremaneira para os setores “público não-estatal” e privado, sob a justificativa da eficiência e da otimização dos serviços prestados à população, é possível tecer algumas reflexões sobre os desdobramentos desse processo no terreno das políticas sociais com destaque para a política de assistência social.

Uma reflexão pertinente, refere-se ao papel do Estado brasileiro frente às políticas sociais, em especial à política de assistência social. Conforme afirma Mestriner (2008), o Estado, ao recuar em seu papel de garantidor de direitos à coletividade, transferindo as responsabilidades no trato da questão social para o cidadão, a família, a comunidade e a sociedade, reduziu sua atuação ao

atendimento de situações emergenciais, operando com alto grau de seletividade, uma vez que direcionou suas ações à população extremamente pobre/indigente, não produzindo, por isso, resultados substantivos que promovessem a garantia de direitos sociais a esta população.

Tal postura, segundo a autora, trata-se de uma revitalização do princípio da subsidiariedade¹³ em que o Estado passa a ser o mediador das iniciativas das pessoas e dos grupos apenas orientando-os no desempenho de suas funções. Para a autora, a reforma do Estado e da administração pública teve significativo impacto sobre as políticas sociais, pois além de reduzir o precário aparato social, demonstrando assim o descaso com o aprofundamento da pobreza e exclusão social, também operou dilapidando o patrimônio público por meio da extinção e desestatização de organismos públicos, minimizando ainda a ação pública por intermédio das parcerias com o setor privado (MESTRINER, 2008, p. 26).

Na década de 1990, as políticas sociais, de um modo geral, foram relegadas ao quase esquecimento por parte do Estado, quando não entregues às iniciativas de organizações do chamado “terceiro setor”, este sendo entendido como um mundo de ONG's, fundações, organizações empresariais, que passaram a “apresentar” soluções mais eficientes para os graves problemas sociais. O mundo dos “sem fins lucrativos” ampliou-se e o apelo à filantropia e à solidariedade dos que “têm mais” em prol dos que “nada têm” passou a permear os discursos dessas entidades que passaram a promover ações despolitizadas já que distantes da perspectiva de promoção dos direitos sociais pela via da universalização no âmbito das políticas sociais.

A questão social no Brasil complexificou-se ante as transformações advindas da internacionalização do capital¹⁴, não se restringindo às contradições

¹³ Mestriner (2008) explica que o princípio da subsidiariedade é um dos princípios básicos da Doutrina Social da Igreja Católica e baseia-se na ideia de que “... o Estado deve ajudar os membros do corpo social, sem, contudo, impedi-los de fazer o que podem realizar por si mesmos. O fundamento deste princípio se encontra na anterioridade natural das pessoas e comunidade sobre o Estado” (MESTRINER, 2008, p. 19). Como as pessoas e os grupos são anteriores ao Estado, estes possuem direitos e deveres naturais, o Estado aparece como meio para os indivíduos alcançarem seus objetivos na sociedade, não devendo eliminar ou substituir o papel deles. Um estudo mais detalhado sobre o princípio da subsidiariedade pode ser encontrado em GONÇALVES, Vania Mara Nascimento. **Estado, sociedade civil e princípio da subsidiariedade na era da globalização**. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2003.

¹⁴ Para maior aprofundamento sobre o conceito de internacionalização do capital, ver trabalho de Costa, Liduina Farias Almeida da Costa. **O sertão não virou mar**: nordestes, globalização e imagem pública da nova elite cearense. São Paulo, Annablume, 2005.

clássicas da relação capital/trabalho, sendo agravada por formas variadas de inclusão precária¹⁵.

Como atesta Raichelis (1999), a mobilidade social provocada pelas alterações no mundo do trabalho focalizou-se na redução do número de postos de trabalho no país provocando a formação de uma massa de desempregados que, não encontrando mais lugar no mercado formal de trabalho, passou a buscar na informalidade a solução para os problemas gerados pelo desemprego. A situação da classe trabalhadora no país e os problemas ligados ao desemprego estrutural apareciam como naturais ao processo de crescimento econômico, entretanto, essas medidas acabaram contribuindo para o empobrecimento generalizado da população. Apesar do reconhecimento dos níveis de pobreza e miséria, agravados pelo crescente aumento do desemprego, não houve preocupação do Estado em desenvolver, de fato, programas para seu enfrentamento.

Não obstante tais condições, importantes órgãos governamentais responsáveis pela assistência social, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Centro Brasileiro para a Infância e a Juventude (CBIA), dentre outros, foram extintos sem que fosse criado qualquer ordenamento institucional para a área. Ao invés disso, foi instituído o *Programa Comunidade Solidária*¹⁶ que, por seus objetivos, colidia com os da Constituição Federal de 1988, relativamente ao que tange à Seguridade Social, e com a própria Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Criou-se, com essa reforma administrativa, segundo Raichelis (2007), um vazio institucional que desorganizou as ações assistenciais em curso, pois a extinção dos órgãos governamentais não foi acompanhada de uma proposta capaz

¹⁵ José de Souza Martins (2003) utiliza o termo para designar formas de inclusão precárias ou marginais, advindas das novas desigualdades sociais, e produto das grandes transformações econômicas.

¹⁶ Segundo Raichelis (2007), o Programa da *Comunidade Solidária* foi criado pela mesma Medida Provisória (M.P. Nº 813) que extinguiu o Ministério de Integração Regional e o Ministério do Bem-Estar Social (em consequência a LBA e o CBIA) e também o CONSEA. Por esta M.P., também foi criada a Secretaria de Assistência Social (SAS) vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), remanejando para ele o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que, nesse período, assumiu funções tipicamente cartoriais. Outros reordenamentos institucionais foram fruto dessa M.P., como a inclusão da área da infância e adolescência no Ministério da Justiça (MJ). O conselho era presidido pela então primeira dama Sra. Ruth Cardoso. Este órgão estava vinculado à Presidência da República por meio da Casa Civil. Possuía caráter consultivo e era composto por vinte e uma personalidades da sociedade civil, nomeadas pelo presidente para um mandato de dois anos, sem remuneração, além de dez ministros de Estado e pela secretária executiva (Sra. Anna Peliano). Esse conselho deveria coordenar as ações governamentais de combate a fome e a pobreza.

de garantir unidade para a área.

Passando por cima do que representava a LOAS para o ordenamento da assistência social como política pública, Fernando Henrique Cardoso fez vistas grossas às reivindicações populares, às mobilizações nacionais e aos movimentos sociais que lutaram pela sua efetivação como política pública. Ao invés disso, "... o governo Fernando Henrique, pela via das medidas centralizadas e unilaterais, acabou desrespeitando até preceitos constitucionais que definem a assistência social como âmbito de responsabilidade governamental na condução da política pública de seguridade social" (RAICHELIS, 2007, p. 109).

Segundo esta autora, o Conselho da *Comunidade Solidária* foi considerado como estratégia de governo para debilitar a Secretaria de Assistência Social (SAS) que, além de estar vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, funcionando com as sobras de recursos deste ministério, ainda tinha de enfrentar ações paralelas coordenadas por ele. Tal atitude corroborava com a não afirmação da assistência social como política pública de direito, principalmente no que concerne à participação social como mecanismo de efetivo controle da sociedade sobre as ações do Estado.

Ao se eximir como ente responsável pela garantia dos direitos sociais, o Estado cedeu espaço para novas formas de solidariedade, filantropia e benemerência, segundo Mestriner (2008), não fazendo avançar a política de assistência social conforme os dispositivos legais.

Diante de tais discussões, é preciso salientar que, embora o sistema de proteção social no Brasil esteja hoje legalmente constituído, ele não se produziu instantaneamente, mas constituiu-se, após inúmeros descaminhos iniciados a partir do instante em que o Estado brasileiro reconhece a "questão social" como problema político, devendo, portanto, intervir numa tentativa de minimizar suas sequelas. Antes, porém, a situação de grande parcela da população brasileira, principalmente àquelas que não se inseriam na esfera do mercado pelo viés do trabalho, sofria devido ao agravamento das situações de pobreza, fruto da expansão irracional do sistema capitalista de produção. Vale salientar que o enfrentamento da questão social no Brasil não ocorreu de forma tranquila, nem o Estado brasileiro colocou-se aberto à resolução dos problemas sociais de forma automática e autônoma. Os sucessivos governos, desde a primeira república, tiveram que encontrar

mecanismos, cada um a seu tempo, de atendimento às demandas sociais que geravam desconfortos sociais para as elites e para o próprio Estado, produzindo efeitos danosos para a expansão do capital. Diante disso, faz-se necessário o entendimento de que as políticas sociais surgiram como resposta aos efeitos produzidos pelo capital, muito embora tenham adquirido no Brasil feições peculiares, já que ao longo dos anos situaram-se como estratégias políticas para a reprodução do capital, sendo tomadas pelos grupos políticos hegemônicos que as utilizavam de forma clientelística. Outrossim, é fato destacar que, mesmo após a promulgação da Constituição Federal em 1988, a política social brasileira e com ela o sistema de proteção social não chegaram a produzir maior integração social, visto que as políticas sociais não dão conta dos problemas estruturais gerados pelo modo de produção capitalista.

2.3. O Sistema Único de Assistência Social - SUAS

A assistência social foi inserida na Constituição Federal de 1988 como política pública de direito para qualquer cidadão que dela necessite, sem que para isso haja alguma contribuição prévia para o acesso a seus benefícios, serviços, programas e projetos. Entretanto, somente no ano de 2005 dá-se a criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS como fruto da deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social ocorrida em Brasília/DF no ano de 2003, tendo como tema central: *“Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania - LOAS 10 anos”*. Esse momento ocorreu no início do primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando então a assistência social fora colocada como objetivo no Plano Plurianual (PPA 2004-2007, cujo tema era *“Plano Brasil de Todos”*).

No dia 6 de julho de 2011, a Presidenta Dilma Roussef sancionou a lei 12.435, que altera artigos da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Dentre as alterações propostas pela lei 12.435, a mais significativa diz respeito à inclusão do SUAS no texto da LOAS. Assim, no artigo 6º, onde consta a existência de um sistema descentralizado e participativo para a organização da assistência social no país, se expressa nominalmente a designação do SUAS. A este mesmo artigo foram acrescentados outros itens que discriminam: os níveis de proteção da política de

assistência social - básica e especial (artigo 6º A); a vigilância socioassistencial como um dos instrumentos desses níveis de proteção que visa identificar e prevenir situações de risco e vulnerabilidade social; os níveis de proteção da política de assistência social que devem ser ofertados pela rede socioassistencial de maneira integrada diretamente pelos entes públicos ou entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS (artigo 6º B); os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS como unidades de referência para a oferta dos serviços nos níveis de proteção básica e especial respectivamente (artigo 6º C); que tais equipamentos devem ter instalações compatíveis com os serviços neles ofertados (artigo 6º D); que o financiamento dos serviços incluem o pagamento de pessoal (artigo 6º E). Tais alterações são significativas, já que o SUAS passa a ter estatuto jurídico próprio, fortalecendo ainda mais sua existência como sistema.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS (aprovada mediante Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social) define o conceito e as bases organizativas do SUAS. Em seu texto, o SUAS é definido da seguinte forma:

O SUAS cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõem, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 39).

Ainda de acordo com a PNAS/2004, os eixos estruturantes desse sistema são: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; financiamento; política de recursos humanos; informação, monitoramento e avaliação sobre as ações; democratização nas relações entre Estado e sociedade civil; controle social.

A matricialidade sociofamiliar diz respeito à responsabilidade do Estado na proteção às famílias, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 226º, bem como em legislações específicas que objetivam garantir

atendimento aos indivíduos em todas as fases da vida: infância, juventude e velhice. A concepção de família torna-se importante para o referenciamento dos CRAS, uma vez que é mediante o número de famílias em determinado território que estas unidades são implantadas e a equipe de profissionais definida. Além disso, os repasses financeiros da União e dos estados para os municípios baseiam-se no total de famílias referenciadas a um CRAS. O público - alvo dos CRAS deve, portanto, ser as famílias, já que sua perspectiva de trabalho baseia-se na prevenção de riscos sociais e pessoais a elas e aos indivíduos, visando, dentre outras coisas, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

A descentralização político-administrativa refere-se ao sistema descentralizado e participativo contido no artigo 6º da LOAS, conforme mencionado anteriormente. Nesta perspectiva, essa noção traduz-se nas corresponsabilidades de cada ente federado (União, estados, Distrito Federal e municípios) na implantação e implementação do SUAS. É válido salientar que faz parte da estrutura do SUAS as instâncias de pactuação: Comissão Intergestores Tripartite – CIT, (quando envolve a participação de gestores dos três níveis de governo) e Comissões Intergestores Bipartite – CIB (havendo somente a participação de gestores dos estados e municípios); e deliberação: os Conselhos. As comissões intergestores têm por objetivo discutir procedimentos para a operacionalização da política de assistência social e visam garantir sua descentralização. Suas atribuições não devem confundir-se com as funções dos conselhos que, por sua vez, são instâncias deliberativas, instituídas pelas LOAS; e assim como os planos e os fundos de assistência social também devem existir em todas as esferas de governo.

A territorialização diz respeito não só ao espaço geográfico, mas aos espaços de vida e identidades sociais e culturais produzidas nas relações entre os indivíduos. É com base nessa concepção que se busca a integração dos programas, projetos, serviços e benefícios componentes da rede socioassistencial.

A existência de fundos de assistência social nas três esferas de governo garante o repasse automático de recursos fundo a fundo. Já os benefícios de âmbito federal acontecem diretamente aos destinatários da política. Esta modalidade de financiamento ocorre mediante análise de indicadores socioterritoriais respeitando critérios partilhados nas comissões intergestores (CIT e CIBs).

A política de recursos humanos do SUAS visa qualificar as equipes que

trabalham no âmbito da assistência social no sentido de promover a cultura do direito dentre as ações da assistência social. Para isso, a NOB/RH estabelece, dentre outras coisas, a capacitação permanente desses profissionais e a valorização do concurso público com vistas à criação de funcionários de carreira no âmbito da política de assistência social.

Atualmente, a política de assistência social dispõe de sistemas de acompanhamento, monitoramento e avaliação indispensáveis para sua gestão. Assim, a REDE SUAS visa estabelecer canais constantes de troca de informações por meio de seus sistemas, disponibilizando-as aos operacionalizadores (gestores, trabalhadores, conselheiros, entidades) desta política e também aos usuários em todo o território nacional.

A participação social das entidades e usuários nos conselhos está em consonância com o estabelecido na Constituição Federal e na LOAS. Dentro dessa perspectiva, busca-se fortalecer a relação democrática entre poder público e sociedade civil, além da consolidação da rede socioassistencial em cada território.

Os conselhos e as conferências destacam-se na PNAS/2004 como espaços privilegiados para a existência do controle social na política de assistência social, entretanto, não são os únicos. Somam-se a eles, além dos fóruns da sociedade civil, outros dispositivos legais existentes na sociedade que podem se constituir como mecanismos de controle. É nos conselhos onde ocorrem as deliberações e a fiscalização da execução da política de assistência social, aprovam-se planos, orçamento, aplicação de recursos, dentre outras funções. Nesses espaços, estabelecem-se discussões, alianças, conflitos e consensos entre os representantes do governo e da sociedade civil, respeitando a paridade entre esses representantes.

O viés do controle social é, dentre todos, o que mais interessa para fins deste trabalho e será melhor discutido adiante de forma conceitual e empírica a partir dos atores envolvidos.

A criação do SUAS e sua regulação sistematizada na Norma Operacional Básica – NOB/2005 aponta novas possibilidades de atuação no âmbito da política de assistência social, pois define os princípios e as diretrizes do trabalho de cada ente federado, bem como as responsabilidades e competências de cada um no atendimento às demandas da assistência social.

Na presente década, após a configuração obtida pelos dispositivos legais que lhe conferem o estatuto de política pública, a política de assistência social encontra-se em evidência, principalmente devido à repercussão social obtida com a transferência de renda por meio do *Programa Bolsa Família*.

A inserção da política de assistência social no campo dos direitos, conforme Sposati (2009), foi uma decisão inovadora, primeiramente, porque ela passou a ser tratada como responsabilidade estatal; em segundo lugar, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade; e em terceiro, pela possibilidade de ampliação dos direitos sociais. Com isso, a autora se posiciona contrariamente aos que consideram que a assistência social caracteriza-se como política de atenção aos pobres, necessitados, frágeis e carentes.

No tocante ao princípio constitucional de universalidade no âmbito da proteção social para a efetivação das seguranças sociais como direitos, Sposati (2009) afirma que “o que os constituintes aprovaram foi mais um vir a ser, mais uma intuição para o futuro do que uma racionalidade da então – e até mesmo atual – oferta da assistência social”. Daí o modelo brasileiro de proteção social que contemple a política de assistência social ser uma construção heterogênea.

Em raciocínio semelhante ao de Clauss Offe, em seu clássico *“Problemas Estruturais do Estado Capitalista”*, publicado em 1984, afirmando serem as políticas sociais utilizadas por interesses sociais contrários, Sposati (2009) também afirma ser a assistência social um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. Portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira (SPOSATI, p. 15, 2009).

A autora chama a atenção para a prevalência do embate existente entre as duas concepções de assistência social: a concepção instituída na Constituição Federal, que a considera dever do Estado e direito do cidadão, necessitando, para tanto, da existência de órgãos públicos responsáveis por geri-la, recursos humanos públicos, gestão democrática e transparência na aplicação dos recursos; e a outra concepção que a interpreta a partir do princípio da subsidiariedade. Neste caso, a solidariedade seria o princípio norteador das ações por intermédio de entidades subvencionadas pelo Estado, por isso não há preocupação em investimentos em

recursos humanos estatais nem de fortes regulações sobre as entidades.

Na atualidade, a assistência social tem se caracterizado como uma política ambígua, principalmente no tocante à distribuição de seus benefícios. A utilização de faixas de renda como condição de acesso a estes benefícios restringe seu alcance àqueles usuários que, ao se encontrarem à margem do mercado de trabalho ou inseridos em situações de trabalho informal ou precarizado, necessitam de benefícios sociais para continuarem subsistindo numa sociedade capitalista. Mais uma vez reitera-se o caráter compensatório da assistência social que se encontra, ainda hoje, atuando nas lacunas deixadas pela precarização do mercado de trabalho.

O caráter seletivo das ações ainda persiste, já que seu público-alvo continua sendo “eleito” dentre os mais pobres, configurando, assim, uma concepção de “indivíduo cidadão” e outra de “indivíduo usuário” dos programas governamentais, ou seja, não cidadão, já que em nossa sociedade foi sobre a imagem do trabalho que se construiu a noção de cidadania.

Concorda-se com Sposati (2009) quando afirma que o modelo brasileiro de proteção social não contributivo no Brasil ainda é um “vir a ser”, construindo-se diariamente nos diversos espaços de alcance das políticas sociais no país. Esse processo de constante construção não está isento de ambiguidades e contradições, pois se apresenta no real e dialoga com ele e com os sujeitos, forças vivas desse processo, construindo-se a cada dia nos diversos territórios do país.

A partir desta compreensão, faz-se necessário esclarecer as novas configurações da política de assistência social no tocante à participação da sociedade, com vistas ao controle social, a partir de uma aproximação teórica sobre algumas categorias relevantes para a construção dessa política no Brasil.

3. DISCUTINDO CONCEPÇÕES TEÓRICAS

3.1. O controle social e seus múltiplos significados

A noção de controle social nas políticas públicas passa a ser recorrente no Brasil desde o final do regime militar, especialmente depois de promulgada a Constituição de 1988, iniciando-se com a política de saúde e se estendendo, posteriormente, às demais políticas voltadas ao social¹⁷.

Em 1992, no clima do movimento *Pela ética na política* e outros que culminaram com o *impeachment* do então Presidente da República Fernando Collor de Mello, realiza-se a IX Conferência Nacional de saúde, durante a qual é dada grande ênfase ao controle social.

Ao refletir acerca do tema, o Dr. em sociologia e política Cornelis Jobannes van Stralen (2001) afirma, que nessa conferência, o conceito de *participação da comunidade* - encontrado na lei 8.080 de 19 de setembro de 1990, que regulamenta a participação, o financiamento, dentre outras prerrogativas relativas à política de saúde - foi substituído pelo conceito de controle social, implicando uma ressignificação do conceito. Para este autor, a definição de Garelli, encontrada no *Dicionário de Política*¹⁸, traduz o que tradicionalmente se entende por controle social:

O conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários a mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo (Garelli, 1986, p. 283 *apud* Stralen, 2001, p. 122)

Entretanto, explica Stralen que o conceito de controle social introduzido na área da saúde diz respeito ao controle que a sociedade exerce não sobre comportamentos desviantes de indivíduos, mas sobre a atuação das instituições do Estado, notadamente em relação aos princípios do SUS – que foi o caso estudado pelo autor.

Desde então, a maioria das políticas e ações governamentais, especialmente aquelas de natureza social, incluem o controle social como caminho ao seu fortalecimento

¹⁷ De uma perspectiva participativa, a noção de 'controle social' figuraria como um dos eixos de debates da VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, sendo apontado como um dos princípios alimentadores da reformulação do sistema nacional de saúde e como via imprescindível para a sua democratização.

¹⁸ BOBBIO, Norberto; METTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. VARRIALE, Carmem C. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

e até instituem instrumentos de controle como as conferências, os conselhos, o ministério público, as comissões no âmbito dos parlamentos, além de outros mecanismos via organizações sindicais e afins. Não obstante os esforços de capacitação dos conselheiros que teriam por atribuição realizar tal controle, as discussões conceituais que sobre o tema permanecem ausentes, em segundo plano, ou circulam de modo restrito, dificultando ações avaliativas assim como as pesquisas que visam compreender o processo sob a ótica dos sujeitos que, presumivelmente, seriam protagonistas do controle social das referidas políticas¹⁹.

Em razão dos propósitos desta dissertação que visa perceber o significado do controle social sob a ótica dos representantes da sociedade civil no Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/CE, considera-se indispensável realizar uma espécie de genealogia, embora de modo panorâmico, acerca do referido conceito.

A análise do termo, com base nas definições do Dicionário de Política, proporciona o acréscimo de novos elementos para a compreensão dessa categoria. Advém de Garelli (1998) a descrição de duas formas de controle social que se utiliza para a busca de consenso em determinado sistema: a primeira delas refere-se ao controle externo, que diz respeito às sanções ou punições acionadas contra indivíduos que não agem de acordo com as normas dominantes; a outra forma, denominada de controle interno, ocorre durante a socialização primária dos indivíduos, momento em que lhe são repassados os valores, normas e comportamentos de uma sociedade. O controle interno atua, portanto, no nível da consciência individual (Garelli, 1998, p. 284).

