



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

ÉRIKA ALMEIDA CHAVES

“Os desafios de atuação da instância de controle social: Uma
experiência do Conselho Municipal de Assistência Social em
São João do Jaguaribe”

Limoeiro do Norte – Ceará
26 de Julho de 2014



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

ÉRIKA ALMEIDA CHAVES

“Os desafios de atuação da instância de controle social: Uma
experiência do Conselho Municipal de Assistência Social em
São João do Jaguaribe”

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)
apresentado ao Curso de Especialização em Gestão
Pública Municipal, como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Dr. José Weyne de Freitas Sousa

Limoeiro do Norte – Ceará

26 de Julho de 2014

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catalogação na fonte**

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

C489d Chaves, Érica Almeida.

Os desafios de atuação da instância de controle social: Uma experiência do Conselho Municipal de Assistência Social em São João do Jaguaribe. / Érica Almeida Chaves. – Limoeiro do Norte-CE, 2014.

67 f.; 30 cm.

Monografia do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Vilma Coelho Moreira Faria.
Inclui Referências.

1.). I. Título.

CDD 357.70981

Érika Almeida Chaves

“Os desafios de atuação da instância de controle social: Uma experiência do Conselho Municipal de Assistência Social em São João do Jaguaribe”

Esta monografia foi submetida como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal, outorgada pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB, com nota final igual a _____, conferida pela Banca Examinadora formada pelos professores:

Prof. Dr. José Weyne de Freitas Sousa – Orientador
UNILAB

Prof. Dra. Denise Rocha –Membro da Banca
UNILAB

Prof. Dra. Maria Nazaré da Rocha Penna – Membro da Banca
UNILAB

Limoeiro do Norte, 26 de Julho de 2014.

Aos meus pais e ao meu filho que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Toda a minha gratidão se volta a Deus, que sempre está presente em meu caminhar, dando-me forças para superar os momentos difíceis e chegar até aqui;

Aos meus pais, que me completam com seu amor, sempre tão carinhosos e compreensivos. Obrigada pelo estímulo e paciência durante o desenvolver dessa monografia;

Ao meu filho Denizio, peço desculpas pelo tempo que não pude estar com você, embora sempre tenha me alimentado com esse seu amor incondicional.

Ao meu orientador Prof. Dr. José Weyne pela oportunidade que me deste para vivenciar essa conquista;

Aos meus tutores da Unilab agradeço pelo estímulo desmedido investido para que eu pudesse realizar esse momento tão importante na minha carreira profissional;

Ao Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS de São João do Jaguaribe pela disponibilidade da documentação, registros e informações de extrema importância que favoreceu a construção desse trabalho, além das entrevistas realizadas com os conselheiros, momento mais rico de informações neste documento;

A todos que fazem a Secretaria Municipal de Assistência Social de São João do Jaguaribe, ressaltando a equipe da Gestão, que mesmo não percebendo, contribuíram para essa minha conquista;

Finalmente aos amigos e parentes que contribuíram de alguma forma para realização desta vitória.

“Democracia é oportunizar a todos o mesmo ponto de partida. Quanto ao ponto de chegada, depende de cada um.” (Fernando Sabino)

CHAVES, Érika Almeida. **Os desafios de atuação da instância de controle social: Uma experiência do Conselho Municipal de Assistência Social em São João do Jaguaribe.** 2014. 66 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB, em Limoeiro do Norte, 2014.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo investigar os desafios de atuação da instância de controle social para os conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS da cidade de São João do Jaguaribe. Essa análise foi feita a partir da visão dos conselheiros visando perceber os obstáculos existentes para o devido funcionamento do colegiado, trazendo as experiências relativas ao papel do conselheiro no que diz respeito à sua atuação e ao monitoramento da política de assistência social municipal. Desta forma, utilizamos como percurso metodológico: a pesquisa bibliográfica, que permitiu a fundamentação teórica do referido assunto, e onde foi possível fazer uma explanação sobre assuntos pertinentes ao tema deste trabalho, tais como a gestão democrática, os movimentos sociais, a participação social e as políticas sociais, para então chegarmos no estudo da pesquisa, buscando compreender nesses registros como está sendo cumprido o papel do conselheiro enquanto colegiado na política de assistência social. Foi feito um levantamento documental, através do registro de Atas, Regimento Interno, Resoluções, dentre outros documentos do referido conselho. Utilizamos a observação participante, e para a coleta de informações, usamos as entrevistas abertas e semi-estruturadas, de forma que os entrevistados pudessem colocar seu ponto de vista diante da temática abordada. A pesquisa foi realizada em julho de 2014 através de 06 (seis) entrevistas com os conselheiros do CMAS. O trabalho propõe a abordagem do assunto de forma que possa interferir de forma positiva no fortalecimento da política pública de assistência social no município de São João do Jaguaribe. Podemos destacar como pontos fortes a aspiração dos conselheiros de estar sempre atualizados e capacitados, favorecendo uma ação efetiva no colegiado, com melhorias contínuas para a sociedade, sob a ótica da garantia de direitos.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Participação Social. Controle Social.

CHAVES, Erika Almeida. The challenges of performance of the instance of social control: An experience of City Council Social Care in São João do Jaguaribe. 2014. 66f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB, em Limoeiro do Norte, 2014.

ABSTRACT

This work aims to investigate the challenges of performance of the instance of social control to the directors of the Municipal Council of Social Assistance - CMAS in São João do Jaguaribe. This analysis was taken from the vision of the directors seeking to understand existing proper functioning of collegiate hurdles, bringing the experiences concerning the role of the counselor with respect to their performance and monitoring of municipal social assistance policy. Thus, we used as a methodological approach: a literature search, which allowed the theoretical foundation of this issue and where it was possible to make an explanation of relevant to the topic of this work, such as democratic governance, social movements, social participation and issues social policies, and then get the research study seeking to understand how these records are being fulfilled the role of the counselor as a collegiate in social welfare policy. A documentary survey was done by recording the Minutes, Bylaws, Resolutions, among other documents of that council. We used participant observation, and information gathering, use open and semi-structured interviews so that respondents could put your point of view on the theme. The survey was conducted in July 2014 by six (06) interviews with the directors of the CMAS. The paper proposes the approach to the subject so that it can interfere positively in strengthening public social welfare policy in São João do Jaguaribe. We highlight strengths as the aspiration of directors to be always updated and qualified, favoring an effective action in collegiate, with continuous improvements to society, from the perspective of warranty rights.

Keywords: Democratic Management. Social Participation. Social Control.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
DESENVOLVIMENTO.....	12
- CAPÍTULO I. GESTÃO, ESTADO E DEMOCRACIA: CONCEITOS, ORIGENS E DESAFIOS.....	12
-CAPÍTULO II. PARTICIPAÇÃO E MOVIMENTOS SOCIAIS.....	22
- CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIAIS, ASSISTÊNCIA SOCIAL, CONTROLE SOCIAL E CONSELHO MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO JAGUARIBE.....	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	60
APÊNDICE.....	65

INTRODUÇÃO

O Controle Social foi conquistado como um direito e está assegurado através da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, e que traz os “*Conselhos Municipais como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre o governo e a sociedade civil*”. (BRASIL, 2000, p.30). Além dos conselhos, temos as conferências que são reuniões deliberativas de avaliação da gestão da política municipal de assistência social, assim como elaborar demandas para a execução da política municipal de assistência social. E além destes, temos outros órgãos que favorecem espaço para que a sociedade possa utilizar seu direito de participação, tais como: Conselhos Profissionais, Ministério Público, Órgão de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), dentre outros.

Diante do exposto, este presente estudo busca analisar e entender quais os desafios de atuação da instância de controle social, enquanto experiência do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS em São João do Jaguaribe, na sua atual gestão 2013-2015. O objetivo deste trabalho é perceber a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social, sob olhar dos conselheiros que constituem esse referido conselho, como Instância de Controle Social, e seus desafios de atuação para construção de uma política pública de Assistência Social gerida de forma democrática e participativa.

Este trabalho pretendeu realizar uma análise da importância da Instância de Controle Social na Política Pública de Assistência Social, assim como compreender a conjuntura de atuação dos conselhos municipais, em específico, o Conselho Municipal de Assistência Social, entendendo quais são os desafios de atuação do Conselho Municipal de Assistência Social na Secretaria Municipal de Assistência Social de São João do Jaguaribe. Assim, a construção deste trabalho científico visa trazer benefícios para o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, e conseqüentemente para a sociedade, de forma que as ações do colegiado possam ser qualificadas, diante das constatações realizadas com este estudo, fortalecendo o controle social e a execução da política municipal de assistência social.

A pesquisa aqui realizada é de cunho qualitativa, pois trabalhamos com compreensões e significados, aprofundando na subjetividade dos atores sociais analisados. Essa análise possibilita a superação de fatos concretos da realidade aparente, visando ultrapassá-la e alcançar a sua essência, procurando relacionar as partes com o todo.

Desta forma, utilizamos em nossa trajetória metodológica, os seguintes instrumentais: a pesquisa bibliográfica, que nos permitiu grande articulação de conceitos, maior fundamentação teórica e conhecimento sobre o assunto, para complementação de dados. Esta se realizou através de 06 (seis) entrevistas realizadas com os conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social. Utilizamos a observação participante, pois esta oportuniza registrar o que não se pode ter como informação no discurso direto e, para a coleta de informações, usamos as entrevistas abertas, de forma que os entrevistados se sentissem à vontade para falar livremente sobre sua atuação e seu ponto de vista sobre o referido assunto.

Todo processo de investigação possibilitou a elaboração do presente trabalho monográfico que está estruturado em três capítulos. O primeiro consiste em abordar sobre a construção de uma gestão democrática, e através deste, perceber a visão construída pelo conjunto social sobre o determinado assunto, os conceitos elaborados por alguns estudiosos do tema, de forma que possamos compreender sua origem e como a democracia está presente nos nossos dias atuais. Foi um passeio na história, de forma que a leitura possa nos fazer compreender o real contexto social no universo onde estamos inseridos, suas lutas e glórias. O papel e a intervenção da sociedade civil com responsabilidades delegadas assim como os gestores eleitos para a execução das políticas sociais. Portanto, no primeiro capítulo abordamos o contexto histórico, analisando as transformações ocorridas com o homem e como este situa-se diante do cenário democrático e social na realidade contemporânea.

No segundo capítulo trataremos sobre a concepção dos movimentos sociais que, sobre os movimentos sociais, o papel da luta de classes. Segundo alguns estudiosos citados neste trabalho, o termo 'classes', ou melhor, o conflito de

classes existe porque há na relação social uma classe que explora e outra que é explorada; uma que domina e outra que é dominada; e são estes conflitos entre as classes, que as posicionam de formas opostas e fazem nascer no seio do Estado os movimentos sociais, que se manifestam contra os efeitos da exploração e dominação capitalista. Seriam estas as expressões das contradições de classes. E, seguindo este raciocínio, podemos pontuar que, como os movimentos sociais emergem das contradições econômicas geradas pelo capitalismo, não podemos desassociar a vinculação destes conflitos com o trabalho, pois este é a fonte de valor que gera economia para as ambas as classes e elemento central para a análise marxista dos movimentos sociais.

O terceiro capítulo enfoca sobre as políticas sociais, e com enfoque especial, a política de assistência social, onde refizemos o contexto histórico para que a leitura pudesse ser apreciada e compreensiva. Lidamos também com o referencial geográfico da cidade de São João do Jaguaribe, assim como situamos a política municipal de assistência social, para então tratarmos sobre as definições do entendimento sobre controle social e a formação do colegiado do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS de São João do Jaguaribe. Neste capítulo realizamos a análise da experiência deste referido conselho sob a ótica dos seus conselheiros, onde buscamos enfatizar seu papel e sua importância de atuação para efetivação do controle social e do crescimento da política de assistência social no município.

Interessou-nos, ao realizar este trabalho, a possibilidade de contribuir para a reflexão da prática da atuação do colegiado, no caso, do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS da cidade de São João do Jaguaribe, fundamentalmente com a visão de atuação dos conselheiros, sobretudo com a finalidade de colocar em pauta a discussão a relação de conselho, política de assistência social e sociedade. Acreditamos que, com esta discussão em sociedade, seja possível otimizar o trabalho no âmbito da política de assistência social, assim como contribuir com a melhoria da gestão do conselho e estimular uma formação continuada, para que o conselheiro possa atuar de forma segura, permanente, ativa e atuante, colaborando na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO I:

Gestão, Estado e Democracia: Conceitos, Origens e Desafios

Ao construirmos este trabalho, para que haja um entendimento real dos assuntos tratados, entendemos que se faz necessário abordarmos temas como Estado, Políticas Públicas e Democracia, para então compreendermos e debatermos sobre os efeitos destes em nossa sociedade.