O objetivo do controle social, segundo Garelli (1998), além de ser perseguido pelo sistema social e pelos grupos dominantes, também o é pelos grupos que em determinada sociedade podem ser marginais ou reacionários. Deduz-se dessa concepção que o controle atua na definição de regras segundo as quais deve-se pautar o comportamento dos indivíduos em determinado grupo na sociedade.

Garelli (1998) discute ainda o conceito na perspectiva de outros estudiosos, contudo, para fortalecer a discussão sobre a noção de controle que se quer tratar no decorrer deste trabalho, é válido enfatizar suas colocações acerca da historicidade do termo, donde acentua que “no curso de sua história cada sociedade ou grupo tende a modificar os mecanismos de controle social a que faz recurso para garantir o consenso”

¹⁹ É válido destacar que as considerações de STRALEN aqui apresentadas datam do ano de 2001, e deste período até o presente é possível que tenha ocorrido avanços no tocante a pesquisas sobre o tema. O que importa para o momento é ilustrar que em seu artigo, STRALEN (2001) aponta as dificuldades de entendimento sobre o conceito de controle social, apesar de estar introduzido na Constituição Federal desde 1988.

(Garelli, 1998, p. 285).

Para este autor, durante o desenvolvimento das sociedades capitalistas de viés liberal, o objetivo do controle social coube às leis do mercado. Quando a ideologia liberal entrou em crise, o controle social passou a ser exercido pelo Estado assistencial, que ampliou seu campo de intervenção com vistas ao bem-estar dos indivíduos.

No contexto descrito por Garelli (1998), em que o Estado assume a intervenção social, este reduz a capacidade participativa dos cidadãos abrindo espaço para que diversos grupos cada vez mais o pressionem. Assim, conforme explicita, numa situação de crescimento da economia, haverá maior volume de recursos a serem empregados pelo Estado assistencial, garantindo, assim, bons níveis de investimento em políticas de bem-estar social. Esse argumento, portanto, baseia-se na tese que afirma que a crise econômica leva conseqüentemente os Estados protetores a reduzirem sua capacidade interventiva na área social. Partindo dessa afirmação, Garelli (1998) conclui que, numa situação de crise na economia, “o problema do controle social se torna um problema de regulação de interesses e de pressões dos vários grupos, por parte do Estado e da afirmação de uma situação de neocorporativismo na qual resultam mais fortes os grupos que ocupam as posições centrais da estrutura social e produtiva” (Garelli, 1998, p. 285). Nesse sentido, entende-se que o conteúdo do controle social do Estado está intimamente ligado às condições econômicas das sociedades.

Segundo Correia (2009), a expressão controle social tem origem na sociologia, sendo empregada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social, disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais, de modo a assegurar a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados. Tratar-se-ia de um “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem” (MANNHEIM 1971, p. 178 *apud* Correia, 2009, p. 67).

É consenso no meio acadêmico que o conceito de controle social tem considerável abordagem após a década de 1920, pela sociologia americana, sendo tratado, inicialmente, sob duas perspectivas²⁰: a primeira delas diz respeito às influências dos grupos, da comunidade e da sociedade na vida do indivíduo. Tais influências são capazes de condicioná-lo ou limitá-lo no comportamento, apresentando-se no próprio indivíduo ou nas interações sociais entre ele e a coletividade. A segunda perspectiva

²⁰ Definições retiradas do Dicionário de Ciências Sociais.

acentua o caráter social dos mecanismos que limitam ou condicionam os indivíduos, já que, de uma maneira ou de outra, envolvem ações de outras pessoas. Com isso, surge a questão de saber a quem o controle social beneficia. De acordo com esta abordagem, o controle beneficia os indivíduos e grupos cujos interesses estão em desacordo com os da pessoa ou pessoas controladas.

Destas duas concepções partem tradições sociológicas distintas. Pode-se afirmar que da primeira abordagem surgiram teorias que tiveram como foco o estudo das funções do controle social e a maneira como os indivíduos o assumem e o manifestam socialmente. Da segunda abordagem, derivam as teorias que têm como ponto central a importância do conflito, do poder e do controle e a inter-relação destes com os interesses de indivíduos ou grupos. A esta noção vincula-se a ideia de que o controle social possui mecanismos e funções específicas.

Alvarez (2004) amplia essas definições traçando um panorama sobre as discussões concernentes à noção de controle social. Enfatiza que a matriz sociológica de Émile Durkheim focada na questão da manutenção da ordem social influenciou os estudos sobre o assunto. Revela que a expressão controle social propriamente dita apareceu posteriormente, sendo primeiramente desenvolvida pela Sociologia norte-americana no século XX. “Ao invés de pensar a ordem social como regulada pelo Estado, os pioneiros do tema na Sociologia norte-americana estavam mais interessados em encontrar na própria sociedade as raízes da coesão social” (Alvarez, 2004, p. 169).

Da abordagem sociológica que tinha como foco questões “macrossociais”, as análises direcionaram-se para abordagens “micro”, permanecendo por anos a dominância do viés da psicologia social da Escola de Chicago. Já após a Segunda Guerra Mundial, prevaleceram as análises macrossociológicas relativas à relação do Estado com os mecanismos de controle social. Apesar disto, tal perspectiva de análise aborda a questão da coesão social não mais como resultado da solidariedade e integração social entre os homens, “... mas sim como resultado de práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas “classes dominantes” (Alvarez, 2004, p. 170).

Ainda de acordo com Alvarez (2004), na década de 1960, sobressai-se, no campo da História e da Sociologia, a orientação negativa da concepção de controle social direcionando o foco dos estudos para a área das instituições prisionais, asilares, hospitalares, dentre outras, privilegiando assim uma perspectiva analítica mais crítica com relação aos mecanismos de controle social. Tal perspectiva denominada “revisionista”, por sua vez, também é criticada nos anos 80.

Para Alvarez (2004), o problema é que, ao longo do século XX, a noção de

controle social encontrou-se fortemente centrada em dois pólos, sendo analisada ora sob a ótica da cooperação, ora sob a ótica da dominação, levando-a ao descrédito já no final do século XX. A partir disso, o autor acrescenta que as novas pesquisas sobre o tema devem buscar "... formas mais multidimensionais de pensar o problema, capazes de dar conta dos complexos mecanismos que não propriamente controlam, mas sobretudo produzem comportamentos considerados adequados ou inadequados com relação a determinadas normas e instituições" (Alvarez, 2004, p. 171).

Alvarez (2004) aponta que os estudos de Michael Foucault inovam no tocante à análise sobre o poder, pois essa noção abrange bem mais que a dominação de uns sobre outros, uma vez que envolve práticas sociais produtoras de comportamentos. Assim, análises que partem do entendimento do controle social, ou pela sua valoração positiva ligada à integração social, ou pela sua valoração negativa referente às práticas de dominação, tornam-se simplistas e unidimensionais, já que não abrangem as formas de reação dos indivíduos sujeitos às práticas de controle.

Apesar de considerar o conceito sociológico de controle social como algo que designa mecanismos que visam estabelecer a ordem social a partir do disciplinamento dos indivíduos dentro de determinados padrões sociais e princípios morais, Correia (2009) chama a atenção de que na teoria política o termo é concebido de forma ambígua, tendo em vista distintas concepções de Estado e de sociedade civil, sendo, assim, empregado tanto para designar o controle do Estado sobre a sociedade como para designar o controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado.

Correia (2002) também reconhece que, embora as relações sociais sejam construídas sob a égide do sistema capitalista, é de suma importância que o controle ocorra sob as ações do Estado no sentido de preservar a utilização do fundo público não para ações que visem à reprodução do capital, mas para as ações direcionadas principalmente para o desenvolvimento de políticas sociais.

Nas teorias explicativas do surgimento do Estado moderno, é possível perceber as relações intrínsecas entre "governo" e "povo" e as articulações políticas envolvidas nessas relações. Tais teorias, embora concebessem o Estado sobre diferentes perspectivas, apontavam para seu surgimento como fator primordial para o desenvolvimento das sociedades modernas, haja vista sua finalidade original que seria de manter a ordem, preservar a vida, a liberdade e a propriedade dos cidadãos.

Após realizar uma incursão acerca do pensamento clássico dos teóricos contratualistas, Correia (2002) destaca as similaridades e as diferenças entre suas teorias

sobre o surgimento do Estado moderno. É fato recorrente entre esses teóricos a necessidade de formação de um contrato social para regular e normatizar a vida dos indivíduos.

As argumentações de Correia (2002) apontam para a tese de que existem diversas concepções de controle social, as quais se relacionam com distintas concepções de Estado. A autora considera duas concepções como principais: a primeira diria respeito ao controle do Estado sobre a sociedade e a segunda seria caracterizada como o controle do Estado pela sociedade.

A primeira concepção se ampara na ideia de Estado restrito, conforme se encontra no *Manifesto Comunista* escrito em 1948 por Marx e Engels. Sob essa ótica, o Estado funcionaria como instrumento de dominação da burguesia já que, ao atender às demandas populares, visava primordialmente à manutenção dos interesses da classe dominante.

A segunda forma de conceber o controle social baseia-se na forma de Estado ampliado tal qual definido por Gramsci, que afirma ser ele perpassado por interesses de classe, visto que a classe hegemônica abriria concessões às classes trabalhadoras.

Para Correia (2002), a nova concepção de controle social surge no âmbito das políticas públicas e se refere à possibilidade de a sociedade civil organizada atuar na gestão delas, com vistas a ampliar seu atendimento às diversas demandas sociais.

As discussões empreendidas neste trabalho harmonizam-se com o segundo posicionamento apresentado pela autora, já que se entende que o terreno das políticas sociais é formado por múltiplos interesses, tendo por isso caráter contraditório uma vez que visa à manutenção da ordem hegemônica sem deixar de atender algumas demandas das classes subalternas.

A complexidade do tema do controle social – e deste modo o desafio das atividades de pesquisa a ele relacionadas – pode ser percebido e iluminado também por Stralen (2001) que, ao discuti-lo no âmbito do sistema de saúde no Brasil, enfatiza que no controle social estão envolvidos agentes internos e externos à referida política, e por meio de uma lúcida exposição mergulham nas interações sociais e articulações existentes entre usuários, prestadores e financiadores dos serviços, tendo o Estado como grande mediador dessas relações.

Embora sejam outros os atores envolvidos na política de assistência social em razão das suas especificidades, especialmente no tocante à suas origens históricas, é importante destacar que o autor aponta importantes caminhos que devem ser trilhados para que seja possível perceber a trama de relações entre os vários segmentos sociais

que influenciam no exercício do controle social nas políticas públicas.

No caso específico da política de assistência social, as formulações de Stralen (2001) parecem bastante férteis na medida em que afirmam a fragilidade dos usuários nas relações entre os atores envolvidos, ao mesmo tempo em que demarcam o lugar e os papéis do Estado na trama de relações que se constroem no exercício do controle social²¹.

Comunga-se, entretanto, com o pensamento de Correia (2009), apoiada nas concepções de Gramsci sobre a relação orgânica existente entre Estado e sociedade civil, que o controle social acontece na disputa entre as classes sociais pela hegemonia no Estado ampliado. Assim, para avaliar qual a classe que, em determinado momento histórico, obtém o controle social sobre a sociedade, é necessário analisar a correlação de forças existentes entre ela. Essa correlação de forças baliza a compreensão de controle social apontada pela autora, que também o entende como algo contraditório que ora pertence a uma classe, ora pertence a outra.

Sob a perspectiva das classes subalternas, o controle social objetiva a construção de consensos na sociedade civil numa tentativa de superar o viés meramente economicista, em que se baseiam os projetos das classes dominantes, e introduzir na sociedade um projeto que vise, acima de tudo, uma reforma intelectual e moral. A estratégia das classes subalternas deve pautar-se sobre o controle das ações do Estado para que passe a representar seus interesses de classe. Ainda nessa perspectiva, os setores organizados da sociedade civil devem adentrar no âmbito das políticas públicas com vistas a ampliar seu espectro de atuação. Por fim, Correia (2009) sintetiza que o controle social "... envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção da hegemonia" (CORREIA, 2009, p. 68).

Muito antes de representar a participação da sociedade nas políticas públicas, o termo controle social já era empregado no Brasil, primeiramente como controle do Estado sobre a sociedade. Fato emblemático é o período da ditadura militar onde o

²¹ No momento presente, as configurações da política de assistência social demonstram que o Estado tem papel primordial para seu desenvolvimento como política não contributiva de caráter público, devendo, portanto, para isso, empreender esforços no sentido de dotá-la de instrumentos e recursos suficientes para o atendimento a quem dela necessitar, retirando-lhe assim o caráter, residual das ações. A estruturação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS caminha no sentido de maior democratização no acesso aos benefícios, serviços, programas e projetos. Apesar desse caráter atribuído, compreende-se que a política de assistência social, assim como as demais políticas públicas, configura-se num terreno onde o Estado é o grande mediador das relações entre as elites no poder e os grupos sociais vulnerabilizados.

controle social da classe dominante foi exercido pelo Estado sobre o conjunto da sociedade. Esse domínio era exercido pela proibição de organização e expressão popular, marcando um período da história em que houve total ausência de interlocução dos setores populares com o Estado.

O processo de democratização do país, marcado pela efervescência política e pelo ressurgimento dos movimentos sociais contestadores do autoritarismo dos militares, fez ressurgir a sociedade civil como “entidade” maior na contestação desta ordem. Correia (2009) afirma que se criou uma “pseudodicotomia” e uma “pseudo-homogeneização” entre a sociedade civil e o Estado, ou seja, como se a sociedade civil fosse composta apenas de setores progressistas ou pelas classes subalternas, apresentando-se, assim, em um sentido unívoco, ou seja, sem as contradições internas. Logo, a sociedade civil passou a ser compreendida como oponente do Estado autoritário e ditatorial, necessitando, por isso, obter o controle sobre o Estado.

Faz-se necessário refletir sobre o que se tem entendido historicamente por sociedade civil. Esse exercício tornou-se necessário para o debate atual no âmbito das políticas públicas no Brasil, pois da mesma forma como diversos outros conceitos, dos quais podemos citar o de cidadania e de participação só para exemplificar, também a noção de sociedade civil tem sido ressignificada ao longo da história, e adquire hoje uma especificidade que demarca uma posição da qual se serve o projeto societário hegemônico no país. Coutinho (2008) afirma que existem concepções diferentes para a compreensão dos conceitos tanto de democracia como de sociedade civil. Para ele, os termos desse debate não estão restritos à academia, mas está no cerne da disputa ideológica por hegemonia na sociedade.

Coutinho (2008) admite que o conceito de sociedade civil surgiu na história do pensamento político com concepções bastante distintas. Aparece pela primeira vez no pensamento dos contratualistas ingleses, especificamente Hobbes e Locke, como a expressão “civil society”, que significou no pensamento desses teóricos a passagem do estado de natureza para o estado de um governo responsável por garantir aos homens a segurança à propriedade. Esta forma de sociedade, entendida como um governo, pôde ser compreendida como sociedade civil ou sociedade civilizada, distinta do estado de natureza.

No pensamento de Hegel, o conceito em alemão “bürgerliche gesellschaft” difere daquilo definido pelos contratualistas, pois se refere às relações numa sociedade mercantil e às formas de organização para a defesa dos interesses dos setores que participam dessa sociedade, ou seja, das corporações que poderiam ser descritas como

embriões dos sindicatos. Num outro nível, o termo “polizei” em alemão que em inglês é “police” significa tanto a repressão como a prevenção da violação da legalidade, que, conforme Coutinho (2008), pode se referir ao papel que desempenham as políticas sociais no tocante à redução das desigualdades e a conseqüente prevenção da criminalidade.

A mesma expressão “bürgerliche gesellschaft” é utilizada por Marx, porém, com conotação diversa. Para Marx, a sociedade civil é apenas o mundo das relações mercantis, ou seja, a estrutura econômica.

De acordo com Coutinho (2008), foi Antônio Gramsci que introduziu o conceito de sociedade civil no debate contemporâneo por meio da expressão “società civile”, definindo assim “... uma esfera do ser social nova no desenvolvimento histórico” (COUTINHO, 2008, p. 79).

Coutinho (1989) afirma que é pelo conceito de sociedade civil que Gramsci enriquece, com novas determinações, a teoria marxista de Estado. Isso porque, para ele, Gramsci viveu numa época e num espaço geográfico em que o fenômeno estatal já havia se complexificado. Na época em que viveu, já havia uma intensificação dos processos de participação política, principalmente nos países ocidentais já no último terço do século XIX, emergindo assim uma “... esfera social nova, dotada de leis e funções relativamente autônomas e específicas, tanto em face do mundo econômico quanto dos aparelhos repressivos do Estado” (COUTINHO, 1998, p. 75).

Segundo Coutinho (1998), o conceito de sociedade civil em Gramsci e sua concepção ampliada de Estado parte do reconhecimento da socialização da política no capitalismo desenvolvido e da formação dos sujeitos políticos coletivos. Sua teoria ampliada de Estado comporta, portanto, a sociedade política (Estado em sentido estrito ou Estado-coerção), formado “... pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e policial-militar” (COUTINHO, 1989, p. 76); e pela sociedade civil que é formada pelas organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias.

A sociedade civil em Gramsci não é uma entidade diversa do Estado, mas compõe com ele uma relação orgânica. Contudo, Coutinho (1989) adverte que tanto a sociedade política quanto à sociedade civil, “... ambas servem para conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental” (COUTINHO, 1989, p. 77). Porém, o modo de encaminhar esse processo é que difere de uma para outra: no âmbito da sociedade civil, as classes tentam

exercer sua hegemonia, ou seja, tentam tornar-se dirigente pela direção política e pelo consenso; já na sociedade política, as classes exercem a ditadura, ou dominação pela coerção.

Coutinho afirma, portanto, que “A sociedade civil, para Gramsci, é um terreno onde se dá uma batalha de diferentes projetos de hegemonia, ou seja, é um terreno da luta de classes” (COUTINHO, 2008, p. 80). Assim entendida, pode ser homogenizada pela direita ou pela esquerda, porém, as correlações de forças em disputa apontam para o fato de que um projeto tornando-se hegemônico se apropriará do Estado e implementará sua política que tanto poderá conservar aquilo que está posto como transformar radicalmente a ordem social e política vigente (COUTINHO, 2008, p. 81).

Semeraro (1999), por sua vez, afirma que, para Gramsci, a sociedade civil nem foi pensada em função do Estado nem se reduz às relações burguesas, sendo concebida como “... o extenso e complexo espaço público não estatal onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos que com sua cultura, com seus valores ético-políticos e suas dinâmicas associativas chegam a formar as variáveis das identidades coletivas” (SEMERARO, 1999, p. 70). Não é território exclusivo da burguesia, sendo, portanto, uma arena privilegiada onde as classes subalternas podem organizar suas associações, articular suas alianças, conforme suas convicções, empreendendo a luta pela hegemonia de seu projeto de classe enraizado na gestão democrática e popular do poder.

Partindo da compreensão acima explicitada acerca do que Gramsci entendia por sociedade civil, é possível afirmar que o controle social da sociedade sobre o Estado não pode ser entendido de maneira superficial, já que a sociedade civil da qual se refere não se apresenta de maneira homogênea, mas contempla uma multiplicidade de grupos e de interesses que permeiam disputas pela hegemonia e pelo poder, nos termos ora apresentados.

Continuando com a tentativa de compreender o controle social conceitualmente, observa-se que TEIXEIRA (1997), ao discutir sobre a noção de participação como controle social, reforça que este pode ser entendido a partir de duas dimensões básicas: a primeira correspondendo ao que se tem denominado de *accountability*, que diz respeito à obrigação de os agentes políticos prestarem contas de seus atos e decisões, bem como o direito que o cidadão tem de exigí-lo e de avaliá-lo de acordo com os parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda dimensão é consequente da primeira, e consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme padrões previstos em leis, ou concertados socialmente (TEIXEIRA, 1997, p. 202).

Para Teixeira (1997), o controle social sobre o Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que, para ser efetivo, deve adentrar no âmbito das decisões estratégicas do Estado. Segundo o autor, não deve se limitar à garantia de direitos, a controles internos ou parlamentares, ou mesmo à separação dos poderes, mas implica também na correção dos desvios e na responsabilização dos agentes. Uma sociedade civil organizada, estruturada e capacitada é condição primordial para que ele ocorra de forma permanente, em múltiplos espaços públicos, em todos os estágios de implementação das políticas, mediante parâmetros que envolvam, além das variáveis técnicas, também exigências de equidade social e aspectos normativos. A transparência e visibilidade do Estado também se constituem requisitos necessários para que ele ocorra (Teixeira, 1997, p. 203).

3.1.1. O controle social nas políticas públicas: o pressuposto da participação social

Tratar do tema controle social nos termos compreendidos no âmbito das políticas sociais após a promulgação da Constituição Federal de 1988 remete, necessariamente, à questão da participação como pressuposto fundamental.

As ideias de participação introduzidas na dinâmica societária brasileira, assim como a noção de controle social, encontram-se historicamente relacionadas a distintos posicionamentos políticos e ideológicos que marcam diferentes formas de encaminhar as decisões na esfera da política. Assim sendo, considera-se importante uma breve incursão sobre a participação social, tanto no que toca às questões conceituais quanto no que diz respeito às ações propriamente ditas.

Entre os muitos estudos referentes ao assunto, destaca-se o emblemático livro de Maria da Glória Gohn, "*Conselhos Gestores e participação sociopolítica*", que trata do surgimento dos conselhos gestores no Brasil e seus antecedentes históricos: conselhos comunitários e conselhos populares, nas décadas de 1970 e 1980 respectivamente. Entre os fundamentos teóricos nos quais se apoia a autora, encontram-se várias concepções de participação revelando diferentes paradigmas que norteiam a compreensão desse conceito, bem como a relação intrínseca deste com as forças envolvidas na gestão das políticas sociais no Brasil.

A autora considera a necessidade de analisar a participação sob os pontos de vista conceitual, político e o da prática social, porém prioriza o primeiro. Considera concepções de natureza liberal, autoritária, revolucionária e democrática, entendendo que movimento da sociedade promove transformações nos significados dos conceitos. Ao

mesmo tempo, associa a estas concepções outras abordagens delas derivadas.

A concepção liberal, conforme a autora, seria fundada nos pressupostos básicos do liberalismo que visava uma ordem social que assegurasse a liberdade individual. Assim, de acordo com a interpretação liberal, a participação objetiva “reformular a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas” (GOHN, 2001, p. 15). Desse modo, a democracia propagada não tenderia à ampliação da cidadania, mas à manutenção de uma ordem social mantenedora da estrutura das sociedades amparadas numa igualdade e numa liberdade meramente formais. Essa concepção de participação não traria em seu cerne a busca por formas de associativismo nem por movimentos sociais, visto não promover diálogos na sociedade, tornando-a um movimento espontâneo do indivíduo.

Derivam da concepção liberal, conforme Gohn (2001), a concepção corporativa e a participação comunitária. A corporativa diria respeito a um sentimento de identidade sobre uma ordem social que primasse pelo bem comum. Tal sentimento não viria da razão dos indivíduos, mas de uma motivação espiritual. Essa motivação seria fundamental para que os indivíduos buscassem esse bem comum. “Usualmente, a concepção corporativa busca articular o processo participativo à existência de organizações da sociedade” (GOHN, 2001, p. 16). A participação comunitária caracterizar-se-ia como uma forma institucionalizada de participação e, assim como a corporativa, também entenderia a participação enquanto movimento do indivíduo. Essa abordagem orientaria o fortalecimento da sociedade civil e seu envolvimento com os órgãos deliberativos e administrativos do Estado.

A concepção autoritária ocorreria em regimes políticos autoritários de direita ou de esquerda, podendo ocorrer também em regimes democráticos representativos, como sendo de natureza *cooptativa*, por meio da verticalização das políticas públicas com vistas à diluição dos conflitos sociais. Esse tipo de participação seria orientado para a integração e o controle social da sociedade e da política.

Sob a perspectiva revolucionária, a participação estruturar-se-ia mediante “coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político” (GOHN, 2001, p. 18). Conforme esta autora, tal abordagem supõe a participação a partir de posicionamentos extremos, que podem desdobrar-se em atitudes participativas dentro dos marcos jurídicos vigentes, ou a partir da criação de canais paralelos, podendo inclusive recriá-los no âmbito dos sistemas políticos ou dos aparelhos burocráticos do Estado. Para isso, os partidos desempenhariam importante função na qualificação dos atores nesses espaços.

Uma variação desta forma participativa diria respeito à tomada do poder pela comunidade com vistas a substituir a democracia representativa pela democracia participativa, tornando assim possível uma redistribuição do poder.

Derivada dessa abordagem, a concepção democrático-radical se baseia no fortalecimento da sociedade civil como fundamento para a construção de uma realidade livre de injustiças e desigualdades, buscando sempre a divisão de responsabilidades na sociedade, mas também no governo. Nesse sentido, a pluralidade que marca a diversidade de sujeitos sociais deveria articular-se segundo a concepção de cidadania²².

No Brasil, segundo Gohn (2004), algumas experiências participativas foram construídas nesses moldes, a exemplo do fórum do *Orçamento Participativo* ou demais fóruns de participação popular.

Ampliando as discussões já empreendidas em trabalho anterior²³, Gohn (2008) afirma que entende a participação como um processo de vivência que é capaz de dar sentido e significado a determinado grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, por meio do desenvolvimento de uma consciência crítica que agregue força política a tal grupo ou ação coletiva, e que também seja capaz de gerar novos valores e uma cultura política²⁴ nova (Gohn, 2008, p. 30). A autora ressalta que não se

²² No livro: “**História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**”, Gohn (2001) discorre, a título de conclusões, como se deu a construção da cidadania ao longo dos anos. Descreve que o conceito é abrangente e composto por várias dimensões, destacando como mais importante àquela que regula os direitos e os deveres dos indivíduos (cidadania individual) e dos grupos (cidadania coletiva). Apresenta que a cidadania individual diz respeito aos direitos civis e políticos e remonta até aos séculos XII e XIII, a partir do advento da modernidade. Tem como pressuposto a liberdade e a autonomia dos indivíduos numa sociedade de mercado, onde deve haver garantias mínimas para que haja igualdade de condições para todos expressarem suas opiniões e se autorrealizarem. Nesse sentido, o Estado aparece como árbitro necessário para garantir a todos livre acesso às regras do jogo. Assim, o destaque é dado para a “... dimensão civil da luta pelos direitos civis e políticos” (GOHN, 2001, p. 195). No tocante à cidadania coletiva, a autora deixa em relevo dois referenciais distintos: o primeiro tem origem na pólis grega, onde os cidadãos tinham obrigações e deveres cívicos. O segundo momento é o contemporâneo ou pós-moderno e refere-se “... à busca de leis e direitos para categorias sociais até então excluídas da sociedade, principalmente do ponto de vista econômico (...) e do ponto de vista cultural...” (GOHN, 2001, p. 196). A dimensão da cidadania coletiva diz respeito às garantias efetivas dos direitos por meio da reivindicação de espaços sociopolíticos que ponham em destaque a identidade cultural desses grupos reivindicantes. Gohn (2001) ressalta que nas duas dimensões de cidadania, tanto a liberdade como a igualdade são categorias chave, pois, historicamente, estavam no cerne da luta por direitos, fossem eles sociais, econômicos, políticos ou culturais. Especificamente tratada no Brasil, a cidadania foi sendo construída historicamente apresentando traços distintivos em cada período da história. Nesse sentido, é válido afirmar que a cidadania brasileira não se encontra pronta, contudo, na atualidade, pode-se falar em cidadania ativa nos termos propostos por Benevides (1991).

²³ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

²⁴ Para Gohn (2008), a cultura política diz respeito aos valores, crenças, atitudes e comportamentos sobre a política, sendo esta entendida como a capacidade de debater e argumentar sobre temas e problemas públicos. “A cultura política envolve também símbolos, signos, mitos e ícones que expressam e catalisam os sentimentos, as crenças compartilhadas, sobre a ação dos indivíduos, agindo em grupos, em função da política” (GOHN, 2008, p. 34). Os elementos envolvidos na construção da cultura política de um grupo constituem sua identidade.

refere a qualquer tipo de participação, mas àquela que é capaz de promover transformação social. Assim, diferencia que o sentido e o significado da participação possuem conotações diferentes. Esclarece que o sentido refere-se a uma diretriz, uma orientação, um norte que leva a desdobramentos. Já o significado diz respeito ao conceito propriamente dito de algo. “Os significados são aprendidos e apreendidos, são socializados; são identificados, confirmados e testemunhados por aqueles que se defrontam com o outro” (Gohn, 2008, p. 31).

Gohn (2008) reitera o caráter subjetivo da participação e afirma que para um indivíduo dotar de sentido sua participação primeiramente deve decodificar o significado da ação, ou seja, seu conteúdo, mensagens implícitas, quem é o receptor, quem é o emissor, que simbolismos contêm, que valores defendem ou rejeitam. Tais informações são confrontadas com o universo referencial que o indivíduo construiu durante sua trajetória de vida. O desvelamento desses significados produz respostas que podem ser individuais ou coletivas, criando assim identidades também individuais ou coletivas que conduzem necessariamente ao reconhecimento. “Com a identidade e o reconhecimento inicia-se o processo de dar sentido às ações individuais ou coletivas” (GOHN, 2008, p. 32).

Nesse processo, surgem os indivíduos que, independente da posição social que ocupam, se transformam em sujeitos capazes de desempenhar ações que ultrapassam o nível individual ou grupal. Assim, reinterpretem o significado das coisas, dão sentido às ações e podem produzir novos significados. Esses significados podem transformar-se de acordo com a dinâmica histórica. A própria transformação dos significados pode ter vários sentidos, podendo apenas reiterar o significado existente ou emancipá-lo dando a ele um sentido novo, de acordo com a nova correlação de forças sociopolíticas envolvidas. A verdadeira emancipação, contudo, não é meramente normativa, mas dá-se no cotidiano, e tem como meta promover a autonomia²⁵ dos sujeitos.

Após a discussão conceitual da participação, Gohn (2008) apresenta alguns pressupostos que sustentam suas afirmações, a saber:

- a) Uma sociedade democrática só é possível pelo caminho da participação.
- b) Não se muda a sociedade apenas com a participação no plano micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação social.
- c) É no

²⁵ Gohn (2008) entende por autonomia a capacidade que um indivíduo tem de ler e reinterpretar o mundo; nesse sentido, a linguagem contribui para que o indivíduo participe do fato, compreenda e se expresse por conta própria. “Os indivíduos adquirem autonomia quando constroem um campo ético e político de respeito ao outro, seja um amigo ou adversário, jamais vendo este outro como um membro de sua teia pessoal de relações, subordinando à sua dominação, ou um esteio para seus interesses particulares...” (GOHN, 2008, p. 33-34).

plano local, especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder local daquela região; é no local que ocorrem as experiências, ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano. O local gera capital social quando proporciona autoconfiança aos indivíduos de uma localidade, para que superem suas dificuldades por meio de redes de solidariedade; o local promove coesão social, é fonte de forças emancipatórias, sementes para mudanças e transformação social. d) É no território local que se localizam instituições importantes no cotidiano de vida da população, como as escolas, os postos de saúde etc. A escola dado o espaço que ocupa na vida dos indivíduos, famílias e sociedade, padrão civilizatório, de humanização dos indivíduos a partir do local onde se situam – os bairros. e) O poder local de uma comunidade e as possibilidades emancipatórias e civilizatórias não existe a priori, não são inatas ou constitutivas dos indivíduos ou instituições. Esses poderes têm que ser organizados, adensados em função de objetivos que respeitem as culturas e diversidades locais, que criem laços de pertencimento e identidade sociocultural e política. Forças sociais se constroem em processos, por meio das relações compartilhadas, pactuadas, interativas (GOHN, 2004, p. 60-61).

A apreensão dos pressupostos elencados por Gohn (2004) leva ao entendimento de que a participação deve se dar a partir de indivíduos organizados institucionalmente no plano micro (plano local), sendo esta forma de engajamento a força motriz para as mudanças macrossociais. Importa também compreender que o entendimento da autora pressupõe aquilo no qual se acredita: que a participação da sociedade civil deve ocorrer a partir dos mecanismos institucionalizados, não com vistas a substituir o Estado, mas no sentido de pressioná-lo a fim de cumprir aquilo que compete a ele no plano jurídico formal.

Com vistas ao fortalecimento do debate sobre a questão da participação, Teixeira (1997) a entende como um processo contraditório que envolve relações de poder entre diferentes atores, cujas identidades estão permeadas de interesses e valores. Para ele, o termo *participação cidadã* define melhor as relações entre sociedade civil, Estado e mercado, sendo de fundamental importância que o fortalecimento da sociedade civil ocorra por meio da utilização de mecanismos institucionais para o controle do Estado e do mercado.

Para este autor, o significado da participação reside na compreensão de fazer parte, tomar parte, ser parte de um todo heterogêneo – sociedade, Estado e mercado – mas em constante relação. Sendo complexas e contraditórias tais relações, exigiriam determinadas condições que não diriam respeito apenas ao Estado, mas também aos demais atores e às condições estruturais da cultura política que podem favorecê-la ou dificultá-la (TEIXEIRA, 1997, p. 188).

O conceito de *participação cidadã*, conforme Teixeira (1997), tenta contemplar dois elementos contraditórios: a) o “fazer ou tomar parte” numa perspectiva dos indivíduos coletivos articularem suas demandas que não são homogêneas, mas sim heterogêneas;

b) a cidadania compreendida no seu sentido cívico, ou seja, ligada às noções de deveres e responsabilidades coletivas partilhadas.

A efetivação dessa forma de participação, segundo o autor, dar-se-ia por meio de mecanismos próprios, institucionais ou não, o que poderia garantir a autonomia dos movimentos sociais potencializando sua ação frente ao Estado e ao mercado mediante a constituição de uma nova institucionalidade. Nesse caso, “a existência de uma sociedade civil organizada e autônoma em relação ao Estado e ao mercado constitui elemento importante para efetivação da participação política” (TEIXEIRA, 1997, p. 191).

Teixeira (1997) destaca, portanto, que essa autonomia em relação às duas esferas referidas não significa a substituição delas, mas sim a definição de parâmetros de atuação que compatibilizem os interesses do conjunto da sociedade a partir de uma lógica de desenvolvimento sustentável. Para isso, a *participação cidadã* utiliza-se de mecanismos institucionais já disponíveis, podendo também criar outros que, articulados, adquiram legitimidade na sociedade. Nesse sentido, o autor não desconsidera o sistema de representação, ao contrário, aponta a necessidade de seu aperfeiçoamento por meio de maior responsabilização política e jurídica de seus mandatários, do controle social e da transparência das decisões (prestação de contas, debate público), bem como pelo fortalecimento de outros instrumentos de participação semidireta (plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei, democratização dos partidos) (TEIXEIRA, 1997, p. 192).

Desse modo, a participação é compreendida, portanto, como um instrumento de controle do Estado pela sociedade, sendo a concepção de controle no seu sentido social e político, como já se mencionou no item anterior.

Duas dimensões importantes da participação, segundo o autor, seriam: em primeiro lugar, a integração dos indivíduos no processo político, seja pela ampliação do sufrágio, seja pela construção dos novos direitos e pela luta pela superação dos vários tipos de discriminação e desigualdade; a segunda dimensão seria de natureza expressiva simbólica, mediante a qual os indivíduos ocupariam os espaços públicos²⁶ por meio da ação e do discurso, além de diferentes formas de expressão que representam identidades construídas nos mais diversos espaços em que tais indivíduos e grupos se comunicam.

²⁶ Telles (1994) considera que a criação de espaços públicos no Brasil pode apontar para uma maior democratização na sociedade. Esses espaços, onde se manifestam a pluralidade de demandas da sociedade civil, constituem-se como arenas para a discussão de problemas que requerem medidas que, por sua vez, extrapolem o ordenamento jurídico estabelecido, criando e recriando modalidades de respostas que visem atender à multiplicidade dos conflitos que permeiam as relações sociais entre indivíduos e grupos na busca pela efetivação dos direitos numa sociedade permeada por desigualdades e injustiças.

Conclui o autor que a participação cidadã utiliza-se de mecanismos institucionais e sociais, já disponíveis tais como os mecanismos de representação que precisam ser reformulados e aperfeiçoados. “Neste sentido, busca a efetivação dos direitos já consagrados, mas, vai além, tenta constituir novos direitos, fortalecendo a sociedade civil no exercício do seu papel político” (TEIXEIRA, 1997, p. 192).

As colocações de Teixeira (1997) sobre a participação cidadã propõem um novo olhar sobre a temática da participação, pois pressupõem que somente a partir de um verdadeiro envolvimento e engajamento de amplos setores da sociedade, principalmente dos usuários das políticas públicas, seria possível vislumbrar mudanças efetivas no tocante ao encaminhamento das decisões relativas às garantias constitucionais, como as que dizem respeito à política de assistência social.

Evidentemente, não se tem uma visão utópica ou ingênua sobre esse tema, dada a complexidade que envolve os processos participativos na contemporaneidade. Compreende-se que são muitos os desafios a serem enfrentados para que a sociedade civil esteja em “pé de compatibilidade” com o aparelho estatal, seja em razão da condição subalterna dos usuários das políticas sociais, seja em razão das precárias condições dos trabalhadores que atuam no âmbito das políticas públicas, seja pela crise de representatividade que marca a política do país dificultando a construção de um projeto de sociedade, dentre outras questões.

O que se demarca, contudo, é que existe, na atualidade, a possibilidade de relacionamento entre Estado e sociedade. Essa possibilidade abre canais para múltiplas possibilidades de mudanças que, embora não se situem num plano estrutural, promovem a busca pela convivência cívica entre os diferentes segmentos que compõem estas esferas.

Diante das considerações mencionadas, é possível apreender que a participação, em seu sentido político-ideológico, movimenta-se na sociedade e não possui significado unívoco, podendo, portanto, comportar múltiplas dimensões de acordo com o contexto específico em que se apresenta. Apesar de adotar-se a concepção de *participação cidadã* como mais adequada aos propósitos desta dissertação, considera-se necessário compreender como a participação da sociedade civil se desenvolveu no Brasil e que significados adquiriu em cada fase de desenvolvimento das políticas sociais.

3.2. Cenários da participação no Brasil: a sociedade civil na condução dos processos participativos contemporâneos

Primeiramente, faz-se necessário pontuar algumas considerações acerca da noção de sociedade civil no Brasil. Gohn (2008) esclarece que o conceito de sociedade civil passou por várias concepções e significados, tanto no Brasil como na América Latina, e que tem acompanhado o movimento histórico da conjuntura política brasileira, bem como a trajetória das lutas políticas e sociais.

O surgimento do conceito de sociedade civil está vinculado ao período das transições democráticas, com destaque para a década de 1970, quando o termo foi introduzido no vocabulário político sendo, portanto, foco de elaborações teóricas. Correntemente tornou-se sinônimo de participação e organização da população civil brasileira na luta contra o regime militar. Nesse sentido, propagou-se a crença de que a mobilização e a organização da sociedade civil seriam capazes de alterar a ordem instituída pela ditadura. Coutinho (2000) alerta que, diferentemente do que atestou Gramsci sobre a organicidade entre Estado e sociedade civil nesse período, a relação Estado/sociedade civil acabou apresentando uma dicotomia radical com viés maniqueísta, já que tudo que provinha da sociedade civil poderia ser visto como positivo, afirmando-se o contrário sobre tudo que dizia respeito ao Estado.

As práticas coletivas geradas no interior da sociedade civil voltaram-se para a reivindicação de bens, serviços e direitos, algo distante dos brasileiros naquele período. A autonomia estava no centro da questão, pois a sociedade civil devia agir autonomamente, ou seja, organizar-se independente do Estado, evitando assim alianças que pudessem comprometer o caráter de contestação dos movimentos. Gohn (2004) aponta que a pretensa autonomia dos movimentos acontecia de maneira relativa, já que os grupos dependiam de assessorias externas, ferindo aquilo que aponta como fundamental para sua existência, que seria o princípio da autodeterminação.

Apesar disso, a democracia direta e participativa exercitada em diversos espaços apresentava-se como modelo ideal de luta contra o autoritarismo do regime militar. A partir dos estudos de Sader (1998), Gohn (2008) avalia que os novos atores que compuseram os novos movimentos sociais buscavam o reconhecimento dos direitos sociais e culturais modernos, tais como: raça, gênero, sexo, meio ambiente etc. Nesse sentido, ampliou-se o leque de sujeitos históricos em luta, promovendo uma pluralização dos grupos organizados. Eles ajudaram a construir novos significados para a política, trazendo-a para mais próximo do cotidiano das pessoas.

O significado de sociedade civil se alterou com a saída dos militares da política em 1985, pois a abertura de novos canais de participação e representação diluiu a centralidade dos movimentos sociais, principalmente os de cunho popular, fragmentando assim o que se denominou por “sujeito social histórico”. Novos atores surgiram em decorrência de novas formas de associativismo. Esses movimentos não tinham mais como foco a questão da autonomia (ou seja, movimentos distantes ou de costas para os aparelhos estatais), mas sim a busca pela cidadania por meio de maior aproximação com os governos e principalmente pelo viés das políticas públicas.

Cabe, porém, mencionar as considerações de Dagnino (2004) sobre a noção de sociedade civil. Para esta autora, o processo de construção da democracia no Brasil enfrentaria um dilema que tem raízes na existência de uma confluência perversa²⁷ entre projetos políticos distintos²⁸ - o projeto democratizante e participativo (comprometido com o alargamento da cidadania) e o projeto de cunho neoliberal. Afirma, portanto, que tal confluência demarca um campo minado entre alguns significados que são apropriados pelos projetos em disputa na sociedade.

Nesse sentido, na opinião de Dagnino (2004), a noção de sociedade civil sofreu o deslocamento de sentido mais visível ante a hegemonia do projeto neoliberal. Afirma a autora que, apesar de existir tendência mundial de identificar o conceito de sociedade civil com “ONG” ou com “Terceiro Setor”, é fato que os significados locais específicos desse conceito, bem como a heterogeneidade constitutiva do campo das ONGs, tendem a ser ignorados.

Outro deslocamento apontado por Dagnino (2004) no tocante às ONGs diz respeito à questão da representatividade. É comum que se entenda que as ONGs representam determinados grupos (mulheres, jovens, meio ambiente...) só porque apresentam competência técnica para atuarem nessas áreas. Cabe, portanto, a seguinte pergunta: se em sua maioria as ONGs abandonaram os vínculos orgânicos com a

²⁷ Ao referir-se à confluência perversa, Dagnino (2004) aponta que, embora existam antagonismos entre os projetos societários em disputa, ambos se utilizam de alguns conceitos que, se colocados ao lado de um ou do outro projeto, demarcarão intencionalidades diferenciadas. Assim, as noções de sociedade civil, participação e cidadania podem representar diferentes posicionamentos políticos e ideológicos, dependendo do projeto ao qual se vinculam.

²⁸ Apesar de apontar a existência de dois projetos políticos distintos, um democratizante e outro neoliberal, Dagnino (2004) não reduz os complexos processos que envolvem a construção de projetos societários. Ao contrário, assinala que o entendimento da noção de projeto político perpassa a existência de um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações daquilo em que deve pautar-se a vida dos indivíduos em sociedade, apontando, assim, para a heterogeneidade de concepções que permeiam sua construção. Sua hipótese central é de que os projetos políticos não se reduzem a meras estratégias de atuação política “... mas expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas” (DAGNINO, 2004, p. 98). Para ela, a noção de projetos políticos contribui para o reconhecimento da diversidade interna tanto do Estado como da sociedade civil.

sociedade civil e em muitos casos com os movimentos sociais, como podem atuar como “porta-vozes” dos grupos presentes na sociedade civil? Para Dagnino (2004), o que ocorre é uma coincidência entre os interesses dessas ONGs com os interesses já presentes na sociedade.

Não se trata nesse momento de aprofundar as discussões sobre o Terceiro Setor ou o papel das Organizações Não Governamentais - ONG's na sociedade brasileira, até mesmo porque em outro momento do trabalho esse tema já tenha sido devidamente tratado. O que se pretende, sobretudo, é ressaltar a necessidade de localizar o entendimento sobre a sociedade civil no contexto das transformações sócio-históricas no Brasil, a fim de demonstrar que esse conceito, embora composto por múltiplas definições, expressa não somente no nível teórico, mas também na empiria, noções que o aproximam de ideologias que norteiam os projetos políticos aos quais possa estar vinculado.

Dito isto, acredita-se que os processos participativos desencadeados na sociedade brasileira só foram possíveis mediante a existência de uma sociedade civil que desde os primórdios da história brasileira foi se fortalecendo em torno da luta contra as imposições de um Estado que, historicamente, se posicionou do lado das elites. Nesse sentido, corrobora-se com o pensamento de Dagnino (2004) no tocante à afirmação de que no Brasil a sociedade civil funciona como um contentor na luta contra a implantação do projeto neoliberal no país, porém entende-se que não só nesse momento específico, mas em muitos outros, como atestam também os estudos de Gohn (2001) sobre a participação conforme serão mencionados a seguir.