Mas, o que é gestão pública? Segundo Dagnino, gestão pública conceitualmente trataria como:

“os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizados por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder”. (DAGNINO, 2006)

Assim, tratando-se do conceito de gestão democrática, percebemos que é interessante escrever o que estaria no seio dessa gestão. Começaremos pela peça onde acontece a gestão: o Estado. Segundo Pereira (2008, p.142), ele define Estado:

“Um conjunto de instituições e prerrogativas, dentre os quais o poder coercitivo, que só o Estado possui por delegação da própria sociedade; o território, ou seja, o espaço geograficamente delimitado onde o poder estatal é exercido. Muitos denominam esse território de sociedade, ressaltando a inescapável relação com o Estado; uma máquina burocrática capaz de administrar as instituições e as políticas governamentais; arrecadar e gerir recursos; zelar pela ordem pública interna e externa; imprimir e assegurar o desenvolvimento econômico; realizar estudos, pesquisas e construir dados estatísticos; um conjunto de condutas e comportamentos gerais e previsíveis regulados pela máquina burocrática do Estado dentro de seu território, o que favorece a cultura de nação de um povo.” (PEREIRA, 2008)

O Estado, ao mesmo tempo, que limita a ação individual é o responsável pela aplicação e garantia dos direitos sociais, visto que a sociedade lhe confere poderes exclusivos, através da democracia representativa, para o exercício dessa garantia. A palavra “Estado” foi usada pela primeira por Maquiavel, e define como a sociedade

política organizada, o que subtemde-se a existência de uma autoridade própria e de regras definidas para a convivência dos que nela constituem.

Entendemos, no entanto, que o Estado comporta as situações sociais e econômicas e que ambas estão intimamente interligadas. A problemática do Estados perante à economia no contexto do neoliberalismo é tratar de um Estado meramente enfraquecido pelos investidores internacionais, já que estes, que tem o poder do livre investimento, entrada e saída de capital, também possui o poder de decisão na esfera estatal. Trata-se de perceber um estado onde a sociedade civil encontra-se à mercê das decisões do seu país, e que a legitimidade do voto e da escolha já não se faz algo tão pertinente.

A liberalização financeira e comercial destrói as reformas sociais, com impostos baixos, com direitos trabalhistas corrompidos e benefícios sociais cortados. Há uma interferência direta nos investimentos das políticas de saúde e educação. Ela tem como lema convencer que suas medidas de atuação atendem às exigências do mercados e de todos, mas não atende. A sua única necessidade é manter-se.

A ideologia neoliberal envolvia diretamente a economia, a fim de deixar claro e notório que os governantes deveriam atuar de forma imparcial à economia do seu estado. A abertura das novas contas de capital nos estados abriu portas para o neoliberalismo, dando aos controladores dos mercados financeiros o poder de ser favorecido pelas leis que anseiam seguir. E o estado, que promoveu a entrada destes capitais, perde todo o seu poder de atuação, ficando à margem das decisões do seu território, perdendo a sua regulação do fluxo e do mercado, e permanecendo totalmente dominado pelos investidores financeiros, também conhecidos, pelas iniciativas privadas e as elites.

A livre entrada e saída de capitais, como acima mencionado, favorece aos investidores a “legitimidade” de representar o povo, mostrando medidas necessárias e contundentes de transformações sociais e melhoria da qualidade de vida para todos. No entanto, sabemos que, apenas uma minoria é agraciada com essa atuação, e com isso devemos entender que essa ideia deve ser eliminada, pois a ideologia neoliberal é ter uma sociedade civil alienada, para que cada vez mais o

neoliberalismo tenha o poder, controlando e dominando à todos, evitando que a cidadãos e cidadãs venham a impedir a sua atuação, nas demais políticas existentes.

Assim, essa dominação deixará de acontecer quando a sociedade civil, e seus componentes passarem a conhecer seus direitos e deveres e utilizarem-se do seu poder de intervenção. Isso também só acontecerá quando houver a mais ampla divulgação das informações acerca das intervenções neoliberais. Enquanto a sociedade neoliberal não se empoderar, não haverá uma pressão junto aos Estados, o que acarretará no fortalecimento do déficit democrático, onde é retirado da sociedade civil, ou seja, da maioria da população o direito e a oportunidade de construir uma sociedade baseada em interesses públicos.

Portanto, se faz preciso a necessidade do conhecimento das estratégias neoliberais, para que se possa ter intervenções resolutivas, o que se fará através do conhecimento de tais estratégias neoliberais.

O Estado, que tem caráter mediador, civilizador, tem grande parcela de valor socialmente criado e controle do processo produtivo e reprodutivo. A política social, através deste aparelho, vem a desempenhar função de reduzir essa crise, realizando intervenções e estimulando a demanda por bens de serviços. Segundo Behring (2000), a política social enfoca a manutenção do trabalho com a inclusão de benefícios permanentes, quando se perde a capacidade de trabalho ou dos excluídos de trabalho, crianças e idosos.

Já que o Estado, que é o responsável pela regulação da sociedade, encontra-se impotente nas mãos da elite e da iniciativa privada, a sociedade civil deverá fortalecer-se de conhecimento e consciente do seu papel, será capaz de buscar minimizar e até extinguir o poder da liberalização financeira no seu estado, dando condições de soluções que venham a trazer a independência deste mercado financeiro, favorecendo a maioria da população, principalmente, na busca da garantia e efetivação dos direitos sociais.

E qual o papel do Estado na sua contemporaneidade perante a uma economia tão desestabilizada? E como operacionalizar as Políticas públicas? Para entender como isso acontecer, lembraremos que o termo política vem de *Pólis*, que significa cidade, e tem relação com poder, força e violência. Segundo Aranha e Martins (1986), é o estabelecimento de um jogo de forças e poder na escolha e nas metas de ação a serem cumpridas.

Política pública possui vai muito além da política de Estado, mas é algo associado a coisa pública mesmo, de todos e submissa a uma Lei com respaldo de uma comunidade de interesse. Assim, embora as políticas públicas sejam regulamentadas e, na sua maioria, financiadas pelo estado, elas podem ser controladas pelos cidadãos, através de entidades privadas ou por Organizações Não Governamentais – ONGs.

Da política pública à política social: esta última, que é um tipo de política pública, mas de forma específica. Dando especificidade ao nosso trabalho, escolhemos por trabalhar o conceito de política social, já que mais adiante trataremos da gestão desse tipo de política em particular.

Então, a política social que é associada ao Welfare State, possui um conceito mais amplo. Surgiu após a Segunda Guerra e foi onde o Estado capitalista, regulou e proveu os benefícios e serviços sociais, sendo identificadas como conceito de cidadania. Fraser apud Pereira (1994) afirma que:

“O Welfare State é um sistema de organização social que procura restringir as livres forças de mercado em três principais direções: a) garantindo direitos e segurança social a grupos específicos da sociedade, como crianças, idosos e trabalhadores; b) distribuindo, de forma universal, serviços sociais como saúde e educação; e c) transferindo recursos monetários para garantir a renda dos mais pobres em certas contingências, como a maternidade, ou em situações de interrupção de ganhos devido a fatores como doença e emprego.” (FRASER APUD PEREIRA, 1994)

Ao fazer uma análise sobre as relações de trabalho no Estado de Bem-Estar Social (Welfare State), e considerando os motivos que levaram ao seu surgimento, podemos elencar vários fatores. O motivo principal deu-se com a crise econômica de 1929, pelos Estados Unidos, e seus efeitos alarmantes sobre todas as classes

sociais, que aconteceu com a destruição de fortunas do dia para a noite e a produção de desemprego em massa, que perdurou por anos a fio. Diante deste cenário, os americanos começaram a aceitar a intervenção do Estado na sua vida diária, apresentando, inicialmente, grande resistência.

No entanto, tratava-se de um Estado de Bem-Estar Social, que se iniciava e vinha para substituir um outro tipo de Estado, o Liberal, e que diferente desse veio disposto a implementar políticas públicas, com intervenção direta no mercado, mas com foco na igualdade entre os cidadãos. Tal resistência se dava por conta de mudanças culturais, e sabemos que estas precisaram de tempo para assimilar um novo tipo de regulação estatal, já que o objetivo deste novo Estado era sair da cultura individualista e assegurar um Estado com padrão mínimo de Bem-Estar, partindo para uma cultura coletiva, ou solidária.

E foi assim que, em 1929, os EUA, na busca pela reconstrução pós guerra, e norteado ainda pelo Estado Liberal, perceberam que não era a pobreza que causava a insuficiência do mercado, mas uma vez sendo este insuficiente, a consequência era uma reprodução da pobreza. Portanto, o presidente da época, Roosevelt, lançou um programa de assistência social que tinha por objetivo amenizar os efeitos do desemprego sobre a classe trabalhadora, e que de fato, inicialmente, não foi bem aceito pelo sindicato dos trabalhadores.

Porém, o acordo foi firmado e a partir de 1932, o mundo ocidental começou a investir e intervir novamente na regulação da vida econômica e social, nos quais podemos citar a estatização de empresas privadas e criação de empresas públicas, com implantação de sistemas de proteção social abrangentes, elevando substancialmente o nível de vida dos seus habitantes. E com o lançamento deste programa, como era de se esperar, as maiores resistências vieram dos sindicatos dos trabalhadores, que na época, acumulavam em 13 milhões de desempregados nos EUA, o que causou bloqueio pelo sindicato dos trabalhadores, se opondo à criação de um seguro-desemprego, já que nenhuma razão econômica ou política poderia explicar tal resistência.

Na Alemanha, aconteceu de forma similar, pois além dos benefícios trazidos pelos seguros sociais à produtividade do trabalho, aquelas medidas objetivavam desarticular tanto o partido socialdemocrata entre os operários, quanto a ação da burguesia liberal alemã. Com o New Deal, Roosevelt colocou o Estado americano na condição de promotor do desenvolvimento econômico nacional e do bem-estar social, com o objetivo de salvar o capitalismo através da intervenção estatal, já que isso não seria possível através das leis de mercado, uma vez que a poupança ficou muito baixa, e conseqüentemente, era inviável um investimento privado. Porém, ressaltamos que não havia o caráter social na política keynesiana, tanto que, após a crise, a regulação econômica voltou para os dogmas liberais. No Brasil, o presidente Getúlio Vargas começou a condicionar o Estado brasileiro para intervir na regulação da vida econômica e social dos brasileiros e promover o desenvolvimento nacional. A grande diferença entre o Estado da Europa e demais países capitalistas desenvolvidos e o Estado de Bem-Estar social, é que no Brasil, além da regulação do mercado e da promoção do bem-estar por meio de políticas públicas de educação, saúde, previdência, dentre outras, o Estado teve o papel de promover a industrialização, acontecendo ambas de forma paralelas e coincidentes com o Estado de Bem-Estar social.

Esses fatores vieram acompanhados de uma importante ruptura política, pois pôs fim ao Estado de oligarquias e ao sistema de organização institucional sobre o qual ele se baseava. Coube assim, ao novo Estado construir as novas bases de desenvolvimento econômico e acumulação capitalista e de legitimação de uma nova ordem política no país, com a participação do povo no processo político. Portanto, entende-se que a política social seria um fenômeno, a partir da constituição burguesa, que é o modo capitalista de produzir e reproduzir-se, e que por isso tem relação direta com o capitalismo e está vinculada às acumulações deste. Apresenta, então, submissão à lógica da economia capitalista, remetendo suas causas exclusivamente à regulação dos conflitos.

Para assegurar a política social, a democracia. O princípio básico do funcionamento da democracia moderna é o direito dos cidadãos de participarem dos assuntos de interesse coletivo a partir do voto. A principal função do voto é a

escolha de representantes. Os representantes eleitos dispõem de poderes que lhes foram delegados pelos cidadãos para cuidar dos assuntos políticos da comunidade.

Diz-se que a democracia nasceu para eliminar o poder invisível e Kant afirma que *“todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é possível de se tornar pública são injustas”* (apud Bobbio, 1986:30). Sposati afirma que *“a construção democrática é mais palco de conflitos do que de consenso, o que não é fácil nem de se admitir nem de se enfrentar”* (Sposati, Lobo, 1992). Segundo Marilena Chauí, ela afirma que a democracia define o projeto de sociedade em que o povo representa o poder, lembrando que:

“(...) a democracia consiste em admitir que se trata de uma forma política não só aberta a conflitos, mas essencialmente definida pela capacidade de conviver com eles e de acolhê-los, legitimando-os pela institucionalização dos partidos e pelo mecanismo eleitoral (...).” (CHAUÍ, 2000)

O termo Democracia é de origem grega, e vem do termo *Demokratia*, que é composta por *Demos*, que significa povo e *Kratia*, vem de *krátis*, que significa poder, autoritária, portanto, o termo democracia vem a significar “governo do povo”. Seu surgimento aconteceu na Antiguidade clássica, em Atenas, na Grécia, e veio para designar a forma de governo que caracterizava a administração política dos interesses coletivos dos habitantes das cidades-estados.

Na Idade Moderna, o termo democracia veio reaparecer por volta do século XVIII, durante as revoluções burguesas que eclodiram no mundo ocidental e derrubaram as monarquias absolutistas: as principais referências são a Revolução Americana de 1776 e Revolução Francesa de 1789, que tinha como lema “igualdade, liberdade e fraternidade”, porém os interesses eram burgueses e não populares e, as exigências não vinham também dos operários, que havia aumentado devido à Revolução Industrial (e o aumento da concentração urbana). A democracia recuperou o princípio da cidadania: os homens deixaram de ser súditos (subordinados a um rei) para se transformar em cidadãos.

No século XX, a democracia voltou a ser objeto de grandes interesses, acontecendo, especificamente, a partir da década de 1950, quando as sociedades ocidentais haviam passado por períodos de violência armada entre vários Estados, em decorrência das guerras mundiais.

No entanto, cabe ressaltar o movimento para o surgimento da gestão democrática e o início da participação popular no cenário democrático, permitindo participar do processo decisório ao nível de Brasil. Fazendo um balanço da experiência do controle democrático na gestão das políticas públicas, que emergiu em meados dos anos de 1970/1980 com debate contemporâneo sobre a democracia participativa no Brasil, momento este que vinha da luta contra a ditadura e a autocracia burguesa instalada com o golpe de 1964. Foi este cenário de luta contra a ditadura que deu impulso ao eixo da mobilização social: greves metalúrgicas no ABC Paulista, luta pela anistia, novo sindicalismo, Diretas Já em 1984, exercendo o verdadeiro sentido da participação social.

Impulsionados pela possibilidade de renovação dos espaços e dos sujeitos da luta política, os segmentos de esquerda que se encontravam numa situação de exclusão e repressão, lutavam pela democracia, ou melhor, por um novo jeito de fazer política e de discutir políticas públicas e lutas sociais e políticas. Reivindicavam autonomia em relação ao Estado e, paralelamente, experimentaram novas formas de organização, expressão e luta.

Ressaltamos aqui que este novo modelo de inclusão da participação da sociedade civil nos rumos a serem tomados a nossa nação era assim chamada de democracia, modelo este que pode ser dividido em duas partes: democracia direta ou participativa (que se refere a um sistema no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos na tomada de decisão sobre assuntos públicos e/ou coletivos) e, também a democracia liberal ou representativa, que trata de um sistema de governo que envolve eleitos de forma oficial e que tomam para si a tarefa de representar os interesses e/ou pontos de vista dos cidadãos. Segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2005), essa participação envolveu três sentidos:

“(a) participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; (b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; (c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.” (SILVA, JACCOUD E BEGHIN, 2005).

A busca pertinente era por uma democracia (participativa e representativa), onde o foco se voltasse para a representação dos interesses populares na esfera das decisões políticas.

O objetivo era garantir a partilha do poder estatal, onde os espaços de construção e gestão das políticas sociais fossem crescentes, podendo sim interferir nas decisões sobre prioridades, conteúdos e direção política. O fortalecimento da sociedade civil e sua participação social descentralizou o poder e fez-se chegar a um estado democrático, rompendo de fato com a tradição autoritária brasileira. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) assim retratam o momento:

“[...] surgem também novas formas de pensar a agência na luta pela democracia, a estrutura ou desenho de um regime democrático e os tipos de direitos e de cidadania necessários a um projeto democrático que não somente pede o cumprimento das promessas do Estado democrático de direito, mas que propõe mudanças radicais na forma de pensar e exercer a política, isto é, o poder, a representação e a participação da sociedade.” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006,).

Assim, regime democrático seria um método de governo em que um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões na base da coletividade, em que pode ser inserido a ampla participação dos interessados, e que nomeiam quem pode representar as decisões coletivas e, quais os procedimentos a serem tomados. Segundo Vieira, sociedade democrática que é esta que ser atuante o regime democrático, seria:

“É aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo, portanto, real participação deles nos redimentos da produção. Ou seja, deverá haver, de forma equitativa, distribuição de renda e as decisões serem tomadas no coletivo, no que se refere às diversas formas de produção.” (VIEIRA, 1992)

Assim, ao construirmos este trabalho, para que haja um entendimento real dos assuntos tratados acima, ousamos em falar dos conceitos e origens do Estado,

Políticas Públicas, e Democracia, e que este último traz como regime de atuação a população e que demonstra que participar é algo fundamental para que haja a construção, a materialização e a transformação da realidade posta, em algo melhor para o coletivo. Diante do exposto, convido-lhe para abordamos os Conceitos e Origens da Participação Popular, que segue no próximo capítulo.

CAPÍTULO II:

Participação e Movimentos Sociais

Participar é estar presente, se envolver e se comprometer, fazendo parte de todo o processo. A participação permite que os conhecimentos e as experiências de muitos enriqueçam o processo decisório contribuindo para decisões políticas capazes de corresponder às necessidades e demandas da sociedade. Através da participação podemos nos organizar e fortalecer ações contra o autoritarismo, evitar cenas de submissões a situações que ferem a liberdade e a dignidade. Para Tenório e Rozenberg (1997), tratar dos temas da participação social e cidadania, deve haver como ponto de partida a compreensão de que está se referindo à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino.

Para Silva, Jaccoun e Beghin (2005) não podem deixar de serem reconhecidos os sentidos da participação quando se refere aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições que lhes correspondem, tais como entendem que a participação social promove transparência na deliberação e reproduz visibilidade social das ações, das demandas e avanços na promoção da igualdade e da equidade da oferta nas políticas públicas. Oferece também uma maior expressão, através dos movimentos e das formas de associativismo, alargando os direitos sociais. Segundo Ammann, participação social poderia ser conceituada assim: “Participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada” (AMMANN, 1978, p. 61). Nogueira esclarece também que:

“[...] participar é também fazer-se presente no debate público democrático, no qual os pontos de vista se explicitam e se formatam os consensos fundamentais, no qual se constituem as opiniões, armam-se as lutas pela hegemonia e delineia-se uma ideia de ordem pública e comunidade política. A participação não pode ser dissociada nem da educação para a cidadania, nem da formação de uma cultura política.” (NOGUEIRA, 2004)

Assim a participação social se torna inevitável para que as necessidades de interesse público pudessem ser atendidas. E o que seria essa participação? Como ocorre esse processo de participar? Segundo Pateman, ele afirma que:

“[...] para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas. (PATEMAN, 1992).

Portanto, se no regime democrático os atores participam ativamente em prol das mudanças é na gestão participativa que encontraremos a sociedade civil participando da construção de um novo estado de direitos, seja participando da elaboração dos orçamentos, das decisões a serem tomadas para a melhoria da qualidade de vida de todos e não, de apenas uma minoria como sugere o sistema econômico capitalista. “A gestão participativa deve ser capaz de fundir participação com decisão, execução, avaliação e controle, fazendo com que suas operações básicas fiquem articuladas, alimentando-se umas às outras” (NOGUEIRA, 2004, p. 151).

Mas, a participação social teve sua representação social, e que como observa Scherer-Warren (1996, p. 18), ele diz que uma das concepções de movimento social é de que “toda ação coletiva com caráter reivindicativo ou de protesto é um movimento social, independente do alcance ou significado político ou cultural da luta”. Já Alder Júlio Calado (1999, p. 136), diz que movimentos sociais são “organizações coletivas empenhadas na luta em defesa de seus interesses econômicos e socioculturais, buscando construir sua identidade, de forma processual, tendo como referência oposta a conduta dos que eles situam como seus adversários ou inimigos”.

O Estado é formado pela sociedade civil e pela sociedade política. A sociedade civil é o local onde acontecem as relações sociais, políticas e humanas e, é nela onde acontece o espaço da construção da hegemonia. A sociedade política é aquela (segundo Ramos, 2005) em que a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e a sociedade civil, seria aquela que busca pela hegemonia através da direção política e o consenso. Por tão diferentes formas de atuação, é nesse movimento dialético que são expressos o poder de uma classe.

A concepção marxista sobre os movimentos sociais e o papel da luta de classes se operacionaliza partindo do princípio que as definições variam, segundo os autores sobre o conceito de classe. Para alguns autores, as classes sociais devem ter seu conceito de classe desligado da posição econômica e/ou ocupacional (linha de raciocínio marxista). Para outros, seu conceito está estritamente ligado aos níveis econômico, político e ideológico. Segundo Poulantzas (1978), “as classes sociais são conjuntos de agentes sociais determinados principalmente, mas não exclusivamente, por seu lugar no processo de produção, isto é, na esfera econômica” (Poulantzas, 1978, p. 13). Assim, percebe-se que não poder ser fechado o conceito de classe, pois não é algo unilateral, mas que se processa através de uma multideterminação.

Segundo Bensaid (1999), ao definir conceito de classe, ele classifica-a como parte de uma relação:

“A noção de classe, segundo Marx, não é redutível nem a um atributo, de que seriam portadoras as unidades individuais que a compõem, nem à soma dessas unidades. Ela é algo diferente. Uma totalidade relacional e não uma simples soma.” (BENSAÏD, 1999, p.147).

Portanto, para fins desse estudo, podemos entender que o conflito de classes existe porque há na relação social uma classe que explora e outra que é explorada; uma que domina e outra que é dominada; e são estes conflitos entre as classes, que as posicionam de formas opostas e fazem nascer no seio do Estado os movimentos sociais, que se manifestam contra os efeitos da exploração e dominação capitalista: são as expressões das contradições de classes. E, seguindo este raciocínio, podemos pontuar que, como os movimentos sociais emergem das contradições econômicas geradas pelo capitalismo, não podemos desassociar a vinculação destes conflitos com o trabalho, pois este é a fonte de valor que gera economia para as ambas as classes e elemento central para a análise marxista dos movimentos sociais.

Diante dos fatos expostos acima, podemos fazer algumas reflexões, dentre elas, destacar que os movimentos sociais existem para reivindicar por melhorias, e enquanto houver diferenças sociais haverá movimentos sociais, pois deverá haver

um grupo que lutará por bens e serviços que estão sendo negligenciados ou que estão sendo excluídos. Para os conflitos existentes deverão haver os movimentos sociais, que buscam pela maioria da população que não tem acesso aos seus direitos de cidadania. Possuem valores/ideologia, identidade e são ligados a um contexto cultural, histórico, econômico, além do sentimento de pertencimento à coletividade. São ações coletivas de um grupo organizado que objetiva mudanças através do embate político.

Sua essência é abordar a liberdade, os projetos de vida e o respeito ao direito ao cidadão, não podendo reduzir seus interesses a ganhos materiais e/ou políticos. Para Alain Touraine, sociólogo francês, a sociedade se organiza e se estrutura através dos movimentos sociais. Ele defende a ideia de que os movimentos sociais possuem duas direções: uma vertente utópica, que os direitos são destacados, e uma vertente ideológica, onde a luta se determina contra o adversário social.