A participação política, segundo análises de Gohn (2001), existe desde o período colonial²⁹. O período de implementação da proposta de desenvolvimento de

²⁹ Gohn (2001) faz um percurso pela história dos movimentos sociais no Brasil, bem como realiza um apanhado das demandas populares urbanas no Brasil do século XVI ao XX, tendo como foco as ações populares ocorridas principalmente no estado de São Paulo. Com base nesse estudo, Gohn (2001) afirma que há registros da presença das camadas populares no cenário político do Brasil desde o período colonial. Já neste período, o “povo” tinha tarefa primordial de construção e manutenção dos espaços urbanos, não havendo, para isso, nenhuma iniciativa estatal. Apesar disto, o “povo” devia pagar tributos à Coroa sobre toda a atividade produzida nos incipientes agrupamentos urbanos. E é exatamente contra essa cobrança de impostos que a autora registra os primeiros movimentos de resistência popular ocorridos em São Paulo. É por este mesmo motivo que diversos outros movimentos populares ocorreram no Brasil durante o século XII. Gohn (2001) afirma que desde o período colonial “... a população foi obrigada a engendrar estratégias de resistências às formas de dominação a que era submetida. O controle exercido sobre a população por meio do fisco, e das normas e posturas a ser cumpridas para sobreviver nos núcleos urbanos levavam à fuga, desobediência civil e conflitos” (GOHN, 2001, p. 178). A situação do povo no Brasil colônia não era das mais fáceis, não é a toa que a autora relata que era comum, dentre as estratégias de sobrevivência adotadas, a delação daqueles que não pagavam impostos aos cobradores da Metrópole, a fim de terem como paga parte da multa aplicada sobre o infrator. Gohn (2001) relata que no século XVII há uma alteração na relação povo-poder, já que o poder público passa a assumir algumas responsabilidades, surgindo, assim, a ideia do Estado como

comunidade, criada por instituições norte americanas e difundida na América Latina na década de 1950, é também indicado pela autora para situar a participação. Ressalta-se que tal proposta era orientada por uma concepção instrumental, já que se desenvolvia por meio da incorporação dos indivíduos nas "... ações previamente elaboradas pelas autoridades ou grupos de missionários que desenvolviam programas assistenciais nas comunidades" (GOHN, 2001, p. 50).

O recorte temporal definido e analisado por Gohn (2001), entretanto, é mais ou menos recente. Ela interpreta que as propostas participativas de finais da década de 1970 estavam associadas aos movimentos populares que, juntamente com as comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, algumas categorias profissionais do funcionalismo público, associações de moradores, dentre outros grupos organizados, visavam fundamentalmente aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade.

O termo recorrente na época seria o da participação popular, remetendo a uma noção de "povo", e as mobilizações caracterizavam-se pela oposição à ditadura militar. Logo, os movimentos buscavam criar na sociedade uma contra-hegemonia à política implantada pelo regime. Segundo tal compreensão de participação, a tomada dos aparelhos do Estado levaria a uma maior democratização dele. Interpretada de modo mecanicista, a participação se "restringia a uma aspiração à criação de canais, de organizações e de estruturas que viabilizassem a presença física de representantes da sociedade civil nas estruturas estatais" (GOHN, 2001, p. 52).

Outro cenário interpretado pela autora remete à década de 1980, considerando as conquistas no campo democrático, como a ampliação da presença de setores da sociedade civil, movimentos sociais, partidos de esquerda, entidades profissionais e ONGs no cenário político do país; assim como a criação de canais de participação da população nos assuntos públicos, abrindo, segundo Gohn (2001), a criação de uma nova cultura política no país, embora ainda coexistindo juntamente com práticas políticas

defensor do bem comum, o que acaba por legitimá-lo perante a sociedade. Destaca também que até o século XVIII o controle da população por meio do fisco e a punição eram os mecanismos básicos que mediavam as relações povo-poder, favorecendo o surgimento de uma cultura política baseada na desconfiança, no medo e descrédito na justiça (Gohn, 2001, p. 185). No século XIX, as reivindicações operárias intensificam-se. O processo de urbanização das antigas Vilas desencadeia um processo de intensificação dos problemas sociais. Surgem, portanto, amplos movimentos emancipatórios, bem como ainda continuaram a persistir demandas relativas ao mundo da produção e as relativas à reprodução dos trabalhadores e suas famílias (Gohn, 2001, p. 189). Com base no apanhado realizado pela autora, afirma-se que a população brasileira sempre esteve presente no cenário político do Brasil, seja por meio de movimentos de caráter reivindicativo, emancipatório ou de resistência. O povo não esteve apático ante aos acontecimentos que envolvem a relação com os poderes públicos. Este esteve sempre presente na luta, criando e recriando formas de contestação à dominação das elites, numa tentativa de amenizar o sofrimento ante as iniquidades sociais.

fortemente arraigadas a valores clientelistas, paternalistas, particularismos, dentre outros vícios. Ressalta que se tratava de um período de mudanças na conjuntura econômica e social do país, uma fase de transição "...em que estruturas de participação foram sendo construídas a partir de arcabouços institucionais existentes, velhos e carcomidos pelos longos anos de práticas populistas, seguida pelas tortuosas e penosas décadas de ditadura militar" (GOHN, 2001, p. 52). Apesar disso, alianças político-partidárias das elites no poder limitavam e constrangiam a participação efetiva dos grupos e representantes da população nas estruturas colegiadas arquitetadas.

Apesar das dificuldades enfrentadas para que a participação fosse efetivada dentro dos marcos institucional, havia a ideia de que as reivindicações populares deveriam ser incorporadas ao planejamento participativo em que os setores populares poderiam ampliar o campo de definição das políticas públicas, tomando parte nas decisões que lhes diziam respeito, numa relação direta com o governo.

Nesse contexto, segundo a autora, surgem novas dimensões para a categoria participação, referindo-se à criação dos conselhos que, embora sem o estabelecimento de uma arquitetura institucional definida, funcionavam como mecanismos de pressão popular. Tal estratégia fundamenta-se no pressuposto de que a participação deveria se efetivar pela ocupação dos espaços físicos junto às administrações locais ou mesmo junto ao legislativo federal a fim de "... construir uma nova institucionalidade para o país que contemplasse novas leis, mais democráticas, que institucionalizasse os canais de participação" (GOHN, 2001, p. 55).

Ainda na década de 1980, afirma a autora que a participação foi apropriada por discursos políticos conservadores e utilizada como sinônimo de descentralização, sendo que, na verdade, o processo em curso caracterizava-se como uma desconcentração, já que se opunha a centralização do regime autoritário. Contudo, a temática da participação fora requalificada nesse período em razão da entrada de partidos de esquerda no governo, tanto em nível local, como em nível nacional, proporcionando a ampliação de uma base democrática respaldada não mais em ocupação de estruturas físicas, mas abrindo a possibilidade de novas relações sociais que objetivassem maior democratização dos espaços na busca pela construção da cidadania.

O conceito de participação adquiriu novas tonalidades nos anos 1990, e a concepção de participação popular cedeu lugar à participação cidadã e à participação social. Para Gohn, (2001), tais denominações representariam mais que uma mudança conceitual, situando-se no lastro de um movimento sócio-histórico que demarca a mudança nos paradigmas que norteavam os movimentos na busca pela democracia no

país.

A participação cidadã, referida anteriormente com base em Teixeira (1997), tem como fundamento a busca por cidadania pelos mais diversos segmentos de indivíduos e grupos sociais. Por sua vez, Gohn (2001) acrescenta que o conceito de participação cidadã vincula-se à ideia da universalização dos direitos sociais, da ampliação do conceito de cidadania e de um novo entendimento sobre o papel e o caráter do Estado. Essa dimensão aponta para a importância do debate público como eixo central para a definição de prioridades no âmbito das políticas públicas. “A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública; porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas” (GOHN, 2001, p. 57).

Assim como Teixeira (1997), Gohn (2001) entende que a participação cidadã ocorre no âmbito dos mecanismos institucionais: os conselhos gestores derivariam dessa forma de participação. Diferentemente das estratégias utilizadas pela participação comunitária e participação popular, este tipo de participação se apoia nas estruturas de representação a fim de ampliar os espaços institucionais onde as demandas sociais serão discutidas, negociadas e decididas coletivamente nas relações entre Estado e sociedade. É nesse sentido que Gohn (2001) fala em *empowerment*³⁰, ou empoderamento de indivíduos e de grupos por meio da capacitação política e organizacional com vistas à ampliação do acesso aos serviços públicos como fruto das redes informacionais que gera.

Importante mencionar ainda o sentido da participação social definido por essa autora. Para ela, a “... participação social não representa um sujeito social específico, mas se constrói como um modelo de relação geral/ideal, na relação sociedade/Estado” (GOHN, 2001, p. 59). No centro desse conceito, surge o conceito de “mobilização” que, nos anos 1990, apareceu esvaziado de seu conteúdo político original, sendo, portanto, canalizado para compor discursos em prol de gestões participativas desenvolvidas pelas ONGs do Terceiro Setor.

Gohn (2001) esclarece que a abordagem sobre a participação social segue no lastro dos estudos norte americanos sobre ação coletiva, que diz respeito à motivação

³⁰ Gohn (2004) explica que o significado da categoria “*empowerment*” tal como foi traduzido no Brasil não possui caráter universal, já que pode referir-se tanto ao processo de mobilizações e práticas utilizadas para promover e impulsionar grupos e comunidades com vistas ao seu crescimento, autonomia e etc., como também pode se referir a ações que visem tão somente à integração dos excluídos em sistemas precários que não objetivem organizá-los, mas atendê-los minimamente com ações de cunho assistencial. A autora esclarece que diversos são os fatores que distinguem os dois processos e os resultados que alcançam, entretanto, afirma que o principal fator é a natureza, o caráter e o sentido do projeto social da instituição que promove o processo de intervenção social. As alianças construídas por estas entidades vão delimitar o projeto a qual se vinculam (GOHN, 2004, p.23).

das pessoas para se envolverem em questões comunitárias. A ressignificação conceitual apontada pela autora atinge também a noção de “pertencimento”, que passa a ser tratada como um sentimento de identidade que motiva os indivíduos. Assim, outra dimensão de participação também surgiu para redefinir os conceitos de solidariedade e de trabalho voluntário, direcionando os indivíduos para compor novas redes de sociabilidade e não mais ações de cunho filantrópico.

As questões expostas por Gohn (2001) sobre a participação nos anos 1990 levam ao entendimento de que as abordagens que privilegiam esse viés interpretativo baseiam-se no movimento real dos acontecimentos, ou seja, a “ausência” do Estado no âmbito das políticas públicas abriu espaço para o surgimento de novos espaços de intervenção, fruto de articulações entre os setores público e privado, como é o caso das ONGs por exemplo.

Gohn (2001) afirma que o cenário da participação mudou e isso deriva tanto de experiências acumuladas ao longo do processo de abertura do campo democrático, bem como pela vontade política de implantar um novo espaço público de caráter não estatal. Afirma ainda que, apesar do cenário conturbado e contraditório dos anos 1990, a participação da sociedade civil não perdeu sua importância. Deve ampliar-se não somente pela ocupação de espaços, mas, acima de tudo, objetivando a democratização da gestão da coisa pública, buscando promover uma inversão nas prioridades das administrações no tocante ao encaminhamento das políticas públicas (GOHN, 2004, p. 25).

A partir desse entendimento, é possível apontar os conselhos como espaços capazes de promover o debate público em torno das novas configurações das políticas públicas no contexto pós anos 1990.

4. O CEAS/CE E O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO CEARÁ.

4.1. Nota sobre os conselhos gestores no Brasil

Muitos estudos já existem acerca dos conselhos no Brasil e de sua evolução, apontando inclusive para as características peculiares a cada momento histórico específico. Na história do Brasil, especificamente no século XX, a constituição desses espaços representou a possibilidade de ordenamento da participação da sociedade civil na perspectiva do controle social. Com já fora discutido anteriormente, a noção de controle, exatamente por ser construída historicamente, apresentou significados múltiplos, porém, os conselhos nem sempre foram constituídos com o objetivo de alargar o controle do Estado pela sociedade.

No século XX, identificam-se pelo menos três tipos de conselho: os conselhos comunitários - criados pelo poder executivo - tinham por finalidade mediar as relações com movimentos e organizações populares; os conselhos populares - organizados por movimentos populares ou por setores organizados da sociedade civil - objetivavam promover negociações com o poder público; e os conselhos institucionalizados - a ênfase é dada aos conselhos gestores (Gohn, 2001).

É na perspectiva da ampliação da democracia no Brasil que os conselhos gestores se institucionalizam, sobretudo na década de 1990, tornando-se prerrogativa no âmbito das políticas públicas. São criados a partir de leis específicas e funcionam vinculados aos órgãos do executivo ligados às políticas setoriais.

Os conselhos surgem no contexto da criação de uma nova institucionalidade pública que pressupõe a criação de espaços públicos democráticos que sejam reconhecidos como espaços plurais de expressão, representação e participação política de diversos segmentos sociais que tencionam prosseguir na luta por direitos numa constante relação entre o Estado e a sociedade. Pelo seu caráter, podem ser considerados espaços legítimos de expressão dos conflitos entre os diversos segmentos da sociedade civil na busca pela ampliação do espaço democrático na gestão das políticas públicas. Apesar dessa característica, os conselhos podem também ser utilizados para legitimar o poder dominante por meio da cooptação dos movimentos sociais, conforme afirma Correia (2000). Esta situação impõe limites ao controle democrático por parte daqueles segmentos realmente comprometidos com a construção da cidadania.

A reflexão acerca do processo de reforma do Estado, especificamente àquela ocorrida na década de 1990, momento que coincidiu com a expansão dos conselhos, possibilita que algumas questões sejam analisadas a fim de melhor compreender o cenário em que os conselhos gestores aparecem aqui no Brasil.

Uma questão relevante diz respeito ao fato de que mesmo que o Estado esteja na condução das políticas públicas, a penetração da sociedade civil neste espaço tem contribuído para modificar o caráter público e universalizante delas. Isso porque a intervenção da sociedade civil no âmbito das políticas públicas não acontece de maneira unívoca, haja vista a heterogeneidade de segmentos que a compõem. É nesse sentido que tais iniciativas abrangem também aquelas advindas de entidades empresariais, introduzindo a lógica da filantropia, do voluntariado em detrimento do viés do direito social, que é o que se pretende fortalecer. Pode-se, com isso, afirmar que, a partir da década de 90, se inicia um processo de fragmentação do significado político da luta pelos direitos sociais e de despolitização da questão social.

Outra questão não menos importante refere-se ao espaço que o mercado tem ocupado na atualidade. Apresenta-se como possibilidade ante a redução do papel do Estado no atendimento às demandas por serviços sociais. É assim na área da educação, da saúde, da segurança pública, da previdência, dentre outras. Essa esfera aparece como a solução pragmática de resolução dos problemas para aqueles grupos populacionais que podem pagar pelos serviços oferecidos. Acredita-se que, embora tais serviços tenham alguma regulação definida no âmbito do poder público, estes não têm como fundamento principal a busca pela emancipação dos indivíduos.

As relações que se manifestam no interior dos conselhos podem ser bem mais complexas do que se apresentam, e devem ser analisadas para além das práticas rotineiras dos conselhos. A obrigatoriedade da existência desse espaço em lei estabelece um marco legal para sua constituição, os parâmetros para sua atuação, os critérios para seu estabelecimento, dentre outras normativas, mas não garante a existência do controle social tal como preconiza a legislação que os regulamenta.

Ainda no tocante à obrigatoriedade de criação dos conselhos, percebe-se que no Brasil há um crescimento no número total de conselhos na esfera municipal, como atestam os dados extraídos de pesquisas desenvolvidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desde o ano de 1999.

A pesquisa intitulada: *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)* apresentou no ano de 2009 a segunda versão de um Suplemento sobre Assistência

Social. Essa pesquisa, ao levantar junto ao total dos municípios brasileiros (5.565 municípios naquele ano) informações sobre a gestão municipal da assistência social, apontou para um acréscimo no número total de municípios que possuem conselho de assistência social em todo o país; o percentual saltou de 98,8%, em 2005, para 99,3%. Interessante observar também o acréscimo de representantes da sociedade civil nos conselhos com relação à primeira versão da pesquisa realizada em 2005. Os números mostram que, em 2009, “66,7% dos municípios declararam ter representantes de trabalhadores da área; 78,8%, representantes de entidades e organismos atuantes na área; e 67,6%, representantes de organizações de usuários” (IBGE, 2009); enquanto que, em 2005, esses percentuais eram de 66,0%, 77,3% e 65,8% respectivamente.

Tais números demonstram a ampliação desses espaços públicos, além do aumento no total dos representantes da sociedade civil em todo país, entretanto, esses dados quantitativos não elucidam questões tais como a qualidade dessas representações, ou mesmo em que condições estes conselhos têm operacionalizado o controle social nos municípios brasileiros.

O relatório final da VIII Conferência Estadual de Assistência Social ocorrida em 2009, cujo tema foi “*Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social – SUAS*”, atesta que, dos 184 municípios cearenses, um total de 170 municípios estiveram envolvidos nos trabalhos que duraram três dias, contando com um total de 645 participantes, dentre estes: 66 participantes representando a categoria dos usuários da política; 18 trabalhadores; 114 entidades representativas (trabalhadores, usuários e de atendimento); 256 representantes de organizações não governamentais; 76 ouvintes; 26 conselheiros do CEAS; 44 observadores da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS; 10 observadores de entidades; 14 facilitadores da STDS e 21 componentes da secretaria executiva do CEAS. Dentre as propostas³¹ contidas no relatório³², que se referem à temática participação e controle social na assistência social, destacam-se:

A divulgação dos Conselhos de Assistência Social e suas atribuições para os diversos segmentos sociais focalizando a importância dos Conselhos na Política Nacional de Assistência Social, inclusive com a implantação do disque conselho, ouvidoria, informações via internet, além de implementar um sistema informatizado de controle social, com base na PNAS e SUAS junto às comunidades incentivando e possibilitando o protagonismo do usuário; Formas de sensibilizar os gestores dos

³¹ As propostas discutidas e aprovadas na VIII Conferência Estadual de Assistência Social foram discutidas com base em quatro eixos e oito subtemas. As deliberações listadas referem-se ao Eixo 01, estando enquadradas no subtema 04: Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha.

³² O Relatório da VIII Conferência Estadual de Assistência Social foi obtido no próprio Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará – CEAS/CE.

municípios no sentido de revisar a Lei de criação e regulamentação dos conselhos observando: mandatos alternados da presidência entre OG's e ONG's; implantação da Casa dos Conselhos e disponibilização de recursos que garantam a dinâmica operacional e autonomia dos conselhos; Na representação da sociedade civil, assento de trabalhadores, usuários, entidades e organizações socioassistenciais (Relatório da VIII Conferência Estadual de Assistência Social, 2009).

Dentre as deliberações aprovadas em plenária durante a VIII Conferência, destaca-se a necessidade de maior divulgação dos conselhos de assistência social junto às comunidades e aos gestores no sentido de sensibilizá-los sobre a importância destes espaços para o fortalecimento desta política nos municípios. Destaca-se também a importância de inclusão do segmento dos usuários nos assentos destinados à sociedade civil, respeitando, contudo, a paridade entre os representantes de trabalhadores, entidades e organizações socioassistenciais.

Já as deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social³³ indicam a necessidade de fortalecimento dos conselhos, principalmente no que tange à participação da sociedade civil, dando ênfase ao segmento dos usuários da política de assistência social para que possam ter assento garantido no conselho; receber capacitações, a fim de exercerem uma participação qualificada; e participar assim como os demais segmentos do processo de eleição.

Esses dados são relevantes porque revelam dois importantes desafios para os conselhos de assistência social na atualidade: o primeiro refere-se à real necessidade de divulgar para a sociedade em geral informações relativas ao papel que estes conselhos exercem; o segundo diz respeito a introdução dos usuários nos conselhos por meio de uma participação qualificada.

A partir de tudo que fora colocado, afirma-se que o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado no âmbito das políticas públicas caminha acompanhando o movimento de fatos e acontecimentos que permeiam a esfera pública e não são isentos de interesses que podem inclusive ser opostos e conflitantes. O terreno em que se desenvolve a luta pelos direitos sociais abrange uma totalidade de questões que, embora não possam ser avaliadas nos limites deste trabalho, fazem parte da realidade e dialogam com ela.

Nesse sentido, os conselhos gestores, embora tenham sido projetados como mecanismos capazes de democratizar a gestão das políticas públicas no Brasil, abrindo um canal de participação da sociedade civil - especialmente da população usuária das

³³ O relatório da VII Conferência Nacional de Assistência Social foi aprovado pela Resolução nº 105 de 3 de dezembro de 2009. Encontra-se disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/vii-conferencia-nacional/as-deliberacoes-da-vii-conferencia/>

políticas públicas - junto aos governos em todos os níveis (municipal, estadual e federal), eles atuam acompanhando o movimento da realidade concreta em suas múltiplas manifestações (políticas, econômicas, sociais, culturais etc.), e por isso mesmo não estão isentos de ambiguidades e conflitos.

A compreensão do atual papel dos conselhos no âmbito das políticas públicas denota sua importância para o exercício do controle social. Nesse sentido, os registros das atas das reuniões do CEAS/CE proporcionaram um melhor entendimento de como seus representantes atuam no sentido de exercer o controle social. Antes, porém, faz-se necessário conhecer um pouco mais sobre a história, a composição e as atribuições deste conselho.

4.2. Um breve percurso sobre a história do CEAS/CE

O Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/CE foi criado pela Lei nº 12.531, de 21 de dezembro de 1995 que também criou o Fundo Estadual de Assistência social – FEAS. Desde o ano de sua criação até o momento atual, a lei que originou o CEAS/CE já passou por algumas alterações acompanhando assim as mudanças na política de assistência social em nível nacional.

De acordo com o regimento em vigor, o CEAS/CE é composto por dezoito membros titulares e seus respectivos suplentes. Existe paridade entre membros representantes da sociedade civil e do governo. Cada conselheiro pode ficar no colegiado por um período de dois anos, podendo ter uma única recondução por igual período. Os membros representantes da sociedade civil são eleitos pelo FOEAS e os representantes do segmento governamental são indicados pelo governo do Estado³⁴.