Segundo Gohn, ela buscava entender os mecanismos por quais os movimentos crescem e se organizam. Segundo ela, há cinco momentos neste processo, que vai desde a agitação, passando pelo desenvolvimento de *esprit de corps*, de uma moral, à formação de uma ideologia e, por último, o desenvolvimento de operações táticas. Tendo por início o sentimento da agitação/inquietação, Gohn afirma que este sentimento vem como um alerta. Segundo Gohn (1997), ela relata que:

“A agitação é considerada de vital importância, particularmente, nos estágios iniciais do movimento. Ela contribui para o desenvolvimento de novos impulsos e de novos desejos nas pessoas. Para que a agitação seja bem sucedida ela deve despertar e ganhar a atenção das pessoas, seduzi-las em seus sentimentos e impulsos, dando-lhes direção por meio de ideias, sugestões, críticas e promessas” (GOHN, 1997)

Em seguida, a excitação ou o desenvolvimento de *esprit de corps*, que é a responsável pela causa da identidade do grupo, do sentimento de pertença com o coletivo e consigo próprio. São as reuniões, as manifestações, os cerimoniais, etc.

Conseqüentemente, a formalização da ideologia tem papel essencial na permanência e desenvolvimento do movimento e ela se compõe de um conjunto de

doutrinas, crenças e mitos. A institucionalização, que traz o conjunto de táticas traz em pauta os planos de ação deste projeto do movimento social, e segundo Gonh, traz três linhas de ação: adesão, manutenção (dos adeptos).

Do histórico da luta de classes, os movimentos sociais, que são ações coletivas de um grupo organizado que objetiva mudanças, e que existe porque conta das diferenças entre as classes, na busca por melhorias. Dando início ao relato de algumas das inúmeras manifestações sociais que aconteceram no nosso país, cronologicamente falando, podemos mencionar que, historicamente, de forma pontuada, a primeira manifestação social no Brasil foi em 1562, no Período do Brasil Colonial, sendo esta primeira rebelião notificada na história, conhecida por Confederação dos Tamoios, onde refere que índios tamoios, com apoio francês, uniram-se contra os portugueses.

O Iluminismo inspirou tanto a Inconfidência Mineira (1792), quanto a Conjuração Baiana (1798). Esta primeira teve sua manifestação através da os membros da elite - tratava-se de uma filosofia restrita a uma minoria de pessoas cultas e instruídas - que inconformados com o peso dos impostos, uniram-se na pretensão de estabelecer uma república independente em Minas. Marcada a sublevação para a data da derrama (cobrança dos impostos em atraso), os revolucionários foram traídos. Inconfidentes foram condenados ao desterro perpétuo na África, com exceção de Tiradentes, que, durante os interrogatórios, chamou para si toda a responsabilidade: foi enforcado e esquartejado em 21 de abril de 1792.

A Conjuração Baiana (1798), sob a liderança do alfaiate João de Deus do Nascimento, tinha em seu movimento homens humildes, quase todos mulatos, foram movidos por uma mescla de republicanismo e ódio à desigualdade social. dos 43 presos, quatro foram enforcados. Embora Iluminismo e Liberalismo sejam muito parecidos em suas correntes e pensamentos, foi o liberalismo que ganhou as camadas populares: era o Iluminismo popular. Esta tinha como característica principal a defesa do individualismo, onde o indivíduo de ser colocado acima do Estado.

A defesa da liberdade de pensamento e expressão eram suas essências. E foi por conta dessa defesa que, desconfiando do poder, nesta época, referenciado

pelo Antigo Regime, a forma de regime era a Absolutista. E em defesa para prevenir que houvesse concentração do Poder, os liberais lutaram pela fragmentação desse poder, principalmente, contra a Intervenção do Estado na economia.

O liberalismo, também conhecido por liberais radicais, lutaram contra o Antigo Regime, com força revolucionária, que vinha das camadas populares, através de homens comuns oprimidos pelos nobres e reis absolutistas, e teve nesta luta o apoio da burguesia. Sim, a elite conservadora apoiou esta causa, porém pensando e articulando benefícios próprios, para não perder seus privilégios, trocando o espírito revolucionário pelo conservadorismo. Permaneceu a liberdade de pensamento e a liberdade de expressão, porém o conservadorismo limitou a participação política já que o direito de voto era condicionado à renda, também chamado de voto censitário, que satisfazia apenas a uma, minoria rica. Para Gonh, 2004, ela diz que:

“(...) compreende-se que o hùmus discursivo de onde nascem as reflexões sobre os movimentos sociais não seria o liberalismo, esse fenômeno de mundo ocidental, nem o Estado Liberal, nem a sociedade civil em si mesmos, mas as práticas políticas e de poder, os modos de atualização da liberdade e igualdade na sociedade civil e as conquistas da realização da cidadania e dos direitos individuais. (GOHN, 2004)

No século XIX os conflitos aconteceram tanto na zona rural, como zona urbana onde o impacto forte eram as ‘questões urbanas’. Na zona rural acontecia a monocultura do café, e com ela a escravidão, a cobrança do fisco, e as lutas entre categorias econômicas eram o forte impacto da época. À medida que o desenvolvimento fluía, novas configurações surgiam, e a zona urbana era diretamente afetada por crescentes concentrações nas cidades (principalmente, o fenômeno do êxodo rural, onde as pessoas se deslocavam do campo para a cidade), diretamente estimuladas pela industrialização: novos conflitos sociais arraigados na luta por melhores salários, condições de vida e moradia, lutas de raça, etnia, cor, gênero, dentre outras lutas.

No século XIX, o capitalismo encontra-se no apogeu, emergido com toda força, já que foi que foi o período da expansão imperialista e das revoluções industriais. A melhoria das condições de classe operária contribui positivamente para o desenvolvimento capitalista. Marx comentava em seu livro Salários, Preços e Lucros (1865):

"(os economistas oficiais) anunciaram grandes males (se a lei das dez horas fosse obtida pelos trabalhadores): a acumulação diminuiria, os preços em alta, mercados perdidos, produção desacelerada, com reação inevitável sobre os salários, enfim, a ruína (...). O resultado? Alta dos salários para os operários das fábricas apesar da limitação da jornada de trabalho, aumento do efetivo de trabalhadores, queda contínua dos preços dos produtos, maravilhoso desenvolvimento das forças produtivas do trabalho, expansão inacreditável dos mercados para suas mercadorias" (MARX, 1865)

As lutas pelas reformas, vindas do proletariado, seria em busca do fim da exploração, e não pela redução. E, falando em reformas, Max, afirma no Manifesto Comunista (1848) que:

"De vez em quando, os trabalhadores são vitoriosos, mas seu triunfo é efêmero. O verdadeiro resultado de suas lutas não é o sucesso imediato, mas a união é a união cada vez mais extensa dos trabalhadores". (MARX, 1848)

No Brasil, no sertão nordestino, em meados do final do século XIX e início do século XX, a massa popular camponesa, liderados por Antônio Vicente Mendes Maciel, conhecido por Antônio Conselheiro, lutaram para sair do estado republicano, que favorecia apenas a uma classe minoritária, composta pela elite agrária. Dessa luta, criou-se a comunidade de Canudos, onde seus membros lutaram até a morte por condições melhores de vida.

As lutas camponesas como a Guerra de Canudos (1896/1897) e a do Contestado (1912/1916), ambas semelhantes, envolveu o messianismo, tinha como representação no movimento social uma população pobre, oprimida, marginalizada e explorada por coronéis e fazendeiros, e que através de um discurso de cunho religioso, se uniram para lutar por melhorias.

A República Velha foi marcada por movimentos sociais, e aqui podemos citar como um dos momentos importantes da nossa história, principalmente, na vertente do movimento social, a Revolta da Vacina, ocorrida em 1904, no Rio de Janeiro, onde a população rebela-se contra o despotismo sanitário que, através da autoridade do governo impõe uma campanha de vacina contra a população sem prestar os devidos esclarecimentos. A população, em sua maioria, que vivia numa

situação de miséria e pobreza, teve sua ira despertada e não aceitou a implantação da campanha.

A Revolta da Chibata, que aconteceu em 1910, tratou-se da revolta contra castigos físicos aos marinheiros, principalmente, aplicados aos negros. A Revolta termina pelo fim dos castigos físicos e com a punição dos envolvidos.

As condições de exploração, pauperização e repressão, não só no Brasil mas também na América Latina, fez com que os movimentos sociais construíssem novas formas de demonstrar a contradição fundamental da classe trabalhadora. Esses movimentos tinham como ponto de partida, na maioria das vezes, os problemas coletivos do consumo (CARVALHO, 1998).

Uma das grandes manifestações lideradas por movimentos sociais foi a Greve de 1917, é o nome pela qual ficou conhecida a paralisação geral da indústria e do comércio do Brasil, como resultado da constituição de organizações operárias de inspiração anarcosindicalista aliada à imprensa libertária. Esta mobilização operária, que aconteceu na cidade de São Paulo, foi uma das mais abrangentes e longas da história do Brasil, no qual o movimento operário mostrou como suas organizações (Sindicatos e Federações) e que podiam lutar e defender seus direitos de forma descentralizada e livre, mas de forte impacto na sociedade. Esta greve mostrou não só a capacidade de organização dos trabalhadores, mas também que uma greve geral era possível.

Este foi um dos momentos em que a força do movimento operário anarquista se demonstrou, pois nunca na história deste país uma greve geral provocou um impacto tão grande. Porque os movimentos sociais possuem essa essência: questionar o que é algo não é normal, e assumem o caráter de anormalidade frente ao que está posto. Apesar de limitada às regiões industrializadas, nos locais em que se efetivou, teve um impressionante grau de adesão por parte da sociedade. A resposta do Estado, controlado pelas elites, também foi impressionante. A legislação culpava de crime a ação anarquista. Estrangeiros envolvidos com a ideologia eram extraditados. Brasileiros eram presos e em ambos os casos eram comumente humilhados em público.

Até 1950, as questões eram mais ligadas ao campo. E assim, podemos ressaltar que os movimentos sociais acompanham a conjuntura econômica e política. Como exemplo, entendemos que as questões urbanas passaram a ser ressaltadas por conta do processo de urbanização, causado pela industrialização, com grande concentração nas cidades, onde as necessidades mudaram seu rumo, acompanhando a aglomeração populacional nas cidades.

Nas décadas de 60, 70 e 80 percebemos o fortalecimento dos centros urbanos e todas as carências e necessidades da população que ali morava, num contexto de concentração de pluralidades e diversidades. Podemos aqui citar que, seguindo o rumo da nossa história, uma das grandes manifestações de movimentos sociais veio a partir de 1964, onde foi instalado o golpe militar e início da Ditadura Militar no Brasil. Neste período havia um povo organizado, mobilizado e consciente dos seus direitos pela sua realização efetiva, e que sofreu às marcas da censura aos meios de comunicação, censura aos artistas (músicos, atores, artistas plásticos) e uso de métodos violentos, inclusive tortura, contra os opositores ao regime. Nesta época houve a cassação de direitos políticos de opositores, repressão aos movimentos sociais, com a ocorrência de greves, perseguições políticas, falta de democracia e intervenção estatal na economia, o que refletia num alto custo de vida enfrentado pela população.

O Ato Institucional nº 5, conhecido por AI-5, e foi baixado em 13 de dezembro de 1968, durante o governo do general Costa e Silva, e foi a expressão mais acabada da ditadura militar brasileira (1964-1985). Vigorou até dezembro de 1978 e produziu um elenco de ações arbitrárias de efeitos duradouros. Definiu o momento mais duro do regime, dando poder de exceção aos governantes para punir arbitrariamente os que fossem inimigos do regime ou como tal considerados.

Com o fim do AI-5 e restauração do habeas-corpus em 1978, foi no ano de 1979 que volta o sistema pluripartidário e a abertura política e transição para a democracia, através do Movimento grevista no ABC Paulista. Lei da Anistia permite a volta dos exilados políticos.

Em 1984 ocorreu o Movimento das “Diretas Já”, porém, a eleição ocorre de forma indireta com a eleição de Tancredo Neves. Já em 1984, o Movimento das Diretas Já, movimento este, caracteristicamente social, onde pontos comuns individuais são somados e seus ideais avançam enquanto ideais de coletividade e sociedade. Exigia-se o retorno das eleições diretas para presidente da República. Em 1985, o grande marco foi fim da Ditadura Militar com a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral. Tancredo morre antes de assumir e quem assume a presidência é o vice José Sarney. E, em 1988, é promulgada a Constituição Federal de 1988, trazendo em seu texto a concretização do direito a democracia participativa no Brasil contemporâneo.

Com a Constituição Cidadã, que foi o grande documento que assegurou o que é de direito, ser direito, principalmente, o de participar da construção da sociedade, através da democracia, veio também, a partir deste momento, alterações na conjuntura política formada no início dos anos 80.