Ainda de acordo com o regimento interno do CEAS/CE, a escolha dos representantes da sociedade civil no FOEAS segue as orientações do CNAS e tem por base a seguinte legislação: o inciso II do artigo 17, da LOAS, que estipula o total de nove representantes da sociedade civil, distribuídos entre representantes dos usuários, entidades e organizações de assistência social, além de trabalhadores do setor; a

³⁴ A composição inicial do colegiado do CEAS/CE era de 12 (doze) conselheiros titulares e respectivos suplentes em caráter paritário entre órgãos públicos e sociedade civil, conforme artigo 2º da lei estadual nº 12.531 que criou o CEAS/CE e o FEAS. A lei nº 13.992 de 06 de novembro de 2007 modificou o artigo 2º desta lei alterando para 18 (dezoito) o total de membros titulares e respectivos suplentes do CEAS/CE. Esta lei também definiu que o colegiado do conselho deveria ser composto por 9 (nove) representantes de órgãos governamentais; 3 (três) representantes dos usuários ou organizações de usuários; 3 (três) representantes de entidades que representam os trabalhadores da área de assistência social; 3 (três) representantes de entidades e organizações de assistência social, seguindo assim orientações do CNAS.

Resolução nº 191, de 10 de novembro de 2005, que orienta a regulamentação do artigo 3º da LOAS sobre as entidades e organizações de assistência social mediante suas características essenciais (atendimento, assessoramento, defesa e garantia de direitos); o Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre as entidades de assistência social³⁵; as Resoluções 023 e 024 do CNAS, ambas datadas de 16 de fevereiro de 2006, que regulamentam o entendimento sobre os trabalhadores da política de assistência social e sobre representantes de usuários e organizações de usuários da política de assistência social respectivamente; e a lei estadual nº 12.575 de 23 de abril de 1996 que estabelece que a escolha dos representantes da sociedade civil ocorra mediante assembleia convocada pelo Fórum Estadual de Assistência Social - FEAS. Além dessa legislação, a escolha dos representantes da sociedade civil encontra amparo também nas deliberações das conferências nacionais de assistência social. As entidades da sociedade civil que compõem o atual colegiado do CEAS/CE dividem-se entre os segmentos elencados acima, conforme mostra tabela 1.

Os conselheiros do segmento governamental que compõem o CEAS/CE representam as seguintes secretarias: Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado – STDS, Secretaria de Educação Básica do Estado – SEDUC, Secretaria do Planejamento – SEPLAG, Secretaria de Saúde do Estado – SESA, Secretaria da Fazenda do Estado – SEFAZ, Secretaria da Ciência e Tecnologia – SECITECE, Secretaria das Cidades, Casa Civil, Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS.

Importante destacar que, durante as reuniões ordinárias, tanto os representantes de órgãos governamentais como os das entidades da sociedade civil que possuem assento no CEAS/CE têm espaço garantido para apresentar as instituições que representam. Essas apresentações viabilizam discussões acerca de assuntos em pauta durante as reuniões. Além disso, possibilitam que os demais conselheiros conheçam as entidades que estão ali representadas dividindo o mesmo espaço.

A criação do conselho coincidiu com o movimento iniciado pela então Secretaria do Trabalho e Ação Social - SETAS, atualmente STDS, para a implantação da LOAS no estado do Ceará. Tal movimento ocorreu em torno do projeto “Capacitar para

³⁵ O Art. 1º do decreto 6.308/2007 define como entidades e organizações de assistência social, aquelas que definirem expressamente sua natureza, objetivos, missão e público-alvo, de acordo com as disposições da LOAS. Em seu parágrafo único, identifica as características essenciais dessas entidades e organizações: I - realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social, na forma deste Decreto; II - garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário; e III - ter finalidade pública e transparência nas suas ações.

organizar”, elaborado pelos técnicos da SETAS, com o objetivo de auxiliar os municípios cearenses a se adequarem ao novo momento da assistência social em que a Legião Brasileira de Assistência - LBA encontrava-se em fase de extinção.

Para a implementação do projeto “*Capacitar para organizar*”, os técnicos da SETAS uniram-se com os técnicos da LBA em “mutirão” para ir ao interior do estado com o objetivo de orientar os gestores e técnicos municipais a implantarem o chamado CPF, ou seja, o Conselho de Assistência Social, Plano de Assistência Social e Fundo de Assistência Social. Foi um momento de grande correria, e, por se tratar de uma novidade, não se sabia ao certo como criar um conselho. A equipe envolvida nesse trabalho partiu do pressuposto de que deveria primeiramente criar um organograma da secretaria. E juntamente com os gestores municipais foi criado o organograma e na sequência criaram-se os conselhos. Assim, o projeto “*Capacitar para organizar*” também envolveu a criação dos conselhos, capacitando tanto as entidades da sociedade civil como órgãos ligados ao governo em todo o Estado. Concomitante ao movimento de implantação da LOAS no interior do Estado, na sede da SETAS (atual STDS), havia o esforço de se criar o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/CE.

Tabela 1 – Representação da sociedade civil por segmento e pela condição ocupada pelo representante, se titularidade ou suplência.

| Entidade | Segmento | | | Condição | |
|--|-----------------------------------|------------------------------------|---------------|----------|----------|
| | Usuário ou Organização ou Usuário | Entidade Prestadora de Assistência | Trabalhadores | Titular | Suplente |
| Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF | | X | | X | |
| Sociedade para o Bem-Estar da Família – SOBEF | | X | | | X |
| Federação de Bairros e Entidades Comunitárias de Caucaia – FEBECC | | X | | X | |
| Associação Cearense Pró-Idoso – ACEPI | | X | | | X |
| Serviço Social do Comércio – SESC | | | X | X | |
| Centro Integrado de Desenvolvimento Infantil – CIDI | | X | | | X |
| Conselho Regional de Serviço Social – CRESS 3ª Região | | | X | X | |
| Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Ceará – FETRAECE | | | X | | X |

| | | | | | |
|---|---|--|---|---|---|
| Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Ceará – SASEC | | | X | X | X |
| Conselho Regional de Psicologia – CRP 11ª | | | X | X | |
| Associação dos Servidores da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – ASSTDS | | | X | | X |
| CRAS do Município de Maracanaú | X | | | X | X |
| CRAS do Município de Beberibe | X | | | X | X |
| CRAS do Município de Fortaleza | X | | | X | X |
| CRAS/Projovem Adolescente do Município de Camocim | X | | | | X |
| CRAS/CAIC do Município de Caucaia | X | | | X | |
| CRAS/Projeto Estação Família do Município de Itapiúna | X | | | X | |

Fonte: Dados coletados no CEAS/CE – Documento: “Situação dos (as) conselheiros (as) do CEAS-CE 7ª gestão – 2010 a 2012”.

A lei que instituiu o CEAS/CE data de dezembro de 1995, entretanto, a primeira mesa diretora foi eleita em 29 de junho de 1996, tendo a ex-secretária de assistência social na presidência, Sra. Tânia Gurgel, e a assistente social e professora, Sra. Irma Moroni. Aos poucos, o movimento de implantação dos conselhos começou a agregar também a sociedade civil, entretanto, algumas interferências políticas começaram a aparecer, principalmente no interior. Tal fato é revelado na fala da entrevistada:

[...] a nossa batalha maior foi que no interior, porque era uma coisa nova e a câmara municipal queria fazer parte desses conselhos e foi um embate muito grande porque a gente entendia e entende ainda que conselho é uma prerrogativa do executivo e não do legislativo. (a entrevistada)

A estrutura organizacional do CEAS/CE, inscrita no 12º artigo do regimento interno é composta pelas seguintes instâncias, cada qual com suas funções resumidamente descritas abaixo:

I – Plenária: as reuniões da Plenária acontecem uma vez por mês por convocação da presidência (reuniões ordinárias) ou em caráter extraordinário por convocação de 1/3 dos membros titulares e suplentes na titularidade.

II – Presidência Ampliada: organiza a pauta das reuniões juntamente com a secretaria executiva;

III – Comissões Temáticas: subsidiam as decisões da Plenária e da Presidência Ampliada.

São cinco, a saber: Comissão de Políticas e Programas; Comissão de Controle e Financiamento; Comissão de Normas e Articulação; Comissão de recursos Humanos e Capacitação; Comissão de Ética;

IV – Comissão de Ética: auxilia o CEAS/CE no desempenho de suas funções, bem como propõe a aplicação de penalidades aos conselheiros que tiverem conduta incoerente ao Código de Ética e Regimento;

V – Secretaria Executiva: apoia técnica e administrativamente o CEAS/CE, estando subordinada à Presidência e à Plenária. Deve ter à frente profissional de nível superior de carreira indicado pelo órgão gestor da política de assistência social. Sua permanência deve ser apreciada e aprovada pelo Pleno do conselho.

O primeiro regimento do CEAS/CE foi editado quando o conselho foi criado, depois houve uma reforma em 2008, e a última, que está vigorando, ocorreu em 2010, quando houve a inclusão como representantes da sociedade civil o segmento dos usuários. Vale destacar que essa prerrogativa atendeu a uma das deliberações da VIII Conferência Estadual de Assistência Social que aconteceu no ano de 2009. No quadro 2(dois) encontram-se elencadas as competências deste conselho.

No artigo 5º do regimento interno do CEAS/CE consta que a função de membro do conselho não é remunerada e o trabalho desenvolvido é considerado relevante para o Estado, por este motivo, sua falta ao local de trabalho justifica-se sempre que for necessário ausentar-se para participar das atividades do conselho.

Na avaliação da entrevistada, do momento de sua criação até a atualidade, o CEAS/CE tem amadurecido. Exemplo desse amadurecimento pode ser percebido pelo atual regimento, pelo código de ética que normatiza as ações dos conselheiros que, como agentes públicos, têm muito a contribuir na questão da organização da política de assistência social.

O CEAS/CE é referência não só no estado do Ceará, mas no Brasil inteiro, já que, ao longo dos anos, conquistou diversos espaços. Dentre eles, cita-se o assento que ocupa como membro efetivo do conselho consultivo do FECOP, e a vice-presidência do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social – FONACEAS. Além disso, o CEAS/CE recebe inúmeras solicitações provenientes de diversos conselhos estaduais que buscam orientações sobre os mais diferentes aspectos relativos à atuação deste conselho no âmbito da política de assistência social no Ceará.

As representações de governo no CEAS/CE, em geral, são pessoas de cargo comissionado e que muitas vezes não têm histórico de militância na política. Apesar de não se ter números oficiais, esse fato pode ser atribuído em razão de, atualmente, haver,

no estado do Ceará, uma defasagem de profissionais de carreira no âmbito dos órgãos governamentais, o que leva a escolha de representantes nessa condição. O registro da ata 150ª reunião ordinária do CEAS/CE exemplifica este fato a partir do questionamento de um conselheiro da sociedade civil, representante da Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza - FEBFF, que indagou do representante da STDS sobre o quadro de servidores daquela secretaria para que o Fórum Estadual de Assistência Social - FOEAS pudesse discutir melhor tais questões. O registro em ata da resposta do técnico da STDS demonstra a realidade sobre os trabalhadores de assistência social no Ceará:

Em relação aos cargos na Secretaria no que envolve Servidores, comissionados e Colaboradores o número aproximado é em torno de 3.000 (três mil) ao todo, sendo que 1000 (hum mil), são servidores, em torno de 2000 (dois mil) colaboradores e para esses próximos quatro anos a Secretaria desses mil servidores acha que não sobrarão duzentos, praticamente todos estarão aposentados. Acredita que nesses quatro anos o próprio governo irá liberar os concursos para mover essa estrutura, a fé pública de tocar toda essa demanda praticamente seria inviável, somente com nível médio e faltando esse nível conceitual. O próprio Tribunal de Contas ele demanda, solicita o concurso público. E que fizeram alguns levantamentos, existe uma mesa setorial de negociação permanente junto com a mesa central, juntando esforços nesse sentido. Quanto à necessidade de criar cargos diz que no ano de dois mil e sete, a estrutura da Secretaria era de dez ou quinze anos atrás é bem diferente de hoje. A estrutura tem triplicado e a estrutura de gestão embora seja a mesma existe a necessidade de criar setores e cargos para dá maior mobilidade de ação. Existem gestores que estão sobrecarregados e ficam muito na questão operacional, não tem como inverter nesse círculo porque fica nessa de “apagar incêndio” e esquece realmente de planejar. Com a equipe de planejamento no governo anterior era centralizado. Tudo ali no administrativo e financeiro, ou seja, para orçamento não existia critério em relação aos Projetos, formatação, esse fluxo essas reuniões setoriais junto com o planejamento com essas solicitações demandadas do gabinete, então há um acompanhamento melhor, na própria área de monitoramento para ver os resultados que estão sendo aplicados. Diz que antigamente falava-se muito no convênio, na prestação de contas, porque quando o auditor chega está preocupado com o processo, mas não na ação de saber quantos foram capacitados, a qualidade desse evento. A Secretaria está tendo fazendo um grande esforço nesse sentido da prestação de contas qualitativas. (Ata da 150ª reunião ordinária)

A questão dos recursos humanos da STDS também aparece na pauta da 152ª reunião ordinária do CEAS/CE, onde se pode ler o seguinte relato:

[...] dados do recursos humanos da STDS em dois mil e quatorze não haverá mais servidores de carreira para implementa a Política de Assistência Social no Estado, estarão todos aposentados. E que o CEAS-CE no ano que se inicia, deve levar ao senhor governador esta sua preocupação e da necessidade urgente da realização de concursos públicos não só Estado, mas também nos Municípios. informa também que ao assumir um governo faz-se uma Carta de intenções, diz ter o modelo e que nela poderia solicitar uma audiência pública levando em mãos todas as preocupações do Conselho. Sugere que o pleno crie uma Comissão para está com o governador. (Ata da 152ª reunião ordinária).

É comum relatos de conselheiros que afirmam não ter conhecimento sobre a política, indo ocupar o assento no CEAS/CE por ter sido encaminhado pelo gestor da pasta. Esse fator pode dificultar o andamento da política de assistência social, já que pessoas despreparadas passam a ter a responsabilidade de deliberar sobre a política de assistência social no Estado. Mesmo que aconteça uma capacitação para prepará-los no início da gestão, esta não é suficiente para instrumentalizá-los, o ideal é que houvesse capacitações sistemáticas.

Existe um esforço da secretaria executiva em instrumentalizar os conselheiros, contudo, as abordagens utilizadas, como, por exemplo, a distribuição de material para a leitura, ainda não produzem respostas satisfatórias, acrescenta-se a isto o fato de não existir um cronograma de capacitações sistemáticas direcionadas aos conselheiros.

Nos anos iniciais de existência do CEAS/CE, apenas o segmento governamental ocupava a presidência, porém, com o passar do tempo e o conseqüente avanço da política de assistência social, surgiu a necessidade de proporcionar a alternância desse cargo. Para isso, o regimento foi reformulado a fim de contemplar essa prerrogativa. Contudo, mesmo após essa mudança, a sociedade civil participava da mesa diretora do CEAS/CE sempre na condição de vice-presidência. Somente a partir de 2008 é que passou a alternar-se também com o segmento governamental, podendo ocupar ou a presidência ou a vice-presidência do colegiado. Atualmente, a alternância entre representantes da sociedade civil e do governo na presidência encontra-se garantida pelo regimento interno do CEAS/CE em seu artigo 8º.

O CEAS/CE está na sua 9ª diretoria, tendo uma representante da sociedade civil (Sindicato dos Assistentes Sociais – SASEC) na presidência. O atual colegiado terminará em junho de 2012, e a próxima mesa diretora será presidida por representante da esfera governamental. Nesse novo momento, muitos conselheiros da atual gestão não farão parte do colegiado, pois já completaram quatro anos no CEAS/CE e não poderá mais haver recondução de seus mandatos.

Quadro 2 – Competências do CEAS/CE

- 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;
- II. Fazer cumprir as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social;
- III. Acompanhar e monitorar 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 acompanhar 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 transferência 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, 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. Cumprir e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Lei Orgânica da Assistência Social;
- XVI. Estimular, apoiar e promover debates com as Instituições governamentais e não-governamentais relacionadas à Assistência Social;
- XVII. Zelar pela efetivação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em todo o Estado;
- XVIII. Divulgar, no Diário Oficial do Estado e em periódicos de circulação estadual, as Resoluções e os demonstrativos das contas aprovadas do FEAS-CE;
- XIX. Convocar ordinariamente a cada 2(dois) anos ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Estadual da Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes e prioridades para a Política Estadual de Assistência Social e para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS;
- XX. Propor ao CNAS o cancelamento de Registros 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;
- XXI. Assessorar os Conselhos Municipais de Assistência Social na aplicação de Normas e Resoluções fixadas pelo CNAS e por este Conselho;
- XXII. Apreciar e aprovar o Relatório do Pacto de Gestão;
- XXIII. Elaborar seu Regimento com aprovação da maioria absoluta de seus membros titulares e/ou suplentes na titularidade.

Fonte: Regimento interno do CEAS/CE – aprovado em 04 de fevereiro de 2010.

O FOEAS também ocupa importante papel no que diz respeito à participação da sociedade civil na política de assistência social no estado do Ceará, por este motivo necessita ser fortalecido não só pelo CEAS/CE, mas por outras instâncias da sociedade dado seu papel orgânico junto às entidades de assistência social. É possível afirmar, portanto, que assim como o CEAS/CE contribui com o trabalho do FOEAS, este também

contribui com o CEAS/CE por meio da mobilização da sociedade civil³⁶.

No regimento interno do CEAS/CE também está definido as competências dos conselheiros, conforme descritas no quadro 3(três):

Quadro 3 – Competências dos conselheiros

- I. Comparecer às plenárias já tendo apreciado a Ata das reuniões anteriores;
- II. Assinar a frequência da reunião a que comparecer;
- III. Solicitar à Presidência Ampliada a inclusão, na agenda dos trabalhos, de assuntos que deseja discutir;
- IV. Propor convocações das plenárias extraordinárias, de acordo com o Art. 15;
- V. Participar obrigatoriamente das Comissões Temáticas;
- VI. Relatar em nome da Comissão voto, Parecer, Proposta ou recomendação por essa defendida;
- VII. Proferir declaração de voto quando assim o desejar;
- VIII. Solicitar ao/a Presidente, quando julgar necessária, a presença, em Plenárias, do postulante ou de titular de qualquer Órgão para entrevistas que se mostrarem indispensáveis;
- IX. Propor alterações no Regimento do CEAS-CE;
- X. Votar e ser votado para cargos do Conselho;
- XI. Requisitar à Secretaria Executiva e solicitar aos demais membros do Conselho todas as informações necessárias para o desempenho de suas atribuições;
- XII. Fornecer à Secretaria Executiva todos os dados e informações a que tenha acesso ou que se situem na área de sua competência, sempre que julgá-los importantes para o trabalho do Conselho, ou quando solicitados pelos demais membros;
- XIII. Requerer votação de matéria em regime de urgência;
- XIV. Apresentar moções, requerimentos ou proposições sobre assuntos ligados à Política de Assistência Social;
- XV. Deliberar sobre propostas, pareceres e recomendações emitidas pelas Comissões Temáticas e/ou Grupos de Trabalhos;
- XVI. Exercer atribuições no âmbito de sua competência ou outras designadas pela Plenária;
- XVII. Participar de eventos de capacitação e aperfeiçoamento;
- XVIII. Elaborar Relatório das reuniões das Comissões Externas e das Atividades para as quais foi designado/a pela Plenária para representar o CEAS-CE;
- XIX. Participar das Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais da Assistência Social.

Fonte: Regimento interno do CEAS/CE – aprovado em 4 de fevereiro de 2010.

Dentre as dificuldades apresentadas por grande parte dos conselheiros, destaca-se a compreensão do orçamento público, item fundamental para o desenvolvimento das políticas públicas. Ainda não há preparo suficiente para aprofundar discussões relativas ao orçamento, até mesmo por se tratar de uma linguagem muito técnica e de difícil compreensão para a maioria. Nesse sentido, o CEAS/CE recebe apoio da STDS no que diz respeito às orientações técnicas que visem facilitar o entendimento das matérias em pauta, especificamente nos itens relativos ao orçamento público. É comum a presença de técnicos desta secretaria nas reuniões das comissões no sentido de dirimir as dúvidas sobre os assuntos em pauta, especialmente aqueles relativos ao orçamento.

³⁶ Mencionou-se o FOEAS devido sua relevância na organização das entidades da sociedade civil no estado do Ceará. Além disso, este fórum organiza o processo de escolha dos representantes da sociedade civil que ocuparão o cargo de conselheiros no CEAS/CE. Destaca-se, no entanto, que não se aprofundou a atuação deste fórum, o que poderá ser feito em estudos posteriores.

Para Correia (2006), os mecanismos de controle social sobre as ações do Estado devem ser fortalecidos para evitar que o fundo público seja utilizado para a reprodução ampliada do capital. Por isso adverte que a participação da sociedade na definição da alocação dos recursos públicos destinados às políticas sociais, em especial à política de assistência social, é fator primordial para que tais recursos sejam realmente direcionados para o atendimento das demandas reais da população usuária, sendo ela quem deve decidir onde e como os recursos públicos devem ser gastos, evitando, assim, que sejam utilizados por interesses privados ou clientelistas. Correia (2006) aponta, ainda, para o fato de que o controle social na política de assistência social situa-se na defesa desta política como direito do cidadão e dever do Estado. Este, por sua vez, deve atuar na satisfação das necessidades humanas básicas dos cidadãos.

Apesar dessa dificuldade, existe a preocupação em realizar o acompanhamento dos recursos destinados às ações da política de assistência social no Estado. Na ata da 150ª reunião, registra-se exemplo desta preocupação quando sugere-se que a Comissão de Controle e Financiamento solicite que a STDS encaminhe mensalmente ao CEAS/CE a execução orçamentária e financeira do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS/CE.

Dentre outras ações, no regimento do CEAS/CE estão previstas ações que contribuam com a disseminação da política de assistência social no estado do Ceará. Uma delas é o compromisso do conselho em realizar duas reuniões ampliadas por ano envolvendo os representantes dos conselhos municipais de assistência social. Além disso, algumas demandas se originam na rotina do conselho, por isso existe previsão para que, em 2012, temáticas como a do orçamento sejam amplamente discutidas. Deverá também acontecer um treinamento com todas as secretárias executivas dos conselhos municipais de assistência social, que terá como objetivo orientá-las sobre o cadastramento de entidades de assistência social, atendendo, assim, a uma resolução do CNAS.

Outra questão que deve ser discutida também durante o ano de 2012 diz respeito à representação dos trabalhadores da política de assistência social nos conselhos, pois o entendimento do CEAS/CE é de que os trabalhadores, enquanto funcionários das prefeituras, representam o segmento governamental e não o segmento dos trabalhadores. Para representar o segmento dos trabalhadores, estes profissionais têm que ter o aval do seu conselho de classe referendando a participação deles enquanto representantes da categoria.

A partir do exposto, é possível afirmar que o CEAS/CE está inserido na

dinâmica dos processos que envolvem a política de assistência social. Neste sentido, aproxima-se dos conselhos municipais de assistência social do Estado na tentativa de orientá-los, cumprindo, assim, seu papel para assessorar os conselhos municipais de assistência social na aplicação das normas estabelecidas pelo CNAS.

As tramas envolvidas no processo participativo ocorrido no espaço dos conselhos podem ser permeadas por ambiguidades e conflitos. Nesse sentido, as relações políticas manifestas durante as reuniões do pleno, direta ou indiretamente, participam do processo de construção da política de assistência social no Estado. Nesse sentido, a ata da 146ª reunião ordinária descreve episódio em que explicita a correlação de forças existentes entre representantes de um mesmo segmento. A eleição da mesa diretora do novo colegiado, que naquele período deveria ser ocupada por representante da sociedade civil, tornou-se polêmica, já que a representação indicada pelo FOEAS acabou disputando a eleição com outra representante que, não tendo sido indicada pelo respectivo fórum, se colocou na disputa do pleito na hora da votação. Tendo ganhado a vaga na presidência, causou indignação dos representantes da sociedade civil que já haviam legitimado a indicação do FOEAS.

Na sequência da votação, a fala da representante eleita sugere a existência de uma relação harmoniosa entre os representantes de governo e os representantes da sociedade civil no que tange ao direcionamento que deve ser dado à política de assistência social: “no CEAS/CE todos são iguais e queremos uma assistência social melhor e que este é o nosso objetivo, independente se é Organização Governamental ou Sociedade Civil, temos objetivos comuns” (ata da 146ª reunião ordinária). O que se apresenta, contudo, pode ser interpretado como a ausência de uma compreensão sobre as relações políticas que se expressam no interior do conselho ou a tentativa de mascará-las, uma vez que não se pode negar que estas relações participam da dinâmica destes espaços públicos que também possuem papel político.

Esse episódio repercutiu em outros momentos no conselho, especificamente quando o CRESS enviou uma carta ao CEAS/CE relatando a indignação com o ocorrido. Isto porque o nome apontado pelo FOEAS para a eleição da mesa diretora do CEAS era de um representante da categoria dos assistentes sociais, membro do CRESS. Nesta carta, lida durante a reunião ordinária, o CRESS questionou o posicionamento político do CEAS/CE frente ao fato, lembrando que, no momento da eleição para a presidência do colegiado, os votos dirigidos à representante do SASEC (representante que saiu vitoriosa na eleição) vieram de conselheiros representantes dos órgãos governamentais.

Diante disso a atual gestão do CRESS “É Caminhando que se faz o Caminho”, vem demonstrar a sua indignação com o Sindicato dos Assistentes Sociais do Ceará em realizar articulações escusas com as secretarias do governo, pois as representações da secretaria do governo, pois as representações das secretarias já vieram para a reunião com seu voto definido e não respeitaram a legitimidade da indicação do FOEAS à representação do CEAS-CE (Ata da 148ª reunião ordinária).

Os conselheiros da sociedade civil que ficaram a favor da indicação do FOEAS expressaram indignação e decepção com o encaminhamento dado à votação. Essas reações foram pontuadas tanto no dia da eleição (ocorrida em junho de 2010) como também no momento em que o CRESS se posicionou sobre o acontecimento levando a candidata, indicada pelo FOEAS a fazer os seguintes questionamentos: “... qual o papel do FOEAS? O que estamos fazendo aqui?” (ata da 148ª reunião ordinária). Com essas indagações, acabou também por questionar a própria legitimidade da participação da sociedade civil no CEAS/CE.

Novamente, é possível afirmar que dentro de um mesmo segmento, neste caso específico, dentro de entidades que representam uma mesma categoria profissional, as relações políticas não são tranquilas, e se manifestam no CEAS/CE contribuindo com a construção de uma identidade política específica, que, mesmo que não possua papel determinante, poderá trazer implicações na definição de sua atuação frente ao encaminhamento das demandas.

Após as polêmicas envolvendo a eleição da mesa diretora do CEAS/CE, a representante do CRESS, derrotada, afirmou ainda na carta que o CRESS continuaria no conselho na perspectiva de um controle social crítico e propositivo, embora se questionasse acerca do direcionamento político da diretoria eleita, já que teve como base as representações do governo. O documento do CRESS finalizou expressando o sentimento daquele conselho, que seria de respeito a todas as instâncias de representação política, reafirmando com isso o compromisso de fortalecer o FOEAS e o controle social.

Continuamos trilhando nosso caminho cheio de percalços e avançando na certeza que somos uma entidade que prima pelo respeito a todas as instâncias de representação política e reafirmamos o compromisso de fortalecimento do FOEAS e do controle social (Ata da 148ª reunião ordinária).

Conforme o regimento interno do CEAS/CE, a mesa diretora tem um ano de exercício, podendo ser reconduzida por mais um ano, mas que a decisão final quem toma é o pleno do conselho. Após um ano de colegiado, no mês de junho de 2011, houve nova eleição para mesa diretora do CEAS/CE, conforme consta na ata da 158ª reunião

ordinária. O fato ocorrido na última eleição fora novamente destacado, tendo causado nova reação por parte do representante da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF, e da entidade da sociedade civil. Segundo o conselheiro desta entidade, o Regimento Interno do CEAS/CE não respaldaria as deliberações do FOEAS conforme relato abaixo:

[...] o CEAS – CE não reconhece as indicações feitas pelo FOEAS e que o Regimento não ampara e delega essa decisão ao plenário, relembra a última eleição quando houveram embates entre as Conselheiras [...]. Conclui que a Federação de Bairro e Favelas de Fortaleza – FBFF irá discutir em todas as instâncias a introdução do reconhecimento do Fórum e de sua indicação para indicação para representação (Ata da 158ª reunião ordinária).

O questionamento do conselheiro foi rebatido com a explanação da secretária executiva de que o CEAS/CE reconhece sim o fato de o FOEAS ser o responsável pela eleição dos representantes da sociedade civil no conselho, isso porque...

A partir do momento em que este Conselho deu ao Fórum o crédito de fazer eleição da sociedade civil para compor este Conselho, foi um reconhecimento do CEAS-CE da responsabilidade e importância do FOEAS, da integridade dos componentes daquela coordenação (Ata da 158ª reunião ordinária).

Consta ainda em registro que o critério de deliberação do CEAS/CE tanto serve para a escolha dos representantes da sociedade civil como para os representantes de governo. A vice-presidente do CEAS/CE também reafirmou a colocação anterior pontuando que: “... da mesma forma se o governo indicar qualquer nome e o pleno não concordar o mesmo não fica, o pleno que decide sem interferência” (Ata da 158ª reunião).

É importante destacar o registro sobre o poder do CEAS/CE em deliberar sobre a composição da mesa diretora:

Este é um espaço democrático de disputa política não partidária de fazer a coisa acontecer. No momento de embate damos um espaço para que a sociedade civil e governo se reúnam separadamente e elejam quem desejar, a Secretaria Executiva não toma partido, quem vier virá a somar com este Conselho, é o que queremos. Se houve desacordo dentro do Fórum é preciso que haja avaliação no próprio FOEAS e verificar o que está havendo, não nos cabe discutir as problemáticas do Fórum. Aqui o plenário é soberano. O que nos interessa é a política de Assistência Social, um controle social forte e políticas públicas de qualidade (Ata da 158ª reunião ordinária).

A partir deste relato, observa-se a preocupação em delimitar o espaço reservado às deliberações do conselho que, segundo consta, nada tem de disputa partidária; mas, ao reconhecer o campo da disputa política que permeia este espaço, o relato deixa claro que tanto os representantes da sociedade civil como os representantes

de governo, ao serem eleitos para ocupar cadeira no CEAS/CE, devem buscar a consolidação das ações para o fortalecimento da política de assistência social no Estado. Assim como também esclarece que o que acontece nas entidades, ou mesmo no fórum que reúne estas entidades, pode ser refletido no CEAS/CE, contudo, não está na esfera de competência do conselho dirimir estas questões.

Apesar dos questionamentos em torno do processo eleitoral, a mesa diretora foi reconduzida para o período de mais um ano.

Um conselheiro representante do segmento dos usuários demonstrou-se satisfeito com a recondução da mesa diretora, pois via a possibilidade de que as questões dos usuários fossem priorizadas pela presidência, conforme se lê no registro da ata da 158ª reunião ordinária:

Ressalta que os usuários se colocam como uma forma de indignação e a qualquer momento peço as Secretarias e representantes desculpas, pois sente na pele, queremos deixar de ser ponta para agora ser base. A recondução da senhora Presidente a a mesa diretora alegra o segmento de usuários e do movimento social como todo que veio para somar. Gostaria de ver a realidade dos cento e oitenta e quatro. “Não podemos estar aqui no conselho estadual e não saber o que se passa no interior do Estado”. A colocação que faço é essa recondução seja vista na questão de usuário, representantes e governo irmos ao interior e não estarmos aqui só na conversa, no registro de Ata e apresentações (Ata da 158ª reunião ordinária).

O fato de o cargo de presidente do CEAS/CE ser ocupado por representante da sociedade civil era visto positivamente pelos representantes desse segmento, como bem explicita o registro da fala de representação do CRESS no conselho:

[...] dentro de uma política pública trabalhadores efetivos, não é uma luta dissociada de usuário, trabalhador e usuário e sim uma luta conjunta, pois quem efetiva a política tem um direcionamento político são os órgãos gestores. O papel da sociedade civil é pressionar. Por este motivo ver a importância de estar na Presidência de um Conselho a sociedade civil, pois é quem vai gerar demanda e esse amadurecimento da sociedade brasileira está começando a ter, de que não estamos em campos opostos, mas que temos papéis diferentes (Ata da 158ª reunião ordinária).

Este registro demonstra que, dentre os representantes da sociedade civil no conselho, existem posicionamentos contrários. Enquanto que, em outro momento, uma representante da sociedade civil chegou a afirmar que representantes de governo e da sociedade civil tinham o mesmo objetivo, que seria de fortalecer a política de assistência social, nesta outra fala percebe-se maior compreensão acerca dos diferentes papéis que as entidades da sociedade civil e os órgãos de governo desempenham no âmbito das políticas públicas.

A compreensão que os conselheiros detêm sobre os papéis que governo e sociedade civil ocupam na política de assistência social reflete-se no CEAS/CE dadas as mais diversas opiniões que se expressam durante as reuniões, como é o caso do registro da ata da 159ª reunião ordinária, quando um conselheiro da sociedade civil, representante do segmento dos usuários, afirmou que o papel do Estado deveria estar à frente de todas as iniciativas que a sociedade civil estivesse desenvolvendo por meio das ONGs. Em resposta a vice-presidente do CEAS/CE, explicou que as ações desenvolvidas por ONGs devem complementar as ações do governo. Afirmou ainda que o Estado tem apoiado essas entidades por meio de subvenções sociais mediante edital público, para ela “O Estado faz seu papel enquanto apoiador financeiro. As entidades da rede socioassistencial logo estão cumprindo sua missão” (Ata da 159ª reunião ordinária).

A análise deste posicionamento da representante do órgão governamental exprime a presença do discurso da complementariedade de ações entre Estado e sociedade tão caro aos neoliberais. Observa-se, nesta situação, o direcionamento político implícito na fala da vice-presidente mediante um discurso que escamoteia a realidade na qual as políticas públicas estão inseridas, ou seja, o Estado, enquanto governo, passa a ser o apoiador financeiro das ações executadas pelas entidades da sociedade civil que, por sua vez, não trabalham com a universalização dos direitos sociais, uma vez que têm público-alvo e área de atuação definidas.

Percebe-se também que o discurso da vice-presidente gira em torno da defesa do órgão governamental e de suas ações que, segundo ela, visam fortalecer a política de assistência social, conforme se lê no relato a seguir:

existe toda uma luta da do Estado para se efetivar a Política de Assistência Social a começar pela estrutura da Secretaria. O organograma da STDS é muito parecido com o do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS, que é quem dá todas as diretrizes para que a Secretaria possa coordenar a política. Ao começar pela Política da Secretaria, que avançou muito, hoje 90% (noventa por cento) dos nossos Projetos da Proteção Social Básica foram municipalizados e descentralizados, antigamente o Estado atendia diretamente a criança, o adolescente, atendia naqueles Projetos, do turno contrário a escola, hoje ao longo do tempo está se municipalizando e descentralizando as ações. Um outro avanço agora no Governo do Cid Gomes, se conseguiu que o Estado cofinanciasse os CRAS, realidade hoje são cento e três Municípios. Está nos planos de governo que no próximo ano cofinanciar os cento e oitenta e quatro Municípios, o Estado passará a co-financiar todo o Estado do Ceará. Hoje sessenta e sete por cento dos Municípios são com os Benefícios Eventuais, o Estado ajuda o Município a pagar auxílio funeral e o natalidade, e foi um ganho dentro do SUAS, o Estado está sendo referência. Existem os critérios que passam por aqui, por exemplo: o co-financiamento dos CREAS com certeza será deliberado por esse pleno porque dos CREAS e dos Benefícios Eventuais fora o pleno anterior que deliberou. A STDS tem Editais públicos para repassar recursos para Prefeituras e para Entidades que se considera um ganho, está dentro da política e é uma forma lícita e transparente de governo estar dando um apoio financeiro as Entidades e

Prefeituras que desenvolvem um bom trabalho (Ata da 147ª reunião ordinária).

Os exemplos acima objetivam apontar que é possível perceber, nos discursos, os respectivos posicionamentos dos representantes de governo e dos representantes da sociedade civil, contudo, não é possível qualificar tais discursos, já que, para isso, seria necessário adentrar no universo dos significados de cada um, que não caberia nos limites deste trabalho. Vele destacar, portanto, que existem posicionamentos políticos que estão sendo defendidos no conselho e somente a partir de uma análise destas falas é que surge a possibilidade desse desvelamento. Mais uma vez, reitera-se a necessidade de não categorizar estas falas como se algumas delas representassem somente posicionamentos dos representantes de governo ou da sociedade civil. Nesse sentido, não é demais lembrar que não há uma unicidade de posicionamentos dentre os representantes de ambos os segmentos, logo, os discursos também serão diversos, como mostra o registro da ata da 159ª reunião ordinária. Neste documento, a fala da representante do Centro Integrado de Desenvolvimento Infantil – CIDI, entidade da sociedade civil, defende ideia semelhante à apresentada pela representante governamental. Segundo ela “... sem essa troca “nenhum” desenvolveria a contento se não fosse o apoio das Entidades que estão aí como parceiras também. Essa integração entre os setores é que nos faz implementar as Políticas Públicas e garantir os mínimos sociais para essas famílias vulnerabilizadas socialmente e economicamente” (ata da 159ª reunião ordinária). Observa-se também, nesta fala, a utilização do termo mínimos sociais em vez de necessidades básicas, conforme utiliza Pereira (2000), constituindo-se como termo mais adequado para abranger os aspectos necessários para a manutenção da vida dos indivíduos.

Mais um exemplo pode ser utilizado para ilustrar as relações políticas presentes no espaço dos conselhos. Os registros da ata da 149ª e da 150ª reunião ordinária trazem o embate entre representante da Associação dos Servidores da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado – ASSTDS e representante do SASEC. A representante da ASSTDS relatou ter se sentido menosprezada por membro do SASEC num encontro de trabalhadores do SUAS ocorrido em Brasília, onde representava o segmento dos trabalhadores. O registro a seguir demonstra o sentimento da conselheira mediante o ocorrido:

estava representando os trabalhadores da assistência social e não uma categoria, pois no estatuto da Associação que represento não diz que sou apoio ou se represento nível médio, mas os trabalhadores. Quando fui eleita para compor o Colegiado deste Conselho, foi representando e defendendo a classe trabalhadora. Esse feito ocorrido interpreto como discriminatória, constrangedora e perturbadora. [...] O que me moveu vir até aqui fazer essa pequena explicação de parte do

corrido foi porque logo que ela chegou de Brasília, ela ligou imediatamente para o CEAS-CE, solicitando a minha substituição. Quero que este Pleno que me designou analise toda essa situação por ser um ambiente muito respeitado e soberano (ata da 149ª reunião ordinária).

Relatou que já que fora o pleno do CEAS/CE que a escolheu para representar o estado do Ceará no encontro; não gostou de ter sido deixada de lado pela pessoa do SASEC que também representava o Ceará no encontro. A polêmica colocada pela representante da ASSTDS girava em torno do fato de não ser assistente social e por isso ter sido deixada de lado durante os trabalhos de grupo não tendo recebido apoio da representante do SASEC. Este fato fora esclarecido em momento posterior (ata da 150ª reunião ordinária) pela representante do SASEC que, apesar de não ser do CEAS/CE, mas sim representante do CMAS de Fortaleza, foi à reunião e pediu a palavra para dar sua versão do fato. Explicou que no encontro de Brasília estava se discutindo a situação dos trabalhadores de nível superior, inclusive estavam sendo formadas representações nos estados para tratar das questões relativas à inserção desses profissionais na política de assistência social. Naquele momento, a Associação Nacional de Trabalhadores de Nível Médio solicitaram participação no movimento dos trabalhadores de nível superior, tendo os representantes do MDS respondido que haveria um outro momento para tratar dos profissionais de nível médio, inclusive para definir uma nomenclatura para designar estes profissionais. Como a conselheira representante da ASSTDS é profissional de nível médio, naquele momento não poderia compor essa representação, mas que poderia ocorrer quando fosse criada a representação dos profissionais de nível médio. No registro da explicação da representante do SASEC e conselheira do CMAS de Fortaleza, deixa claro que:

em nenhum momento de sua parte houve discriminação com relação a Conselheira [...] “isso eu não faço com ninguém”. “Podem perguntar a qualquer funcionário da STDS, valorizo todos os profissionais e defendo que a Política de Assistência Social, com a implantação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários – PCCS. [...] Diz que gostaria de deixar registrado que “nunca falei que ela seria de nível médio”. “Tenho uma educação que prima pelo respeito por qualquer pessoa. Lamento que a colega tenha se sentido excluída, quando chegou aqui e na Associação eu fiquei pasma e disse: se eu lhe feri, estou pedido desculpas agora porque não era essa a minha intenção”. Diz ser de luta e que agora mais do que nunca se precisa travar uma luta pela garantia dos direitos sociais (Ata da 150ª reunião ordinária).

Uma polêmica que permeou algumas discussões ocorridas no CEAS/CE diz respeito à aprovação de pautas relativas à liberação de recursos do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS para entidades que não participam dos editais de subvenção

social promovidos pela STDS.

Na ata da 149ª reunião ordinária, constava como ponto de pauta a apresentação da proposta orçamentária do FEAS, que foi apresentada na plenária por representante da STDS. Dentre os recursos destinados para segmentos vulnerabilizados, o representante da Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – ADINS, da STDS, enfatizou que para o ano de 2011 estava destinado, no orçamento do FEAS, um total de recursos no valor de 1.030.000,00 (hum milhão e trinta mil reais) que seriam repassados diretamente para algumas instituições que se destacam no Estado pelo trabalho que desenvolvem com esses segmentos, tais entidades são: Lar Torres de Melo, Educandário Eunice Weaver, Piamarta e Casa do Sol Nascente. A conselheira representante do CRESS indagou qual o motivo de essas entidades não passarem por seleção pública como as demais. O representante da ADINS/STDS explicou que isso ocorre dado o caráter do trabalho que estas entidades desenvolvem no Estado e que, além disso, estão na esteira de uma estratégia do governo do Estado que objetiva fortalecer, por meio de projetos, ações destinadas à pessoa idosa, à pessoa com deficiência e à juventude. Segue abaixo o registro da ata onde consta a explicação à indagação da conselheira:

Diz que foi uma estratégia de governo ordenado pelo gabinete da primeira dama para estar buscando a efetivação dessa intersetorialidade que é algo muito buscado e muito difícil de ser feito, é uma estratégia de gestão do governo. Com relação as Entidades a subvenção social só pode ser até R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais) e esse valor para uma Entidade desse porte não representa quase nada, considerando a quantidade de crianças e adolescentes que o Piamarta atende, o trabalho da Casa Sol Nascente são atendidos pessoas vitimadas de AIDS, e que existe pouquíssimas Entidades que atuam nessa área, em termos de competência técnica acha que só esta Entidade estar desenvolvendo isso. A Subvenção Social teria o problema de ser pouco o recurso, inclusive nem concorrem a subvenção social, mas isso ao longo do tempo vem sendo praticado no Governo do Estado e tem um diferencial, os abrigos descentralizados da Proteção Social Especial, apesar de terem know how, tem casa alugada, mas que praticamente quem paga todas as contas é a STDS, inclusive o aluguel, mantemos inclusive quase 100% da Instituição. R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) que repassamos para o Piamarta é um recursos insignificante considerando o que a Entidade desenvolve (Ata da 149ª reunião ordinária).

A vice-presidente do CEAS/CE acrescentou que não são sempre as mesmas entidades que são beneficiadas, mas que, além de repassar recursos para desenvolver projetos, também é necessário dar-lhes assessoria técnica para que possam captar recursos em outras fontes.

[...] não se pode institucionalizar, não se pode fazer com que as Entidades vivam somente com o dinheiro do Estado ou com o dinheiro do Município. E que existem Entidades que só querem se sustentar com aquele recurso. Com a Subvenção

Social não é assim, por isso o Estado precisa apoiar essas Entidades com capacitações, ensinando como elaborar Projeto, como buscar recursos junto a PETROBRÁS, Ministérios para poder captar recurso (Ata da 149ª reunião ordinária).

Já o representante da STDS chegou a afirmar que: "... não cabe ao Estado criar nenhuma dependência com relação à Entidade. Diz que é preciso ter muito cuidado porque essas Entidades têm toda uma missão, objetivos, o cuidado "é porque isso não é meio de vida", a exemplo de outras Entidades que vimos no Brasil afora" (Ata da 149ª reunião ordinária).

Mais uma vez apresenta-se o papel do Estado como apoiador financeiro de entidades da sociedade civil. Neste caso específico, o repasse se dá mediante critérios pouco claros que não favorecem o entendimento dos conselheiros acerca dos recursos que o estado do Ceará utiliza para financiar determinadas ações em detrimento de outras. Nesse sentido, o exercício do controle sobre estes recursos ocorre mediante a aprovação para que sejam liberados e não sobre os critérios que se utiliza para repassá-los.

Outro aspecto a ser observado seria a qualidade dos serviços que estão sendo prestados pelas entidades que recebem os recursos do Estado, se eles estão sendo realmente utilizados para a execução das ações descritas nos planos que as entidades apresentam no CEAS/CE para aprovação, dentre outros aspectos. A fala da representante do CRESS denota esta preocupação ao reforçar que o papel do conselheiro é de fiscalizar, em primeiro lugar, a qualidade dos serviços prestados pelas entidades e depois os recursos que recebem.

se falou muito nessas Entidades, acha que se deve retornar as visitas à essas Entidades e teve a oportunidade de estar com uma Assistente Social que veio apresentar o Projeto, vimos o compromisso da Entidade é que questionaram o processo. Diz ainda que existe uma distância entre o que foi aprovado e a realidade da Entidade e que o CEAS-CE tem que ver a concretização do que foi aprovado aqui, não esquecendo o papel do Conselheiros/a que é de fiscalizar a qualidade do serviço, depois do recurso recebido.(Ata da 149ª reunião ordinária).