Além da luta por bens necessários, como acesso à comida, à vida, ao abrigo, surgem outros movimentos como os ecológicos, das mulheres, negros, indígenas, relativa aos direitos sociais modernos, na luta por igualdade e a liberdade nas relações de raça, gênero e sexo.

Segundo Gonh, o que era ocasional se institucionaliza e os atores sociais privilegiados, convocados a serem parceiros das novas ações, são os tradicionais aliados do poder. O movimento social mais combativo encontra-se fragilizado e fragmentado por sua crise de identidade, disputas internas, etc. não tem nenhuma garantia de participação nas novas políticas; fora das políticas públicas não há recursos financeiros porque os recursos internacionais escassearam (GOHN, 1999).

A diminuição dos movimentos sociais foi proporcional ao crescimento de redes de organizações não governamentais (ONG), voltadas para o trabalho em parcerias com as populações pobres ou fora do mercado formal do trabalho. As várias ONG'S, principalmente as que atuam em camadas populares, tem o apoio de alas progressistas da Igreja Católica. Trata-se de ações coletivas em busca de soluções para problemas localizados, baseadas no trabalho comunitário e nas

técnicas alternativas. Trata-se de modos de atuação coletiva, nos quais a cultura e as tradições são utilizadas como amálgamas de processos novos, que criam novas possibilidades em termos de relações sociais e de formas de produção (HABERMAS, 1997).

Assim, percebemos que os movimentos sociais mudaram quanto a sua configuração, pois verifica-se uma ausência na construção dos projetos e, a dificuldade de retomar da sua identidade e unidade enquanto movimento social, numa perspectiva de sociedade. Atualmente, um dos movimentos sociais presentes desde a década de 1990 e permanentes quanto a sua proposta é o Movimento dos Sem Terra – MST, que vem perdurando ao longo dos tempos, mantendo seus ideais, escapando do ‘refluxo’ e mostrando-se como alternativa capaz de impor às elites no poder uma agenda de questões de interesse popular. A essência de atuação dos movimentos sociais é trazer o sujeito como forma de resistir e avançar contra a dominação social. Como diz Touraine:

“As novas contestações não visam criar um novo tipo de sociedade, mas ‘mudar a vida’, defender os direitos do homem, assim como o direito à vida para os que estão ameaçados pela fome e pelo extermínio, e também o direito à livre expressão ou à livre escolha de um estilo e de uma história de vida pessoais” (TOURAINÉ APUD GOSS E PRUDÊNCIO, 2004).

Com as novas tecnologias, os movimentos sociais contemporâneos, que antes partiam de um grupo, hoje partem de projetos individuais, através de mobilizações em redes sociais na internet, surgindo de repente, onde o cidadão expressa particularidades individuais. Reflexos da globalização e da informação, essas forças são acumuladas e não se sabem de onde surgem, em novas formas de articulação que potencializam a ação dos sujeitos que interligados por meio de uma teia de relações ampliam sua esfera de atuação, através das novas e diferentes estratégias de mobilizações sociais. Os movimentos sociais tem sido capazes de se transformar, modificando a democracia brasileira. Na visão de Carvalho (1998):

“O aprofundamento da democracia que temos visto no Brasil não pode ser explicado somente como obra de engenharia institucional, mas afirma o importante significado da expansão da mobilização como fator de transformação das instituições a partir dos espaços de organização da sociedade. Sem a forte presença dos movimentos sociais não se pode explicar uma crescente mudança cultural que se opõe aos velhos padrões da política, clientelistas, elitistas e corruptos, uma sociedade que, em

diversas de suas atitudes recentes, embora de uma forma descontínua, enfatiza a representatividade, exige maior transparência e respeitabilidade.”
(CARVALHO, 1998)

Acredita-se, então, que os maiores desafios são preservar a identidade construída a partir de lutas coletivas, que visou sempre em prol do avanço social. Os movimentos sociais precisam estar embebidos de articulação que somados às ações humanas, terão a base da força política e participativa. Faz-se necessário a concretização de um projeto político para organizar as ações de um grupo, mantendo o caráter de autonomia, retomando bandeiras de independência e de sua autogestão. Porém, do ponto de vista de Carvalho (1998),

“(…) não se pode subestimar o peso dessas assimetrias e da fragilidade das novas práticas de gestão participativa. A participação popular, principalmente a participação nos espaços de gestão participativa de políticas, equipamentos e recursos públicos, é um processo em construção de um marco legal e de uma cultura democrática e participativa, pela construção de habilidades e metodologias que possam fazê-los instrumentos eficientes e eficazes de melhoria da qualidade de vida e de democratização dos processo de tomada de decisões políticas”.
(CARVALHO, 1998)

Entendemos, pois, que novos paradigmas de transformação social, os papéis do Estado, da sociedade e da cultura nesta transformação, o papel dos movimentos sociais, novas formas de organização e de lutas, novas formas de manifestação cidadã, tudo isso são reconstruções a fazer. Potencializar as ações da sociedade, suas práticas democráticas e ampliadoras da cidadania. Estas são as previsões que se pode fazer, esperando com elas fortalecer e ampliar as possibilidades da participação social.

CAPÍTULO III:

Políticas Sociais, Assistência Social, Controle Social e Conselho Municipal de São João do Jaguaribe

Para início deste capítulo, iniciaremos relembando que a política social surgiu como estratégia governamental (através de planos, projetos e programas) para mediar os efeitos negativos da relação capital-trabalho. Sua origem data do final do século XIX, onde surgiram as primeiras leis e medidas de Proteção Social. Foi uma conquista de mobilização e lutas dos trabalhadores e dos liberais e reformadores sociais humanistas.

Como já contextualizado neste trabalho, as políticas sociais já existiam antes da II Guerra Mundial. No entanto, foram fortalecidas como medidas protetivas através da seguridade social, com a pressão do movimento operário em torno da insegurança que assolava a sociedade (desemprego, invalidez, doença, velhice). Seguros Sociais objetivavam cobrir perdas visando a seguridade social do trabalhador, pois além da luta em massa dos trabalhadores, o Estado tinha por objetivo investir no trabalhador, como foco no trabalho que este realizava e no lucro/capital gerado. No entanto, foi no período do Welfare State que houve a disseminação das medidas de Seguridade Social após a II Guerra Mundial.

Assim, compreendemos que a política social, surgiu como fenômeno da sociedade burguesa para alimentar o sistema financeiro capitalista de produzir e reproduzir-se, pois mantinha relação direta com o capitalismo, através do Estado, reproduzindo força de trabalho, já que o papel do Estado era ser mediador e civilizador para assegurar a hegemonia do capital.

A política social é um tipo de política pública, que executa programas de ação. A política social é algo mais específico, como: econômica, ambiental, etc, e que por sua vez entendemos que política social não se trata apenas de política de Estado. É algo associada a coisa pública. Neste caso, abordaremos sobre a política de assistência social.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, regularizado pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS e institucionalizado legalmente pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, é direito do cidadão e dever do Estado, como uma política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais. Sua realização acontece através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Artigo 1º da LOAS). Mas, nem sempre foi assim.

A Assistência Social anterior a LOAS, basicamente até 1930 tinha enfoque assistencialista, com uma prática caritativa, benesse ou de ‘favor’ aos fracos, pobres e destituídos. Era marcada por uma ação voluntarista, casuística, espontaneísta, dependente dos esforços de solidariedade da sociedade civil, e especificamente visto como ações femininas, de que tem piedade pelo próximo, e não de governo que tem a obrigação de realizar essas ações. O puro assistencialismo, entendido como aquela postura paternalista, tutelar, perpassada por um autoritarismo disfarçado - para os destituídos não há direitos, há apenas acesso a algumas ações compensatórias, traduz como o grande marco dessa época.

Foi durante as constituições de 1934 e 1937 que o Estado admitiu a existência de problemas sociais: a necessidade do amparo aos desvalidos, à maternidade e à infância. Por conta disso foram criados os IAP’s (Institutos de Aposentadoria e Pensões), que foram destinados a prestar serviços de assistência aos trabalhadores e seus familiares, mediante auxílios, subsídios e subvenções do poder público.

Entre os anos 50, 60, basicamente foi com as constituições de 1946, 1967, 1969 estas limitam-se a vedar a instituição de impostos sobre o patrimônio, a renda ou os serviços de instituições de assistência social e passaram a prever a necessidade de lei especial que discipline a assistência social à maternidade, à infância e à adolescência e a educação de excepcionais.

Neste caso, volta-se para o problema individual do despossuído. As carências são da responsabilidade do assistido e não são vistos como resultados das estruturas sociais. O objetivo era reparar os danos causados pela injusta distribuição

de serviços, bens e direitos. Inicia-se uma atuação à margem das demais políticas públicas, porém, esta tem caráter eventual e incerta, com ações baseadas na noção de pobreza absoluta ou extrema. O miserável é seu alvo típico. Faz de tudo um pouco junto aos excluídos das demais políticas sociais. Privilegia-se uma inserção paralela às demais políticas sociais públicas, configurando um governo paralelo da pobreza - um governo marginal para os despossuídos, onde privilegia-se a consciência do favor.

Continuando a cronologia, em linhas gerais desta política pode ser elencada da seguinte forma: No ano de 1977 houve a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social. A Assistência Social vincula-se ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, mas, não há uma unidade dentro desse sistema para cuidar desta política. Já em 1988, com a nova Constituição Federal, a Assistência Social torna-se política de Seguridade Social, onde sua grande mudança transita para o campo do direito, a universalização do acesso, a responsabilidade estatal, a superação do assistencialismo, a ampliação do protagonismo dos usuários, a participação da população e a descentralização político-administrativa. José Paulo Neto (MPAS,1998) afirmou, durante sua palestra na II Conferência Nacional de Assistência Social que:

"Como componente da seguridade social, a assistência social é medida legal e legítima que visa oferecer segurança social aos cidadãos não cobertos (ou precariamente cobertos) pelo lado contributivo da seguridade social. A assistência social visa livrar esses cidadãos não só dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar, exclusão social." (ANAIS DA II CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1997).

Com o direito do cidadão, um dos grandes pontos foi a garantia legal enquanto cidadão, ao desenvolvimento de políticas que demandam intervenção do Estado na provisão social a grupos específicos, o acesso aos bens e serviços independe de pagamento ou contribuição. Segundo Maria do Carmo Brant de Carvalho (1994), levantando questões para debate sobre o tema do reordenamento institucional do campo da assistência social, anota que,

"...a assistência social se inscreve como política pública no âmbito da seguridade social. Isto significa que ela se move no campo da proteção social. Deve garantir mínimos de proteção social à população de que deles

necessitar(...). A missão da assistência social é formulada no âmbito setorial desta política, mas sua gestão nem sempre se dá neste mesmo locus(...). A assistência social enquanto política trabalha com dois paradigmas: o do direito constitucionalmente inscrito e o da solidariedade. Isso demanda uma ação conjunta com ONGs, entidades filantrópicas e movimentos sociais. Esta ação precisa ser regulada por diretrizes, normas, prioridades...".(CARVALHO, 1994)

A política gratuita também faz parte desse cenário inovador, onde não pode funcionar como mercadoria no sentido de gerar lucros para quem a desenvolve. O benefício não pode ser condicionado a inserção do usuário no mercado de trabalho. A política pública passa a ser vista como um programa ou estratégia de ação. É função governamental, voltando-se para atender às necessidades sociais, que são produto da evolução histórica das sociedades e das relações de classe, destinando-se a estender e ampliar direitos – é tida como uma política universalizante. A política de Assistência Social é política redistributiva: campo de reposição de perdas e redistribuição de renda, bens, serviços, que supõe ações com continuidade, e que depende da participação da sociedade.

Os componentes da Seguridade Social segundo Potyara (1996), refere que:

"Um conjunto de medidas, instituídas por lei para manter todos os cidadãos acima de um patamar considerado mínimo, em todas as eventualidades que venham a afetar a sua capacidade de subsistência ou de sua família" (POTYARA, 1996).

A assistência social é uma política encarregada de garantir mínimos sociais, significa afirmar a obrigação do Estado (nos três níveis de governo), de oferecer serviços enquanto um padrão básico de inclusão a todos os que necessitam da assistência social.

Em 1990, a primeira versão da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS foi vetada pelo Presidente Fernando Collor, porém, através de uma intensa mobilização social pela aprovação da LOAS, onde a conquista dessa lei efetivou-se no ano de 1993.

Nessa caminhada rumo à efetivação da política de assistência social aconteceu no ano de 2003, com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social e, através desta a deliberação pela criação do Sistema Único de

Assistência Social – SUAS, onde 2004 ocorreu através do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, após amplo debate nacional, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social.

Desta forma, as normativas que mais impactaram nos rumos da Política de Assistência Social consistem na edição da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, política esta responsável pela regulação da Assistência Social foi efetivada no ano de 2004 e em seguida veio, no ano de 2005, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) que disciplina a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro, exercida de forma sistêmica pelos entes federativos, em consonância com a Constituição Federal, de 1988, e a LOAS, de 1993. Aprovadas respectivamente pelas Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social nº 145 de 15 de outubro de 2004 e nº 130, de 15 de julho de 2005, que criou o SUAS e o operacionalizou, inaugurando no país um novo modelo de organização da gestão e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

O SUAS, ou melhor, o Sistema Único de Assistência Social é a regulação, em todo o território nacional, da hierarquia, dos vínculos das responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios e ações de assistência social. Tais serviços, benefícios e ações podem ser de caráter permanente ou eventual. Em ambos os casos, são executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

A implantação do SUAS como sistema único supõe unir para garantir o rompimento com a fragmentação: ações de forma programática, entre as esferas do governo, executando ações por categorias e segmentos sociais. Segundo Carmelita Yasbek, avaliar os impactos da Política de Assistência Social na vida dos cidadãos é condição igualmente importante em função da escassez de conhecimento e dados referentes à população que recorre a Assistência Social para satisfazer suas demandas histórica e socialmente produzidas, pois “trata-se de uma população destituída de poder, trabalho, informação, direitos, oportunidades e esperanças” (YASBEK, 2004, p.22).

Assim, o SUAS é um sistema articulador e provedor de ações de proteção social básica e especial, alicerçado de seguranças sociais próprias da política de assistência social, que realiza suas atividades através das ações como a acolhida, o convívio social, a autonomia, o rendimento familiar e as garantias de direitos, de equidade e de proteção social.

Os princípios e diretrizes do SUAS baseiam-se na universalização do sistema, da sua territorialização da rede de assistência social, da descentralização político-administrativa de modo a garantir a municipalização e o comando único em cada esfera de governo e da implantação gradual do SUAS. O trabalho com famílias é o princípio matriz e ordenador de todas as ações.

O SUAS prima pela padronização dos serviços de assistência social, pela regulação da dinâmica do SUAS socialmente orientada pela ação pública, pela valorização do impacto social das diversas políticas estruturais e, pelo desenvolvimento social sustentável, territorialmente adequado e democraticamente construído, e na definição de competências específicas de cada esfera governamental. A integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos através da organização em rede hierarquizada, baseada no princípio da completude em rede e incompletude individual do serviço, assim como a garantia da proteção social, que não submeta o usuário ao princípio da tutela, mas à conquista de condições de autonomia, protagonismo e acesso a oportunidades.

Para execução do SUAS existem mecanismos para sua atuação, sendo eles o repasse automático do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social. As metodologias de monitoramento e avaliação da Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Nacional de Informação da Política de Assistência Social, com disponibilização de informações em plataforma *web* visam a consolidação do trabalho executado, tendo como fortalecimento da política as instâncias de pactuação a Comissão Intergestora Bipartite (CIB) e Comissão Intergestora Tripartite (CIT), como órgãos de pactuação de objetivos e metas a serem atingidas pelo SUAS.

Alguns desafios do SUAS trata-se da necessidade de reorganizar a gestão federal e resignificar a Assistência Social junto as áreas da seguridade. A construção do sistema de dados e informação para construir uma política de formação de Recursos Humanos e de conselheiros e a discussão da cooperação entre entes políticos soberanos supondo autonomia e pacto federativo. Conforme avalia Yasbek (2004):

“na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como política de direitos, permanece na Assistência Social brasileira uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida de seus usuários” (YASBEK, 2004)

“A LOAS introduz um novo significado a Assistência Social enquanto política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS” (MESTRINER, 2001, P.206.). E diante desses desafios, para efetivação desses direitos, possuímos um órgão de controle social que atua diretamente como fiscalizador, monitorador, planejador, e traz em sua conjuntura a garantia da participação social nessas decisões: os conselhos de controle social. Sim, através do controle social é possível intervir diretamente na qualidade das políticas efetiva.

Os conselhos gestores são espaços de participação direta e efetiva, mas a mobilização e a organização da luta contra a hegemonia do Estado, para além do poder emanado por este. Os conselhos tem em sua origem uma história de lutas dos trabalhadores, datando desde a época dos movimentos sociais, com os conselhos populares ou estratégias dos operários nas comissões de fábrica na Europa, nos séculos XII e XV. A primeira experiência de autogestão vem com a Comuna de Paris. Para Marilena Chauí (2000) este processo trouxe uma inovação á prática representativa:

“(...) a representação significa expressão política universalizada como direito concreto de decidir e controlar a coisa pública em nome de direitos coletivos dos excluídos (...) Os conselhos populares, cuja vida foi tão breve durante a

revolução de 17, exprimem essa mesma inovação no tocante à representação.” (CHAUÍ, 2000).

Vale ressaltar que a expansão do surgimento desse tipo de representação da sociedade civil por meio de conselhos populares e comunitários surgiu após a Segunda Guerra Mundial quando se afigurou necessário reconstruir economicamente o continente europeu e assegurar uma paz duradoura. Foi assim que nasceu a ideia de reunir a produção franco-alemã de carvão e de aço e que surgiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Esta opção obedeceu a uma lógica não só econômica como política, visto que estas duas matérias-primas constituíam a base da indústria e do poderio destes dois países. O objetivo político subjacente era claramente o reforço da solidariedade franco-alemã, o afastamento do espectro da guerra e a abertura de uma via para a integração europeia, como resultado das mudanças no sistema de produção e no mercado de trabalho, e também na estrutura familiar e no padrão de políticas públicas, com alterações nos fundamentos econômicos, políticos e culturais, bem como nas referências ideológicas.

Nas décadas de 70 e 80 surgiram no Brasil os conselhos comunitários e populares, representando a dinâmica de correlação de forças entre o Estado e a sociedade civil na luta pela participação no poder público e pelo exercício de cidadania. Com muita interferência do governo, foram criados para defender e negociar demandas populares. Era uma força autônoma que fundados a partir dos movimentos sociais, possuíam uma estrutura informal, não institucional, baseados em ações diretas, cuja visibilidade marcou a história de luta dos movimentos sociais urbanos. Porém, foi nos anos 90 que abriu-se um intenso processo de negociação e articulação, inaugurando-se um novo período na gestão e controle da gestão pública.

Segundo Barbosa (1999), o papel dos Conselhos deve ser aquele de não apenas aderir às propostas advindas do Executivo (municipal, estadual e federal), mas de se transformarem em instâncias de reflexão, da crítica, da discórdia, da contradição e do amadurecimento político de seus membros, devendo suas

propostas estar pautadas no exercício do pluralismo de ideias. E, como bem colocaram Sposati e Lobo (1992), a construção democrática é mais palco de uma relação de conflitos, de jogos de interesses antagônicos, do que de consenso, o que não é fácil nem de se admitir nem de se enfrentar.

Institucionalizado através do Artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, onde refere que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente”, traz o elo entre a democracia direta e democracia representativa. Os conselhos permitem à população participar do processo de formulação de políticas públicas e do controle de suas execuções, assim como de decisões e atos governamentais.

Os conselhos de políticas setoriais surgem por meio da elaboração, implantação e controle das políticas públicas, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal, como a assistência social. Com caráter permanente e deliberativo, são órgãos colegiados, com representação paritária nos âmbitos de atuação e compostos por representantes do governo, prestadores de serviços/entidades do terceiro setor, trabalhadores das áreas específicas e usuários.

Da sua atuação, podemos pontuar, que atuam na formulação de diretrizes para o plano de ação, em consonância com as deliberações das conferências de sua área específica; aprovar, acompanhar, monitorar a execução do plano de ação e fazer avaliação dos resultados. Controlar a execução da política específica nos aspectos econômicos e financeiros, além de terem suas decisões, enquanto colegiado, homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo.

Para Gohn (2003), os conselhos:

“(...) se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas

e tomadas de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços no quais se tomam as decisões políticas.” (GOHN, 2003)

Portanto, os conselhos municipais são órgãos extremamente necessários para a execução da política pública municipal. Na cidade de São João do Jaguaribe não seria diferente, cidade esta que é um dos núcleos mais antigos do Ceará. Localizando-se a uma distância de 224 km da capital cearense, o município está localizado na zona fisiográfica e seca do baixo Jaguaribe. Seu clima é salubre e seco e sua temperatura tem uma média de 30°C, além de uma área de 391km². Sua vegetação é rasteira de aluvião a caatinga e sua altitude com relação ao nível do mar é de 70 metros.

Perfazendo um diagnóstico assistencial, dados do Censo Demográfico de 2010 revelaram que o fornecimento de energia elétrica estava presente praticamente em todos os domicílios. A coleta de lixo atendia 43,0% dos domicílios. Quanto à cobertura da rede de abastecimento de água o acesso estava em 95,7% dos domicílios particulares permanentes e 24,2% das residências dispunham de esgotamento sanitário adequado. Quanto aos níveis de pobreza, em termos proporcionais, 16,4% da população está na extrema pobreza, com intensidade maior na área rural (22,5% da população na extrema pobreza na área rural contra 7,2% na área urbana).

Entre 2005 e 2009, segundo o IBGE, o Produto Interno Bruto (PIB) do município cresceu 50,6%, passando de R\$ 24,7 milhões para R\$ 37,3 milhões. O crescimento percentual foi inferior ao verificado no Estado que foi de 60,5%. A participação do PIB do município na composição do PIB estadual diminuiu de 0,06% para 0,06% no período de 2005 a 2009. Entre 2005 e 2009, segundo o IBGE, o Produto Interno Bruto (PIB) do município cresceu 50,6%, passando de R\$ 24,7 milhões para R\$ 37,3 milhões. O crescimento percentual foi inferior ao verificado no Estado que foi de 60,5%. A participação do PIB do município na composição do PIB estadual diminuiu de 0,06% para 0,06% no período de 2005 a 2009. As despesas com educação, saúde, administração, assistência social e urbanismo foram

responsáveis por 86,59% das despesas municipais. Em assistência social, as despesas alcançaram 6,12% do orçamento total, valor esse superior à média de todos os municípios do estado, de 4,41%. (PLANO PLURIANUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2014).

Após a exposição do retrato geográfico do município de São João do Jaguaribe, podemos pontuar especificamente que a Secretaria Municipal de Assistência Social, tem por objetivo aprimorar as estratégias de gestão para garantir a execução das ações previstas na Política Municipal de Assistência Social, em todos os níveis de Proteção, com o papel de fortalecer a execução do Sistema Único da Assistência Social a nível municipal. No município de São João do Jaguaribe existem 03 equipamentos para execução da referida política de assistência social, sendo eles: a própria secretaria que, como órgão gestor, também executa; o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS e a Cozinha Comunitária.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, (com renda mensal por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70), de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.. Em São João do Jaguaribe, de acordo com os dados do MDS existem 872 (oitocentos e setenta e duas) famílias cadastradas com o perfil Bolsa Família, com renda per capita familiar de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais), sendo que o número de beneficiários é de 1.072,00 (hum mil e setenta e duas) famílias, ou seja, 122,9% de cobertura. O atendimento das famílias é realizado nos CRAS ou na central do Cadastro Único que funciona no prédio da Secretaria Municipal de Assistência Social.

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS possui 500 famílias referenciadas, e executa dois serviços: o serviço de proteção e atendimento integral à família (serviço PAIF), onde realiza ações como: visitas domiciliares, possui grupos de convivência, com a execução de palestras e cursos profissionalizantes, o que também favorece a geração de renda. O público-alvo são os beneficiários do PBF, porém pode atender as famílias que estejam em situação de pobreza e que ainda

não sejam beneficiárias pelo programa. É uma forma de busca ativa para inserção no cadastro único.