Ainda no tocante à questão de recursos destinados a entidades de assistência social, merece destaque a aprovação de recursos provenientes de emendas parlamentares. Durante o período estudado, foi colocada em pauta a aprovação de duas emendas parlamentares, uma no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), acrescida de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), do tesouro estadual para o Projeto de Fortalecimento Institucional da Casa do Sol Nascente (Ata da 147ª reunião ordinária); e outra que visava liberar um total de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), além de R\$

50.000,00 (cinquenta mil reais), do tesouro do Estado para o Projeto de Fortalecimento Institucional do Lar Torres de Melo (Ata da 151ª reunião ordinária). Essas emendas foram aprovadas, contudo, fora feita a ressalva de que, no final do tempo previsto para a execução do projeto, deveriam enviar relatório de cumprimento do objeto ao CEAS/CE.

O assunto relativo às emendas parlamentares foi o mote de diversas discussões durante as reuniões do colegiado. Na ata da 155ª reunião, consta inclusive que a secretaria executiva do CEAS/CE sugeriu a um deputado federal que viabilizasse recursos via emenda parlamentar para que fosse realizada a compra de equipamentos de informática e de um veículo tracionado para a realização de visitas institucionais dos conselheiros pelo interior do Estado. Esse assunto veio à tona na ocasião em que uma representante do escritório da Frente Parlamentar Nacional em Defesa da Assistência Social foi ao CEAS/CE explanar sobre as Emendas Parlamentares (da aprovação no orçamento, liberação e execução).

A conselheira representante do CRESS pontuou que os recursos provenientes de emendas parlamentares são paralelos aos orçamentos das políticas públicas, sendo por isso mesmo considerado como algo negativo já que na sua opinião...

[...] deixa em aberto o favorecimento, articulações políticas, isso é independente de qualquer campo político, independente de qualquer partido. Diz que sempre se colocou aqui na posição crítica em relação as emendas parlamentares, porque elas prejudicam nosso país na medida em que elas poderiam já estar nas políticas públicas e não ficar na sensibilidade, na articulação política de um deputado, de um vereador. Acha inclusive que é um recurso que torna mais difícil a sociedade acompanhar e ter controle desse recurso que é público, assim ele acaba sendo privado, porque um deputado "X" irá destinar aquele apoio de acordo com a sensibilidade, base eleitoral dele. Ele é eleito para representar o povo independente de onde ele esteja. [...] Diz ainda que o CEAS-CE teve ter uma visão bem crítica, pois essas emendas podem reforçar nossa cultura política no país da troca do paternalismo, do assistencialismo, dificultando inclusive que essas políticas públicas tenham um orçamento próprio que no caso da assistência social não se tenha recursos nem da União nem do Estado, um orçamento que obrigue a um gestor gastar "X" com a assistência social logo, tem-se que recorrer a Emendas Parlamentares (Ata da 155ª reunião ordinária).

Importante destacar o posicionamento da vice-presidente do CEAS/CE, representante da esfera governamental, sobre as emendas parlamentares. Ela se coloca a favor das emendas, demonstrando posicionamento contrário ao da representante da sociedade civil. Para a vice-presidente, tais dispositivos possuem fiscalização, normatização, critérios, e representam um ganho para as entidades da rede socioassistencial. Abaixo segue trecho da sua opinião registrada em ata:

se você tem recurso disponível para fortalecer a rede ou para fortalecer as gestões municipais, não vejo o motivo de isso acabar. Quando uma Entidade procura para solicitar ajuda a STDS e quando a mesma não tem condições de atendê-las por meio de Edital, a Secretaria orienta para que procure um parlamentar, busque uma emenda porque o trabalho é bom. “Acha que o parlamento deveria desenvolver um edital para que as Entidades sérias participassem. Diz ainda ser contra acabar o recursos, pois de qualquer forma irá para outro lugar que não irá beneficiar as Entidades. Informa que é uma burocracia a STDS tem uma emenda desde o ano de dois mil e sete e que ainda não conseguiu que o fluxo ande. (ata da 155ª reunião ordinária).

Uma observação pertinente que advém desta questão: como exercer o controle social sobre os recursos provenientes de emendas parlamentares já que não estão orçados em nenhuma política específica? Nesse sentido, a fala da conselheira representante do CRESS qualifica este debate que ainda desperta opiniões divergentes, uma vez que o próprio recurso pode ser utilizado de maneira diversa, inclusive como moeda de barganha política nas disputas partidárias, escamoteado pelo discurso do fortalecimento de ações nas mais diversas áreas das políticas públicas.

Outro ponto relevante da atuação do CEAS/CE, no âmbito da política de assistência social no Ceará, diz respeito às relações institucionais deste conselho com as entidades da sociedade civil e com os demais organismos de governo. Interessante observar como no dia a dia do conselho surgem demandas que exigem sua articulação com outras instâncias, sejam elas governamentais ou não. Essas relações institucionais introduzem o conselho na dinâmica das relações com a sociedade, promovem sua interação em outros espaços, contribuindo para a disseminação da política de assistência social, reforçando ainda seu papel como instância de controle da política. Alguns registros contidos nas atas apontavam para a preocupação em articular o CEAS/CE com os demais órgãos de controle no estado, e dessa preocupação, seguiu-se em algum momento, a ideia de realização de um encontro estadual envolvendo todas as instituições que fazem o controle social no Ceará. O objetivo central deste encontro seria, discutir as formas de operacionalização do controle dentre outras questões. Importante destacar a relato da representante do CRESS sobre o papel dos conselheiros no CEAS/CE:

observa-se que o Conselheiro fica muito nessa atividade corriqueira e vem os técnicos da STDS apresentam os programas, projetos de assistência, mas em uma ação política maior deixa-se muito a desejar. Diz que isso é uma avaliação pessoal e que o CEAS-CE precisa sair dessa rotina chamar a sociedade para discutir pois o controle social está além desse espaço dos Conselhos. Diz ainda que no ano passado o CEAS-CE completou quinze anos e que não houve nenhum evento grande para se comemorar. O CEAS-CE tem que organizar um Seminário em parceria com os movimentos sociais, outros Órgãos, outras instâncias de controle social como o Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Assembleia Legislativa, a Câmara dos Vereadores, outros Conselhos para discutir de fato o que é o controle social (Ata da 156ª reunião ordinária).

Também destaca-se como fato relevante a iniciativa da secretária executiva de levar para os conselheiros o tema controle social para ser discutido mediante a leitura de um texto. Um conselheiro representante dos usuários parabenizou-a pela iniciativa de levar para o conselho esta discussão, conforme registro a seguir:

[...] parabeniza a iniciativa da Secretaria Executiva do CEAS-CE em trazer para a discussão o tema Controle Social que todos almejam e por ser de movimentos, acha importante saber o que é o controle social e de que forma a sociedade civil pode exercê-lo. E o que o CEAS-CE é um dos espaços para se discutir essa temática (Ata da 156ª reunião ordinária).

Nesse sentido, porém, destaca-se que, para além das rotinas de aprovação de planos, deliberação para o encaminhamento das ações do órgão gestor da política, dentre outras ações, o conselho pode também desempenhar um papel pedagógico na sociedade mediante uma atuação orgânica articulada com diversos órgãos de controle do Estado, contribuindo, assim, não só para maior divulgação da política de assistência social, mas ampliando os espaços de discussão sobre ela numa perspectiva de instrumentalizar a sociedade sobre os direitos e os deveres no âmbito das políticas públicas.

Na estrutura do conselho, algumas comissões temáticas possuem atribuições que visam garantir a articulação deste com as demais instituições. São elas: Comissão de Normas e Articulação, Comissão de Políticas e Programas, bem como a Comissão de Recursos Humanos e Capacitação.

Dentre as relações institucionais do CEAS/CE, destacam-se as articulações com: a STDS – que por ser o órgão coordenador da política de assistência social no Estado mantém constante interlocução com o conselho, seja para facilitar o entendimento das matérias levadas para apreciação do pleno, seja para dirimir dúvidas e esclarecê-las, ou para apoiar no processo das conferências municipais e estadual; o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS; o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS; a Comissão Intergestores Bipartite – CIB e a Comissão Intergestores Tripartite – CIT.

Dependendo das demandas levadas ao pelo pleno para apreciação, outras articulações podem surgir, tais como: visitas institucionais, reuniões com outras entidades/órgãos etc.

No registro da ata da 152ª reunião ordinária, consta a necessidade de que o CEAS/CE amplie suas articulações institucionais a fim de promover a transversalidade das ações desenvolvidas. Essa preocupação é explicitada por um técnico da própria STDS que conforme registro abaixo...

Conclama ao Conselho que faça uma parceria com os demais Conselhos para que se possa trabalhar essa transversalidade das ações e que seria importante para assegurar melhores serviços para essa população. Essa aproximação é essencial, a própria Presidente eleita já sinalizou que dois segmentos serão prioridades em sua gestão: Idoso e Pessoa com Deficiência. Precisamos discutir essas questões na assistência social para que essa população aqui historicamente assistidas ou parcialmente assistidas, precisamos avançar (Ata da 152ª reunião ordinária).

Pauta bastante discutida em algumas reuniões foi com relação às visitas institucionais do CEAS/CE, como exemplificam os registros da ata da 150ª reunião, onde há relatos de visitas realizadas no ano de 2010 em unidades da STDS que prestam atendimento na área da proteção social de alta complexidade. Essa visita especificamente despertou uma inquietação entre os conselheiros no item relativo à superlotação dessas unidades de atendimento, apontando, assim, para a necessidade de o CEAS/CE chamar o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA para discutir sobre o assunto, ou mesmo dar-lhe publicidade mediante audiência na Assembleia Legislativa e junto ao poder judiciário. Após tal discussão, ficou acertado que...

depois das visitas aos Centros Aldaci Barbosa e Dom Aluísio, o CEAS-CE poderia estar chamando o Conselho Estadual da Criança e do adolescente - CEDCA para que juntos, possam pensar uma ação conjunta e levar ao judiciário. Diz não adiantar ficar só no Relatório, tem que mostrar o que foi detectado e levar as autoridades responsáveis que possam mudar dessa realidade. Isso já ajudaria na questão da superlotação (Ata da 150ª reunião ordinária).

A articulação dos conselhos estaduais com os conselhos municipais deve ser constante, especificamente no sentido de auxiliá-los na implementação das orientações provenientes do CNAS, como, por exemplo, na questão da certificação das entidades de assistência social ou no que diz respeito à realização das conferências. Nesse sentido, alguns registros mostram como o CEAS/CE mantém estas articulações.

A necessidade de acompanhar melhor os conselhos municipais de assistência social se expressa no registro da 150ª reunião ordinária, quando foi proposta a formação de uma comissão com o objetivo de orientá-los na realização de mudanças nas leis de criação dos conselhos e dos fundos municipais de assistência social, bem como nos decretos de regulamentação, atendendo, assim, a orientação do CNAS quanto ao cumprimento da resolução nº 16/2010³⁷.

No que diz respeito à articulação do CEAS/CE com os demais organismos da

³⁷ Essa resolução trata da definição dos parâmetros para inscrição de entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos Municipais de Assistência Social.

sociedade, com vistas ao fortalecimento da política de assistência social, na ata da 157ª reunião ordinária, consta registro sobre ofício que o CEAS/CE recebera da Assembleia Legislativa de Fortaleza orientando-o a emitir um expediente àquele órgão propondo a formação de uma comissão temática para a discussão de assuntos relativos à política de assistência social já que a Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social não funcionava mais naquele órgão.

A preocupação com o CEAS/CE realizar reuniões descentralizadas também foi constante durante o período estudado. Essa atividade, porém, acabou não sendo executada, uma vez que, para realizar um evento desse porte, o conselho necessitaria de uma organização prévia, recursos etc. Ou seja, toda uma preparação (conforme relata a ata da 158ª reunião ordinária) que seria impossível compatibilizar num ano de conferências. Devido a isso, essa pauta fora deixada para ser tratada no ano de 2012.

quanto a questão da descentralização das reuniões desse Conselho e que este ano é atípico para realizar as reuniões descentralizadas, por ser um ano de Conferências e os Municípios estão gastando muito para realizar os referidos eventos. Para se realizar uma reunião descentralizada precisa-se montar uma infraestrutura e isso tem um alto custo. Entretanto, foi feita uma previsão e no próximo ano, no primeiro e segundo semestres o pleno poderia deliberar onde e como fazer as reuniões descentralizadas (ata da 158ª reunião ordinária).

Dentre as dificuldades apresentadas nos conselhos pelos conselheiros, destaca-se aquela relativa ao entendimento sobre orçamento público, fato este que segundo dificulta a análise de matérias relativas à prestação de contas por exemplo.

Na ata da 147ª reunião ordinária, consta a dificuldade dos conselheiros em apreciarem a prestação de contas por meio do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira do SUAS referente ao ano de 2009. Esse instrumento trata-se de um formulário disponibilizado pelo MDS que tem como objetivo sistematizar a prestação de contas dos recursos financeiros repassados pela União. Nesse caso específico, tratava-se da prestação de contas dos recursos recebidos pelo governo do Estado para as ações finalísticas desenvolvidos no ano de 2009 pelos CREAS de Fortaleza e Missão Velha. Mediante a dificuldade encontrada para a aprovação dessa matéria, os conselheiros solicitaram aos técnicos da STDS que, para as próximas reuniões, enviassem as prestações de contas para apreciação do conselho de maneira mais detalhada.

Ainda nesta mesma ata consta que os conselheiros solicitaram à secretária executiva do CEAS-CE que fosse encaminhado um expediente à STDS convidando para uma apresentação no CEAS-CE sobre a estrutura da STDS, e, além disso, também

pedindo uma capacitação sobre orçamento público, caracterizado como algo de “... fundamental importância para um controle social mais efetivo...” (Ata da 147ª reunião ordinária).

Também na ata da 149ª reunião ordinária, o CEAS/CE solicitou da STDS o detalhamento das ações descritas no orçamento do Estado a fim de melhor acompanhá-las. Nessa ocasião, o técnico da STDS, que apresentou o orçamento do Estado durante a reunião, explicou que é no Plano Operativo onde há o detalhamento dessas ações e que no estado do Ceará existe o Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas e Projetos – SIAP, do governo do Estado, que pode ser acessado pelos conselheiros para que acompanhem as ações desenvolvidas. Com esta explicação, o técnico estadual reconhece que “... a sociedade ainda não está totalmente instrumentalizada para acessar e fazer o controle social” (Ata da 149ª reunião ordinária).

A questão do orçamento trouxe à tona muitas polêmicas, sempre expressas nos momentos de aprovação da prestação de contas do Estado, sobre as ações já desenvolvidas ou mesmo durante pautas relativas à liberação de recursos do FEAS para o desenvolvimento de novas ações. Polêmica deste tipo consta na ata da 161ª reunião ordinária quando da aprovação do Plano Operativo, exercício 2010, referente a ações finalísticas dos recursos alocados no FEAS de execução da STDS. As maiores dúvidas partiram do representante da FBFF que não se deu por satisfeito com as explicações da técnica da STDS sobre os recursos oriundos do Tesouro do Estado e do Fundo de Combate à Pobreza – FECOP. O entendimento da técnica da STDS é que esses recursos “são a mesma coisa” e passam pelo FEAS, já o conselheiro afirmou que esse não era seu entendimento. Mediante essa polêmica, foi sugerido, por membro do conselho, que um técnico do setor financeiro da STDS seria chamado para explicar como funcionam essas duas fontes de recursos. Esse episódio demonstra como a questão do orçamento é pouco compreendida e como fica difícil para os conselheiros votarem matérias que requeiram este entendimento.

Questões relativas à participação dos conselheiros nas reuniões do CEAS/CE foram muito frequentes. Em diversas atas, há registros sobre a ausência de quórum nas reuniões das comissões temáticas e do pleno. Esse ponto foi bastante levantado, principalmente pela secretária executiva que sempre alertava sobre o papel dos conselheiros e dos compromissos assumidos naquele conselho. Na ata da 150ª reunião ordinária há um registro muito contundente dessa preocupação:

[...] Lembro a vocês que o nome de vocês está no TCU e vocês podem ser

chamados a qualquer momento para explicar o motivo de vocês não terem exercido o controle social, as atribuições a que foram conferidas a vocês. Os conselheiros precisam priorizar o conselho, tem que haver compromisso (Ata da 150ª reunião ordinária)

A urgência de que os conselheiros possam exercer de fato o seu papel no âmbito da política de assistência social também é exemplificado mediante o seguinte registro: “O CEAS/CE depende do colegiado para deliberar políticas públicas e exercer o controle social” (Ata da 153ª reunião ordinária)

Nesse mesmo sentido, Gohn (2001), ao explicitar pontos a serem inseridos no debate sobre os conselhos gestores, aponta que os representantes que atuam em um conselho devem possuir vínculos permanentes com o segmento que o elegeu. Corroborase com essa afirmação na medida em que se entende que a participação de representantes de determinados segmentos nesses espaços decisórios, tais como os conselhos, não devem acontecer por indivíduos isolados, mas a partir de uma articulação orgânica desses indivíduos com aqueles que representam, buscando, desta forma, introduzir, no centro dos movimentos coletivos, a possibilidade de se atingir maior democratização no âmbito das políticas públicas no Brasil.

Uma questão delicada também muito discutida nas reuniões diz respeito à baixa participação dos conselheiros usuários. O que levou a presidente do CEAS/CE a propor uma avaliação dentro da Presidência Ampliada sobre a participação dos conselheiros, mais especificamente desse segmento, conforme consta registro da ata da 151ª reunião ordinária,

[...] é preciso fazer uma auto avaliação deste ano, dentro da Presidência Ampliada, sobre a atuação dos conselheiros/as, das OG's e ONG'S. Diz existir uma preocupação muito grande em relação aos usuários/as e suas participações, e que a Mesa Diretora está pensando em fazer uma visita as Secretarias Municipais/CRAS onde essas pessoas foram eleitas. Porque se o titular não pode vir quem tem que assume é o suplente e isso não está acontecendo. Diz que a Mesa Diretora está aberta as idéias. Informa que já foi enviado Ofícios, já se conversou, mas não surtiu efeito e que estão recebendo diárias e não estão comparecendo e isso é recurso público (Ata da 151ª reunião ordinária).

Na ata da 153ª reunião ordinária, a Comissão de Ética se posicionou sobre a matéria, sugerindo ao pleno a substituição dos conselheiros faltosos, e, mediante proposta retirada na reunião do FOEAS, orientou que fosse realizada uma reunião ampliada para decidir sobre a participação dos conselheiros usuários.

a presença do/a usuário/a nos Conselhos é uma experiência nova, mas que é preciso criar critérios de participação. Observa uma falta de compromisso dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS, não dando importância a

representação do seu Município no Conselho (Ata da 153ª reunião ordinária).

O teor deste registro demonstra que a ausência destes conselheiros tornou-se um problema pois dificultava o andamento dos trabalhos durante as reuniões. Além disso, observa-se a grande preocupação sobre o fato de os conselheiros usuários receberem diárias³⁸ do governo do Estado para participarem das reuniões, e não comparecerem nem justificarem suas ausências. Muito se foi discutido sobre como o FOEAS deveria se posicionar, principalmente no sentido de definir melhor os critérios de escolha dos representantes usuários.

Ainda na 153ª reunião, alguns casos pontuais foram abordados e muitas foram as opiniões lançadas com o objetivo de resolver a questão. O encaminhamento dado como tentativa de resolução do fato foi a responsabilização do CEAS/CE em expedir advertência aos conselheiros faltosos, bem como realizar uma reunião com os presidentes dos CMAS para que estes tomassem as seguintes providências: eleger novos usuários para substituir os faltosos e viabilizar o ressarcimento dos recursos recebidos e não utilizados para a finalidade proposta.

Apenas uma conselheira representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Ceará – FETRAECE colocou o fato de que se fosse pra substituir os conselheiros da sociedade civil, também deveria haver substituição dos conselheiros das instâncias governamentais.

Na ata da 154ª reunião ordinária consta que as comissões do CEAS/CE encaminhariam para o FOEAS alguns critérios que seriam pactuados para nortear a escolha dos usuários, bem como a sugestão de formação dessas representações com vistas à internalização da importância do controle social. Consta em registros que os CMAS e os CRAS deveriam se responsabilizar pelas indicações que faziam, já que, para exercerem o controle social, os usuários deveriam receber formação específica para isso.

No que diz respeito à participação dos usuários nos conselhos, a ata da 154ª reunião ordinária atesta que:

[...] quem deve estar nos Conselhos para fazer o controle social da política, é seu fiel destinatário que são os usuários, são eles que usufruem dos Programas, Projetos, Serviços e Benefícios da Política de Assistência Social. Agora o que temos que amadurecer é essa representatividade nos Conselhos. Diz que tudo é

³⁸ A lei estadual nº 14.210 de 25 de setembro de 2008 garante o custeio das despesas (diárias e ajuda de custo) para deslocamento dos conselheiros do segmento não-governamental (dentro e fora do estado do Ceará) que estejam à serviço dos seguintes conselhos: Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, Conselho Estadual do Trabalho – CET, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA, Conselho Estadual dos Direitos do Idoso – CEDI e Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, todos vinculados à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS. Utilizou-se aqui o termo “não-governamental” de acordo com a redação da lei supracitada.

muito novo, além do despreparo, a falta de compromisso, chegam e se vão sem dar satisfação (Ata da 154ª reunião ordinária).

A participação dos conselheiros usuários ainda apresenta fragilidades, isso ocorre principalmente devido ao despreparo desse segmento. Nesse sentido, os coordenadores dos CRAS poderiam contribuir nesta preparação, já que os usuários estão no conselho representando um segmento específico e por isso mesmo devem se articular com o CRAS no sentido de socializar as discussões em pauta, promovendo, assim, o repasse das informações daquilo que foi deliberado no conselho com vistas a manter fluxo contínuo entre eles e o segmento representado. Outra questão relevante, quando se trata da participação dos usuários da política de assistência social, é colocada por Raichelis (2011) quando alerta para a necessidade de se refletir sobre as condições concretas que este segmento tem para participar das reuniões nos conselhos, já que pode, inclusive, ocorrer em horário de trabalho sem que eles tenham respaldo institucional para se ausentarem do ambiente de trabalho para participar dessas reuniões.