O outro serviço desenvolvido pelo CRAS é o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV), que através de grupos tanto intergeracionais, como não intergeracionais, abrange todas as faixas etárias, sendo elas as crianças de até 06 anos, crianças e adolescentes de 06 a 15 anos, assim como adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos e às pessoas idosas com idade igual ou maior que 60 anos. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social.

O acesso aos Benefícios é um direito do cidadão. Deve ser concedido primando-se pelo respeito à dignidade dos indivíduos que deles necessitem. Todo o recurso financeiro do BPC provém do orçamento da Seguridade Social, sendo administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e repassado ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A prestação e o financiamento dos Benefícios Eventuais estão na esfera de competência dos municípios, com responsabilidade de cofinanciamento pelos estados.

Assim, o CRAS também faz a concessão de benefícios, através dos benefícios eventuais, e que caracterizam-se por seu caráter provisório e pelo objetivo de dar suporte aos cidadãos e suas famílias em momentos de fragilidade advindos de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. No município de São João do Jaguaribe são concedidos Auxílio Funeral, Auxílio Natalidade, e cestas básicas para atendimento a situações de vulnerabilidade temporária que se caracteriza pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, e atendimentos em situações de calamidade ou emergenciais. Em ambos os casos, a renda mensal familiar per capita deve ser inferior a um quarto do salário mínimo vigente.

Assim como os benefícios eventuais, outro beneficiário atendido pelo CRAS é o beneficiário do benefício de prestação continuada (BPC). No caso do BPC, os

usuários do município de São João do Jaguaribe são acolhidos no CRAS e encaminhados a Agência do Instituto Nacional de Seguro Social de Russas - Ceará. Os benefícios totalizam hoje 104 beneficiários, sendo 97 pessoas com deficiência e 07 idosos e representam um montante de R\$ 75.296,00 em benefícios pagos de acordo com a folha de pagamento do Mês de Junho de 2014.

Outro equipamento que constitui a rede da Secretaria Municipal de Assistência Municipal é a Cozinha Comunitária é um equipamento cujo objetivo é a fabricação dos alimentos servidos nos serviços ofertados pelo CRAS e pela rede socioassistencial. Sua manutenção ocorre através de recursos municipais.

Diante do cenário da política municipal de assistência social, temos o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS de São João do Jaguaribe, município do estado do Ceará, foi fundado em 16 de julho de 1996, através da Lei Municipal 392/96 e, desde a sua criação teve sede e foro na cidade de São João do Jaguaribe, como órgão paritário, deliberativo, consultivo e permanente. Desta primeira Lei até os presentes dias, tal documento já passou por duas redações, uma alteração no dia 07 de Maio de 2001, passando a ser a Lei Nº 457/2001 e, por último, segue a Lei Municipal Nº 598/2011, de 03 de Maio de 2011. O objetivo do referido conselho é dispor sobre a implementação, execução e monitoramento das políticas de Assistência Social no município, fazendo com que seja efetivada a garantia ao cidadão os direitos sociais previstos na LOAS.

Sendo a assistência social direito do cidadão e dever do Estado, que tem como função garantir o atendimento as necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social. Os grupos a quem se destina as ações da Assistência Social são grupos e/ou indivíduos de 0 à 18 anos, adultos, idosos e, principalmente, às pessoas com deficiência, bem como as crianças e jovens submetidos ao abuso e exploração sexual, em situação de trabalho infantil, vítimas de abandono, violência, maus tratos, dentre outras e tantas diversas situações que acontecem em consequência da dinâmica social.

Conforme a Lei Municipal que institui o CMAS de São João do Jaguaribe, este conselho tem caráter deliberativo, pois suas decisões devem servir de diretrizes para as políticas públicas. O ato de deliberar, no entanto, não significa fazer imposições, e sim de negociar propostas de interesse coletivo. Já a função normativa é a atribuição de emitir pareceres e garantir o cumprimento das disposições contidas na legislação. É na Lei municipal que constam a natureza, a finalidade e as competências do conselho e no Regimento Interno do CMAS constam o detalhamento de suas competências, de acordo com a LOAS e com a Lei de criação do referido colegiado. O papel controlador é exercido por meio do controle sistemático da execução, do acompanhamento e avaliação dos serviços prestados a nível local na área da assistência social, fiscalização dos órgãos públicos e privados componentes do sistema municipal de assistência social, bem como do financiamento. Para entrada de recursos na política de assistência social é necessário que haja o CMAS devidamente ativo em suas atribuições. Suas reuniões ordinárias acontecem mensalmente, na sede da Secretaria Municipal de Assistência Social (assim como é feito o uso dos equipamentos desta Secretaria citada acima, além de ser o endereço para recebimento das correspondências, uma vez que a Secretária Executiva trabalha na referida secretaria), onde tem uma sala destinada à reunião dos Conselhos Setoriais ligados à política de assistência social.

Como sua composição é paritária, o CMAS de São João do Jaguaribe é formado por 50% de representantes da administração pública municipal, que são as instituições governamentais (secretarias municipais) que trabalham direta ou indiretamente na área da assistência social, sendo que seus representantes são escolhidos pelo prefeito municipal. Já os representantes da sociedade civil, também representam 50% da composição, sendo estes últimos representados por: entidades e ou organizações prestadoras de serviços assistenciais (como albergues, abrigos, etc), usuários ou representantes dos usuários (sindicatos, entidades de trabalhadores, associações comunitárias, clube de mães) e profissionais da área social (assistentes sociais, sociólogos, psicólogos, etc). De acordo com Cavalcante (2001, p.13):

“Os Conselhos constitui-se em um mecanismo de participação social na definição e gestão da política de assistência social em nosso país. De sua dinâmica de funcionamento emergem elementos constitutivos de uma administração pública democrática. Institui, desse novo modo, uma forma de gestão baseada na transparência administrativa, na descentralização, na aproximação do gestor com a sociedade, por meio de suas representações.”
(CAVALCANTE, 2001)

Segundo a Lei que o rege o CMAS, o presidente do conselho pode ser um dos conselheiros e estes devem ser escolhidos pelos seus membros titulares, eleitos em plenária. Quando ocorrer a vacância ao cargo, seja ele representante do governo ou da sociedade civil deverá ser realizada uma nova eleição por aclamação ou votação. Os conselheiros podem ser substituídos antes do término do mandato, onde qualquer das entidades do conselho pode substituir seu representante, por motivos que não cabe ao gestor ou aos demais conselheiros discutir. As instituições governamentais e as entidades não governamentais deverão efetivar a substituição de seus representantes, por meio de comunicação escrita encaminhada ao Presidente do Conselho. Cada conselheiro tem duração de mandato de 02 (dois) anos, com a possibilidade de uma recondução. Ao extrapolar o prazo de mandato, a representação do conselheiro torna-se ilegítima, perdendo o caráter deliberativo. Conforme Campos e Maciel apud CONIL, 1997, o Conselho Municipal é:

“Um espaço político administrativo onde poderão emergir de forma concreta as representações dos diferentes interesses envolvidos na construção dos sistemas locais. Significam, também, um lócus de um poder formal atribuído as diversas formas de organização popular (...)” (CAMPOS E MACIEL apud CONIL, 1997)

Dentre as competências legalizadas, o CMAS tem como função definir as prioridades da política de assistência social e aprovar o que deve ser realizado, pela secretaria municipal de assistência social, observando as diretrizes normativas contidas no Plano Municipal de Assistência Social. Cabe ao CMAS participar e contribuir de forma efetiva e pontual na construção das ações que serão realizadas por esta secretaria, definindo critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social, pois será este conselho que acompanhará, fiscalizará e avaliará os serviços de assistência social prestados a população, estendendo-se

também seu olhar aos demais órgãos e entidades públicas e privadas no referido município, já que é o CMAS o responsável por promover a inscrição de entidades e organizações de assistência social, além da supervisão das mesmas. Cabe ao CMAS também atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de assistência social, aprovando as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social, sua movimentação e aplicação.

É o CMAS que aprova os critérios para celebração de contratos e convênios entre o setor público e entidades privadas que prestam serviço de assistência social no âmbito municipal, assim como acompanha o desempenho dos programas e projetos aprovados. É papel dos conselheiros do CMAS elaborar seu regimento interno, zelando pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social. Deve convocar, ordinariamente, a cada 04 anos, a conferência municipal de assistência social, que terá função de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

Em síntese, é atribuição dos conselheiros do CMAS exercer o controle social. Eles precisam, de fato, ter acesso às informações, que devem ser colhidas na rede de serviço local, para avaliar a qualidade dos serviços, metas, recursos, aferindo sempre se o atendimento está sendo realizado de acordo com as necessidades postas pelo cotidiano. Através de uma postura mobilizadora, que inclui um plano de ação, cronograma de reuniões e visitas a redes de serviços e realização de seminários, cursos, oficinas para representantes e usuários na área da assistência social, são colocadas as funções de um conselheiro. Mas, será que os conselheiros de São João do Jaguaribe possuem a noção desse papel e da importância da sua função para a melhoria da qualidade de vida da sociedade?

O processo de entrevistas foi aplicado aos conselheiros municipais de assistência social, sendo que da sua formação são 04 representações governamentais (representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Empreendedorismo e Secretaria Municipal de Saúde) e 04 não-governamentais

(Representante de Usuários/Idosos, Representantes de Usuários/Programa Bolsa Família, Representantes de Usuários Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC, Representantes de Usuários/Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos), com titulares e suplentes. A pesquisa fundamentou-se nas falas de 06 conselheiros abordando assim 75% da composição deste conselho, sendo que 50% dos conselheiros entrevistados são representantes governamentais e 50% são representantes não governamentais. Tais conselheiros assumiram o mandato dia 13 de julho de 2013 e estão no seu primeiro ano do primeiro mandato.

A entrevista foi aplicada com 04 conselheiras do sexo feminino e 02 conselheiros do sexo masculino. Em relação à faixa etária, possuem idades que variam de 30 à 65 anos: 04 conselheiros na faixa etária dos 30 aos 40 anos, 01 conselheiro na faixa etária dos 40 aos 50 anos, e um conselheiro acima de 60 anos. Em relação à atividade profissional desenvolvida, temos: um assistente social, uma enfermeira, um administrador, uma agente administrativa, uma dona de casa e um servidor público aposentado.

Quando aplicamos a entrevista, nossa primeira indagação foi saber o que ele, enquanto conselheiro, entende por Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. Percebemos nas respostas que eles compreendem o papel do CMAS, embora tenham elaborado o conceito conforme compreensão pessoal, ou seja, não prenderam-se ao institucionalizado pela literatura, o que não perde o caráter do entendimento. As respostas foram:

“O CMAS é um conjunto de pessoas que estudam e fiscalizam a política de assistência social” (entrevistado I)

“É um órgão formado por representantes da sociedade civil e do governo, responsável por aprovar o Plano Municipal de Assistência Social; aprovar propostas orçamentárias; planejar; fiscalizar; acompanhar as políticas públicas” (entrevistado II)

“Eu entendo que o conselho é um grupo que pode ajudar a tomar decisões e fiscalizar os projetos” (entrevistado III)

“Através do Conselho de Assistência Social é que se troca e realiza diversas políticas públicas em prol do usuário” (entrevistado IV)

“Eu entendo que é um Conselho muito importante para a Assistência Social e para a sociedade” (entrevistado V)

“O CMAS é um colegiado que define o andamento da política de assistência social no município” (entrevistado VI)

Em seguida, questionamos sobre qual seria o papel do conselheiro do CMAS. Eles responderam:

“O papel do Conselheiro é o de fiscalizar a assistência social do município” (entrevistado I)

“Controlar, acompanhar, fiscalizar a execução das ações, discutir os problemas no município, participar das reuniões, entre outras funções” (entrevistado II)

“Fiscalizar, ajudar/procurar as pessoas, orientar” (entrevistado III)

“Debater, votar, ajudar, desaprovar e elaborar projetos de ordem pública” (entrevistado IV)

“É observar como anda a assistência social, sugerindo melhoras para as ações e assim, irá melhorar a vida das pessoas” (entrevistado V)

“O papel do conselheiro é algo muito sério: é ele que dá o parecer final em tudo que acontece na assistência social. Ser conselheiro é ter muito compromisso com o CMAS e com a vida das pessoas que precisam dos serviços da assistência social” (entrevistado VI)

Diante das respostas podemos ver que eles atribuem bastante o papel do conselheiro de fiscalizar a política de assistência social. No entanto, podemos ressaltar que, fiscalizar é sim uma das funções do conselheiro, mas não única e exclusiva. Propor, debater, sugerir tem uma importância similar à questão da fiscalização. Destacamos as respostas dos entrevistados III e IV e o entendimento errôneo sobre o papel de conselheiro, pois ainda utilizaram o termo “ajudar”, o que remete diretamente ao assistencialismo, fugindo dos parâmetros da política

de assistência social, pois esta é uma política de direito e as ações enquanto conselheiro para a sociedade é um dever.