Mediante isso, indaga-se como se tem dada a inserção dos usuários no colegiado do CEAS/CE. Os registros sugerem que as atribuições dadas aos conselheiros requerem um grau de conhecimento que muitos deles, especificamente os usuários, não detêm, seja porque não estão habituados à militância política ou porque não foram devidamente orientados para exercerem este papel. É possível, portanto, afirmar que, apesar da inclusão dos usuários no colegiado do CEAS/CE, ainda constitui-se um desafio mantê-los ocupando os assentos conquistados. Vale lembrar que a história relata que a sociedade civil brasileira participou ativamente da construção de um projeto democrático participativo no país, iniciado principalmente na década de 1980, momento em que amplos setores se uniram para reivindicar a partilha do poder com o Estado, entretanto, o momento político vivido no país atualmente difere do contexto em que ocorreram as lutas pelo restabelecimento da democracia.

Durante o processo de abertura democrática, os diversos sujeitos políticos que ocuparam a cena pública para reivindicar espaços de interlocução com o Estado tinham em comum a necessidade de romper com o autoritarismo estatal. Hoje, as lutas desses movimentos não possuem mais um sentido unívoco, mas possuem múltiplas expressões e manifestam-se a partir da luta de inúmeros segmentos: mulheres, meio ambiente, etnias, dentre outros. Diante disso, é possível afirmar que o ambiente político que propiciou a abertura desses canais democráticos localizou-se num determinado contexto específico, e as disputas geradas naquele momento específico não são as mesmas disputas que se geram no momento atual. No que diz respeito à política de assistência

social, é mister destacar como esta política foi tratada antes de configurar-se como política pública. Utilizada com finalidades clientelísticas no atendimento de situações emergenciais, por meio de ações focalizadas e seletivas, tornou o público usuário desta política simples destinatário das “benesses” dos governos, principalmente nos períodos autoritários. O viés do direito, embora tenha sido reivindicado no momento da abertura política, não chegou de fato a acontecer, pois existe no país uma cultura política ainda muito arraigada a antigos valores, isso porque antigas práticas ainda continuam a existir.

Faz-se importante realçar ainda que a realidade da participação dos usuários ainda é algo novo, especialmente no estado do Ceará, uma vez que nos municípios, pelo menos durante o período estudado, ainda não havia nenhum conselho municipal de assistência social com conselheiros usuários compondo o colegiado dos CMAS's, e, para tê-los, as leis de criação desses conselhos deveriam ser alteradas. Por fim, destaca-se a fala da entrevistada sobre o assunto:

[...] o conselho não é a secretária executiva, o conselho são todos vocês. Não existe conselho sem conselheiro. Então nos ajude a fazer deste conselho um espaço, embora seja um espaço de disputa, de conflitos e tudo mais seja um espaço onde as pessoas tenham voz, tenham vez de falar e que a gente possa a cada dia que passa melhorar essa política implementar essa política que desde 93 queremos (a entrevistada).

Não se pode negar os avanços da política de assistência social, principalmente durante o primeiro governo do presidente Lula. No entanto, é possível afirmar que, na esfera municipal, os avanços não ocorrem com tanta efetividade. Na avaliação da entrevistada, é possível ver que nos municípios a política de assistência social ainda ocupa papel secundário e isso se deve a forma como os gestores encaminham as ações desta política, inclusive com a negação da importância que os CMAS têm para o controle destas ações.

[...] os gestores ainda não despertaram da importância do conselho, da importância de uma política forte, ele não sabe se ele colocasse... se ele conseguisse implementar essa política, muitos problemas sociais no município dele... eles seriam... não digo, acabados, mais seriam sanados, amenizados, e ele teria uma excelente gestão. Mais infelizmente o que eu sinto ainda, nesses longos tempos que eu tenho caminhado, é que o conselho é uma moeda de troca de recursos, então, o que eu vejo assim: eu tenho que ter esses conselhos porque se não eu não tenho dinheiro, o governo federal não repassa esse dinheiro. E eu fico muito triste com isso, porque é um espaço desde 98 que a gente vêm buscando esse espaço, e a gente têm hoje esse espaço e a gente não sabe utilizar. (a entrevistada)

Acredita-se que ainda haja muita vinculação da política de assistência social com questões político-partidárias nos municípios, e isso dificulta o avanço da política e a

consequente atuação dos conselhos. Além disso, ainda há a crença de que é necessário ensinar aos gestores municipais a política de assistência social. Essa forma de encarar o trabalho de assessoria que o órgão gestor estadual deve executar junto aos municípios dificulta a compreensão de que os municípios detêm autonomia político-administrativa para executar suas ações conforme sua realidade. Isto também se encontra descrito, de forma muito clara, na normativa que rege a política de assistência social. Outrossim, quando se pensa que ao órgão estatal cabe “ensinar” o como fazer, desconsidera-se, além da cultura política local, o caráter autônomo desta esfera de governo conquistado a partir da descentralização político-administrativa do regime federativo brasileiro.

O registro da ata da 159ª reunião ordinária comprova tal posicionamento por parte da vice-presidente do CEAS/CE:

O prioritário é trabalhar o gestor ensinando o que é a política de Assistência, explicar que não existe mais o assistencialismo, o que é uma Política Pública. Baseado nas experiências que estamos tendo nas Conferências, se poderia levar alguns informes e discutir um pouco com os gestores, pois para buscar recursos lá na STDS vão todos os dias. Diz ainda receber em média de três Prefeitos por semana, e que são informados que eles tem que estar melhor informados sobre os acontecimentos. Enquanto Estado diz que estão sempre discutindo que é preciso ajudar os Municípios a crescerem, tanto da política de assistência, como na política do trabalho, na gestão dos recursos públicos, porque geralmente nos deparamos com muitas fragilidades. E que se ainda a STDS e o CEAS-CE não tem condições de ir ao interior, porque não trazê-los para cá [...] (Ata da 159ª reunião ordinária).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada para fins desta dissertação autoriza-nos a afirmar que ocorreram mudanças na assistência social no país, especialmente em termos de legislação, proporcionando um reordenamento necessário para o seu reconhecimento como política pública. Porém, ainda persistem desafios a serem enfrentados para que tal estatuto jurídico possa ser encarado por todos os atores envolvidos com esta política pública para que se torne prática efetiva, com vistas a assegurar os direitos elencados em toda a legislação que a assegura e a normatiza.

É mister destacar que alguns desafios da política de assistência social estão diretamente ligados à maneira como o Estado brasileiro historicamente enfrentou os problemas sociais: numa relação ambígua entre as classes hegemônicas no poder e as classes subalternas. Nesse cenário, as políticas públicas apresentam-se como grandes mediadoras dessas relações, já que respondem, em parte, às reivindicações das classes subalternas e, dessa forma, aliviam as tensões sociais e abafam os conflitos.

Faz-se necessário o entendimento de que para assegurar os direitos socioassistenciais, a política de assistência social deverá primeiramente ser pensada a partir dos sujeitos sociais e sua relação com o Estado. Isso porque ao Estado cabe a primazia na condução das políticas públicas, logo, a relação Estado e sociedade civil deve ter como horizonte a efetivação desses direitos para os segmentos populacionais em situação de vulnerabilidades ou riscos.

Deve-se ponderar, portanto, que, apesar dos avanços em lei, a política de assistência social não deve ser encarada como única saída para o enfrentamento dos problemas sociais, tendo em vista que, além de seu caráter antagônico, se utiliza de critérios seletivos para o atendimento dos destinatários de suas ações, principalmente no tocante aos programas de transferência de renda. Contudo, se a perspectiva de atuação da política da assistência social tem como foco central a família, esta deve ser trabalhada sob diversos aspectos. Enfatiza-se, assim, a importância da *intersectorialidade* no âmbito das políticas públicas, especialmente a política de assistência social, a fim de articular serviços, programas, projetos e benefícios para o atendimento integral às pessoas que dela necessitam. Considera-se que este é um desafio prioritário a ser enfrentado principalmente pelos gestores, a fim de evitar alguns vícios muito comuns às políticas públicas no Brasil, tais como paralelismos e focalização das ações.

No que tange ao controle social, a legislação brasileira, desde a Constituição

Federal de 1988, avançou muito na questão da participação da sociedade no âmbito do sistema descentralizado e participativo. Essa perspectiva do controle social abriu espaços para que novos canais de participação da sociedade pudessem funcionar pressionando o poder público no que se refere às políticas públicas. Tal ampliação visa prioritariamente democratizar o acesso às decisões em cada área específica e conferir legitimidade aos movimentos ocorridos na sociedade civil em sua relação com os organismos do Estado em todas as esferas de governo. É necessário destacar que a função de controle social não cabe somente aos conselhos e as conferências, mas também a outras instâncias, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas, as Leis de iniciativa popular, dentre outros.

No âmbito do SUAS, os conselhos de assistência social aparecem no centro da discussão sobre o controle social e devem funcionar como um canal permanente de interlocução entre a sociedade civil e o Estado. Assim como o plano de assistência social e o fundo de assistência social, tornaram-se requisitos necessários para estados e municípios aderirem ao SUAS. Acontece que a existência do conselho não garante que o controle social esteja ocorrendo exatamente como “prescrito” nas orientações normativas.

Com a pesquisa ora apresentada, foi possível revelar: quem são os representantes da sociedade civil no Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/CE; como tem se concretizado o controle social sobre os rumos da política de assistência social no Ceará; como ocorre a atuação dos representantes da sociedade civil no CEAS/CE, com destaque para as relações políticas e institucionais do conselho com os órgãos governamentais, com ênfase no órgão gestor da política de assistência social no Ceará – STDS.

A análise dos registros levantam questões que elucidam, embora não conclusivamente, posicionamentos da sociedade civil frente às questões debatidas no CEAS e demonstram os limites e as possibilidades desse tipo de organização institucional no âmbito da política de assistência social. Os achados da pesquisa apontam algumas categorizações que implicam no grau de autonomia dos conselhos na sociedade. Nesse sentido, pode-se afirmar que tais análises revelam as forças que interagem no interior do CEAS trazendo o movimento necessário para a construção da política de assistência social no Ceará.

Pode-se assim dizer que a natureza teórica refere-se à base de conhecimento que os conselheiros detêm sobre a política de assistência social. Nesse sentido, afirma-se que é comum entre os conselheiros ter dificuldades de compreensão sobre o papel do Estado e da sociedade civil na política de assistência social, mas, para além disso, apontam

também para dificuldades de entendimento sobre o financiamento das entidades que compõem a rede socioassistencial e sobre o orçamento público. Tais dificuldades podem comprometer a aprovação de planos, prestações de contas, dentre outras ações pertinentes ao controle social.

Fica claro, porém, que a dinâmica do conselho não permite abranger toda a gama de dúvidas e questionamentos que os conselheiros detêm sobre a política de assistência social, e o CEAS tem contado com o apoio da STDS que disponibiliza técnicos para elucidar as questões mais urgentes dos conselheiros, principalmente aquelas relativas ao financiamento; contudo, ainda há pouco preparo, principalmente por parte dos conselheiros usuários, mas também dentre os técnicos representantes de algumas secretarias de governo.

O pouco preparo dos conselheiros para exercerem este papel podem ser interpretados a partir dos registros sobre a escolha de conselheiros para participarem das conferências municipais de assistência social no ano de 2011, momento em que alguns conselheiros demonstraram-se inseguros para realizar tal atividade. Desse fato decorre o questionamento de como esses conselheiros com pouca preparação sobre a política de assistência social estão exercendo o controle social no CEAS?

É mister destacar que esta não é uma visão generalista nem reducionista acerca dos conselheiros que compunham o CEAS no momento da pesquisa, mas constitui-se achado importante que apresenta uma realidade com a qual os conselhos têm se deparado e, por isso mesmo, configura-se como um dos desafios para o atual momento.

É importante salientar também que, embora tenha sido um avanço a inclusão do segmento dos usuários nos assentos destinados à sociedade civil no CEAS, tal segmento ainda representa ponto frágil na composição deste conselho, pois, conforme os registros apontam, é comum que eles ocupem assento no conselho com pouca ou nenhuma preparação teórica que possa subsidiar seu entendimento acerca da política de assistência social.

No que diz respeito às relações políticas no CEAS, pode-se afirmar que são bem diversas, podendo ser tensas, já que este relaciona-se com diversos segmentos tanto do governo como da sociedade civil. Alguns achados demonstram que os conselheiros representantes da sociedade civil respeitam muito as decisões pactuadas no fórum da sociedade civil e defendem seus posicionamentos em plenária durante as reuniões do CEAS.

Sobre este aspecto, também se destaca a importância da alternância entre representante de governo e das organizações da sociedade civil na presidência e vice-

presidência do conselho, demonstrando amadurecimento sobre a questão da paridade entre estes segmentos. Além disso, dentro do segmento da sociedade civil, no CEAS, busca-se a paridade entre representantes de trabalhadores, usuários e organizações de assistência social. Tal postura encontra-se atualmente regimentada, contudo, a paridade numérica, embora represente um avanço significativo no tocante à composição do CEAS, não reúne elementos suficientes para qualificar essas relações.

No que tange ao relacionamento do CEAS com os demais conselhos municipais do Estado, ainda persiste a ideia de que os organismos de Estado, bem como os órgãos de controle social, devem “ensinar” aos gestores municipais como implementar a política de assistência social.

A experiência adquirida nos anos de assessoria como técnica da STDS reitera essa visão comumente difundida nos momentos de assessoria. Contudo, essa crença pode acabar escamoteando, mesmo que não intencionalmente, as relações políticas existentes nos município e as correlações de forças que estão na ponta do desenvolvimento das políticas públicas no nível municipal. Na verdade não se trata de afirmar que nos municípios não há saber suficiente sobre a política, mas há que se ter em mente que nos municípios também existem relações políticas, econômicas, institucionais que permeiam o universo das políticas públicas e podem representar forças divergentes influenciando o desenvolvimento de alguma política pública. Vale, portanto, destacar que, apesar das normatizações, a realidade objetiva onde essas normas serão aplicadas poderão sofrer variações conforme as relações políticas, a cultura local, dentre outros aspectos. Assim, torna-se reducionista a ideia de que não há saber suficiente ou má vontade de realizar determinadas ações para a efetivação de uma política pública.

Acerca das condições técnicas de que o CEAS dispõe para o exercício do controle social, destacam-se o preponderante papel da secretaria executiva do conselho e o apoio técnico dos profissionais da STDS; dentre as dificuldades, aponta-se a ausência de apoio de outros organismos da sociedade, como as universidades por exemplo.

Por fim, destaca-se que o CEAS não está isento das contradições da sociedade, mas participa e dialoga com ela. Nesse sentido, destacam-se: a necessidade de articular o CEAS/CE com os demais órgãos de controle social no Estado – esse entendimento parte do conhecimento de que o controle social não deve estar restrito ao espaço do conselho, mas também pode acontecer por outros órgãos; a ampliação do olhar sobre a representação dos conselheiros usuários; e a necessidade de realização de reuniões ampliadas com os Conselhos Municipais (CMAS), proporcionando maior aproximação do CEAS com os conselhos municipais.

Os resultados desta pesquisa, embora não sejam conclusivos e nem pretendam dar conta da complexa trama de relações que envolvem as articulações político-institucionais que permeiam a dinâmica de um conselho de políticas públicas, no caso a de assistência social, apontam que a realidade estudada não pode se traduzir em esquematizações, ou seja, o campo deste estudo é constituído de singularidades que remetem ao entendimento de que os fenômenos que envolvem o controle social no CEAS/CE devem ser lidos e interpretados a partir de um arcabouço teórico em permanente diálogo com esta realidade que propicie situá-los no centro da relação entre a sociedade civil e a sociedade política, ambas ali representadas.

Partindo, portanto, do que Gramsci descreve como relação Estado e sociedade civil, e da compreensão de ambos como partes constitutivas de um Estado ampliado, é possível afirmar que, neste espaço, se apresentam não só aqueles interesses originados nas relações entre o Estado e a sociedade civil, mas também e principalmente aqueles que se localizam na sociedade civil propriamente dita, já que esta não é composta de uma massa homogênea, mas de uma pluralidade de segmentos cada qual com suas bandeiras de lutas específicas. Embora não constitua tarefa fácil reconhecer quais os projetos que estão em disputa no interior do conselho, e nem este foi o objetivo deste trabalho, deve-se, contudo, ter em vista que o conselho não é um espaço isento de interesses, e estes podem ser conflitantes ou opostos.

As análises realizadas apontam que o CEAS/CE não está alheio às problemáticas que compõem a questão social no Estado, porém os conteúdos das discussões muitas vezes se perdem ante as demandas por aprovação de planos, prestação de contas, dentre outras ações que, embora sejam de competência do conselho, acabam se sobrepondo às ações que poderiam promover uma relação mais orgânica do conselho com a sociedade.

Percebeu-se que o conselho, apesar de buscar essa organicidade junto à sociedade, ainda enfrenta dificuldades operacionais e técnicas que inviabilizam ações que deem a ele visibilidade e consistência suficientes quanto ao principal papel para o qual foi instituído – o controle social na política de assistência social no Estado.

Outro ponto relevante refere-se à necessidade de qualificar os debates para que eles não se percam no nível do discurso. Nesse sentido, qualificar o debate no âmbito do conselho implica a possibilidade de: aprimorar as formas de encaminhamento das deliberações; melhorar o fluxo das informações entre os conteúdos debatidos no conselho e os segmentos que lá estão representados; ampliar as articulações institucionais do CEAS/CE com órgãos e entidades que atuam na rede socioassistencial nos municípios e

com outros órgãos que possibilitem o fortalecimento do controle social; aproximar a sociedade do conselho, promovendo maior publicização de seu papel e de sua importância para a política de assistência social no Estado; sensibilizar gestores para o apoio à participação social, entre outras ações que visem aperfeiçoar o controle democrático da sociedade.

É válido afirmar que o controle social, tal como preconiza a Constituição Federal de 1988 e a própria LOAS, não se restringe à fiscalização de recursos, mas é fator primordial para o fortalecimento de um Estado Democrático de Direito, e isso deve funcionar como uma via de mão dupla, pois quanto mais democrático for o Estado, maior a possibilidade de se criarem instituições democráticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVAREZ, Marcos César. **Controle social**: notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo: São Paulo Perspectiva, v. 18, n. 1, mar. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100020&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 Fev. 2012.
- ARRETCHE, Marta T. S. “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, n. 40, p. 111-141, 1999.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1991.
- BOBBIO, Norberto; METTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. VARRIALE, Carmem C. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre a originalidade e o conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.
- BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da Seguridade Social e política econômica: perversa alquimia. **Revista serviço social e sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 87, 2006.
- BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**: Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2004.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**: aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Brasília, 2005.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**: aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In: Bresser-Pereira, L.C. e Nuria Cunill Grau (orgs.). **O Público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma da administração pública. In: **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a reforma do Estado. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, nº 50, p. 05 – 12, 1998.
- CARDOSO, Ruth. Aventuras de antropólogos em campo ou como escapar das armadilhas do método. In: CARDOSO, R. (org.). **A aventura antropológica**: teoria e pesquisa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CEARÁ. Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS. **Atas de reuniões ordinárias (146ª a 162ª)**. Fortaleza: jun. de 2010 a out. de 2011.
- CEARÁ. Lei nº 12.531 de 21 de dezembro de 1995. **Diário Oficial [do Ceará]**, Fortaleza,

CE, n. 16.729, 06 de fev. 1996. Parte I.

CEARÁ. Lei nº 12.576 de 23 de abril de 1996. **Diário Oficial [do Ceará]**, Fortaleza, CE, n. 16.796, 07 de mai. 1996. Parte I.

CEARÁ. Lei nº 13.992 de 06 de novembro de 2007. **Diário Oficial [do Ceará]**, Fortaleza, CE, n. 216, 14 de nov. 2007. Ano X.

CEARÁ. Lei nº 14.210 de 25 de setembro de 2008. **Diário Oficial [do Ceará]**, Fortaleza, CE, n. 186, 30 de set. 2008. Ano XI.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle social. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França. (org.). **Dicionário de educação profissional em saúde**. 2. ed. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html>. Acesso em: 30 set. 2010.

_____. Controle social na saúde. In: MOTA, Ana Elizabete. et al. (Org.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, v. 1, 2006. p. 111-138.

_____. Que controle social na política de assistência social. In: **Revista serviço social e sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 72, 2002.

COSTA, Liduina Farias Almeida da Costa. **O sertão não virou mar: nordestes, globalização e imagem pública da nova elite cearense**. São Paulo: Annablume, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1989.

_____. Sociedade civil e democracia no pensamento liberal e marxista. In: **Libertas – Revista da Faculdade de Serviço Social/UFJF**. Juiz de Fora, v. 8, n. 2, 2008. ISSN: 1980-8518.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedade civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95 -110.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. In: **Saúde e sociedade**. São Paulo, v. 13, n. 2, mai/ago, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex&pid=50104-12902004000200003&/ng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 out. 2011.

_____. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. L&PM, 1987.

GONÇALVES, Vania Mara Nascimento. **Estado, sociedade civil e princípio da subsidiariedade na era da globalização**. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2003.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço social: identidade e alienação**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elisabete. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elisabete. (org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, p. 133 – 146, 2008.

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

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, nº 50, p. 13 – 21, 1998.

OLIVEIRA, Lúcia Conde de. A seguridade social brasileira como sistema de proteção “inacabado”. In: COSTA, Liduina Farias Almeida da. (org.). **O serviço social no sistema único de saúde**. Fortaleza, Edições UECE, p. 17 – 32, 2003.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade Social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: para uma crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Política Social: temas & questões**. São Paulo, Cortez: 2009.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elisabete. et al. (Org.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

_____. O controle social democrático na gestão e orçamento público 20 anos depois. In: **Seminário nacional: O controle social e a consolidação do Estado democrático de direito**. Brasília: CFESS, 2011. Disponível em: http://www.cfess.org.br/publicacoes_livros.php. Acesso em: 28 out. 2011.

SEMERARO, Giovani. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. In: **Educação e sociedade**. Campinas, v. 20, n. 66, abr, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301999000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 jan. 2012.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, Ana Elisabete. (org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 2.ed. São Paulo: Cortez, p. 147 – 179, 2008.

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

STRALEN, Cornelis Johannes Van. Controle social sobre ações de recuperação proteção e defesa da saúde. In: CAMPOS, Francisco Eduardo de; WERNECK, Gustavo Azeredo Furkim; TONON, Lídia Maria. **Cadernos de saúde**. Belo Horizonte: Coopmed, n. 4, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. In: **Cadernos CRH**. Salvador, n. 26/27, p. 179-209. jan/dez, 1997.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

_____. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina. (org.). **Anos 90: política e sociedade**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.