Quando perguntamos sobre qual é o entendimento que o conselheiro tem sobre o que é Controle Social, escolhemos essas respostas:

“O Controle Social é o acompanhamento do andamento da política de assistência social: através do controle existe a transparência social” (entrevistado I)

“É a participação da comunidade nos processos de controle financeiro” (entrevistado II)

“Controle social é executar o papel enquanto conselheiro” (entrevistado III)

“Quando se tem números se pode concretizar melhorias, principalmente, quem está em vulnerabilidade” (entrevistado IV)

As respostas mostram alguma compreensão sobre o conceito, de forma que eles percebem que esse controle é algo que não pode ser deixado solto, livre, e que precisa de um acompanhamento. Que ao conhecer a política de assistência social da forma que é executada no município, podem contribuir para que haja melhorias e que é seu papel enquanto conselheiro executar esse controle. Não adianta não compreender a política de assistência social, então não haverá integração e, muito menos fiscalização, ou seja, é algo que está inter-relacionado. Para reforçar este entendimento vale citar de acordo com Brasil (2008, p.74) que: *“Controle Social é a participação popular no processo de elaboração, implementação e fiscalização das Políticas Sociais”*.

A pergunta seguinte tratou de buscar saber qual o entendimento dos conselheiros quanto à temática abordada nas reuniões do CMAS. Eles responderam:

“São várias: cadastros do programa bolsa família para fazer visitas e relatórios; plano de ação, projetos novos que chegam no município” (entrevistado I).

“Famílias vulneráveis, inscrições de instituições no conselho, informações acerca dos serviços, projetos e ações da Secretaria de Assistência Social, elaboração de planos, apresentação de demonstrativos e relatórios de gestão, entre outros”. (entrevistado II).

“Falamos sobre Controle Social, cadastros do Programa Bolsa Família e BPC e as coisas da gestão” (entrevistado III)

“Prestação de contas, esclarecimentos acerca dos programas” (entrevistado IV)

“A assistente social da secretaria sempre traz as coisas importantes que vão acontecer e que já aconteceu na assistência social naquele mês. Traz também muitos documentos para nosso conhecimento: plano de ação, relatório de gestão, demonstrativos, sem falar nos cadastros do programa bolsa família que precisamos fazer visitas e relatórios” (entrevistado V)

“Sempre acontecem assuntos importantes e pertinentes à execução da política de assistência social, sejam eles documentos como planos, projetos, programas, relatórios, demonstrativos, dentre outras coisas para que possamos analisar e aprovar ou não” (entrevistado VI)

Diante do exposto acima, as respostas dos conselheiros demonstram que eles participam e percebem o que tem acontecido nas reuniões do CMAS, não estando apenas presente, mas participando, o que configura sua interação no colegiado, pois eles citam o conhecimento dos documentos técnicos que são apresentados para apreciação, análise, parecer e aprovação. Ao analisar o Livro de Atas verificamos que constam as assinaturas aprovando os documentos citados acima, comprovando a veracidade das falas. Porém, não foi citado pelos conselheiros a cobrança por melhorias e prazos para tomada de decisões, já que as reuniões não devem se destinar apenas a assuntos técnicos. As pautas também devem ser destinadas às lutas e reivindicações, para que além da burocracia, tenha-se o melhor resultado. Segundo Raichellis (2000, p. 44) diz que *“se os conselhos continuarem atuando como uma instância fechada, com fraca capilaridade social e sem sintonia com fóruns sociais mais amplos, a tendência é se burocratizar”*.

Dando continuidade à entrevista, perguntamos aos conselheiros como são colocadas as temáticas nas reuniões, ou seja, se elas acontecem de forma clara e objetiva, ou apenas, se elas são pontuadas apenas de forma de forma técnica.

Perguntamos também se eles têm dificuldade em debater os assuntos nas reuniões do CMAS e quais seriam estas dificuldades. As respostas foram:

“Mais ou menos. Mas, quando eu não entendo, eu pergunto até entender, porque geralmente tem votação” (entrevistado I).

“De forma clara e objetiva. Não, não tive dificuldades até agora” (entrevistado II)

“São de forma clara e objetiva. Sempre entendo e voto sabendo o que estou fazendo” (entrevistado III)

“As reuniões são bem estruturadas, com assuntos explicados de forma simples” (entrevistado IV)

“Eu sempre entendo o que é falado”. (entrevistado V)

“As reuniões são bem explicadas, principalmente, as reuniões para aprovação de algo” (entrevistado VI)

Observamos nas respostas dos conselheiros que há a compreensão sobre que está sendo debatido nas reuniões e, complementando a resposta anterior, percebemos que os conselheiros tem posse sobre o que falam, já que transmitem segurança na sua fala. Conforme Brasil (2009, p. 30), *“os conselheiros devem manter-se atualizados a respeito dos seguintes assuntos: área da assistência Social, indicadores socioeconômicos, políticas públicas, orçamento, financiamento (...), para poderem contribuir com a construção da cidadania e no combate à pobreza e à desigualdade social”*.

Em seguida perguntamos se durante o mandato, aconteceu alguma capacitação e/ou se está prevista alguma. Em sua maioria foi respondido que houve apenas uma oficina, no dia da realização do fórum para eleição dos conselheiros para representatividade não governamental, onde abrangeu tanto os conselheiros governamentais que já haviam sido nomeados, como àqueles que estavam sendo candidatos à conselheiro do CMAS. E quando perguntamos se o conselho teria alguma sugestão para que haja uma melhoria na execução das atividades realizadas pelo CMAS, eles responderam:

“Capacitação para que o conselheiro fique cada vez mais por dentro do assunto da política de assistência social” (entrevistado I)

“Sugiro que aconteçam capacitações visando um melhor entendimento para obter melhores resultados” (entrevistado II)

“Capacitações, porque nos deixaria mais informado” (entrevistado III)

“Que o conselho nunca se negligencie as políticas em prol de melhorar a qualidade vida de tantas pessoas/usuários que estão em diversas vulnerabilidades” (entrevistado IV)

“Uma capacitação seria muito bom pro conselheiro” (entrevistado V)

“Creio que está atualizado sempre favorece ao melhor desempenho do papel do conselheiro, por isso, sugiro capacitações para os conselheiros do CMAS” (entrevistado VI)

Com as falas expostas acima, vimos que, em sua quase totalidade foi solicitado capacitação para os conselheiros, uma vez que eles demonstram a preocupação em estar entendendo e atualizado sobre a política de assistência social e manter firme o seu compromisso enquanto conselheiro. A capacitação, através da educação continuada, constrói no conselheiro um perfil com condições de criticidade, propositivo e argumentador, de forma que com esse olhar caminha-se para o fortalecimento do controle social no colegiado. Para concluir a entrevista, perguntamos aos conselheiros como ele avaliava sua participação no CMAS.

“Poderia ser melhor, mas entendo que é mais fácil para quem trabalha direto e dentro da política de assistência social” (entrevistado I)

“Boa” (entrevistado II)

“Boa, mas pode melhorar. Queria me sentir ainda mais preparada para isso” (entrevistado III)

“Preciso estar mais presente” (entrevistado IV)

“Boa, mas preciso me dedicar mais, pois dedicação nunca é demais” (entrevistado V)

“Uma boa participação” (entrevistado VI)

Desta forma, aplicamos as entrevistas aos conselheiros com o objetivo de compreender os desafios de atuação da instância de controle social, através da experiência do Conselho Municipal de Assistência Social em São João do Jaguaribe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho científico, seu objetivo foi compreender quais seriam os desafios de atuação da instância de controle trazendo a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social em São João do Jaguaribe. De posse das informações coletadas, da análise de dados e das informações colhidas fizemos uma leitura do material, partindo então para uma análise qualitativa, na qual foi possível conhecermos e entendermos como acontece a atuação da instância de controle social em São João do Jaguaribe através do Conselho Municipal de Assistência Social. Em síntese, fizemos um confronto entre o teórico e o empírico e verificamos o quão esse momento de investigação trouxe de singular como contribuição respondendo aos objetivos da pesquisa, É o que podemos constatar nos itens que se seguem.

Ao pesquisar e analisar os documentos do Conselho Municipal de Assistência Social de São João do Jaguaribe, vimos que ele está com a conjuntura de atuação de acordo com as normas exigidas. Tem a sua formação regularizada e institucionalizada, possuindo as devidas documentações, com registros das reuniões mensais, caracterizando-o como um colegiado ativo e participativo.

Após todo o relato acima das entrevistas, podemos destacar que alguns desafios são postos para que haja a concretização dos mecanismos de participação e controle social via conselhos setoriais, pois aprimorar as práticas de participação social e fortalecer o controle social são desafios relacionados à educação continuada dos conselheiros, principalmente, aqueles que representam os usuários. Percebemos nas entrevistas que eles são estimulados a contribuir com as ações do conselho e querem ser cada vez melhores.

Apesar de conhecerem a política de assistência social municipal, os conselheiros demonstram um conhecimento regular sobre o seu papel enquanto conselheiro, pois trazem forte a essência de que são fiscalizadores. No entanto, conforme o que já foi exposto, sua função não se resume aqui, estando para além

de ser apenas monitoradores financeiros da política. Devem sim, estar devidamente atualizados sobre os avanços desta política social e sua execução no município, no que se refere à realização dos serviços prestados à população. Devem ser propositivos, trazendo pautas para discussões nas reuniões e, não apenas esperar pela deliberação de assuntos técnicos.

Sabemos que para a eficácia do controle social se faz necessário a construção de uma consciência crítica no imaginário coletivo, de forma que favoreça a compreensão de um cenário que hoje exige a quebra com as 'amarras' forçadas às práticas corporativas excludentes e existentes nas relações sociais, políticas, econômicas, culturais e éticas que possam sufocar e mascarar os conflitos, a exploração do trabalho e a negação dos direitos.

Cada vez mais se faz necessário a participação dos representantes governamentais e não governamentais com o acesso às informações que estão sob domínio e conhecimento do poder executivo. Os representantes da sociedade civil devem entender que a distância existente para o desejo de mudança pode ser evitada se os limites forem rompidos para o conhecimento das causas e do seu importante papel enquanto conselheiro, pois somente assim, reduzirá as distâncias e aproximarão as diferenças. A avaliação da Assistência Social pós-LOAS, segundo a autora Carmelita Yasbek é:

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

Portanto, este trabalho científico conseguiu atingir suas premissas, pois tinha como foco analisar a importância da instância de controle social na política pública de Assistência Social. Historicamente, para que hoje possamos ter esse espaço de discussão, propositivo, monitorador e fiscalizador das políticas públicas foram muitas

lutas para que se chegassem às glórias. Uma sociedade dividida em classes socioeconômicas, hostilizadas em sua maioria pelo capitalismo e por seus efeitos, lutou arduamente pela democracia, através dos movimentos sociais que não se conformavam com a situação injustamente posta. A participação popular é algo transformador e, somente através dessa intervenção efetiva, acontecerão as possíveis mudanças nas expressões da questão social.

Portanto, a existência dos conselhos é algo enriquecedor, trazendo o empoderamento do controle da política social, de forma harmônica entre governo e sociedade civil, já que o colegiado tem a obrigação de participar objetivamente, onde todos precisam ter o mesmo foco que é a melhoria na qualidade de vida de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social.

Assim, concluímos este trabalho entendendo que os conselhos são estruturas que podem transformar a sociedade, enquanto ferramenta da Gestão Pública Municipal. Citamos também que o Conselho Municipal de Assistência Social de São João do Jaguaribe possui desafios a cumprir. Porém, percebemos que seus conselheiros encontram-se estimulados a realizar seu papel em conformidade à sua função, pois eles compreendem que, somente através da participação direta, com uma luta volta para a eficácia das políticas de direito é que se faz possível transformar o município, protegendo e assegurando às famílias e a sociedade em geral, condições de vida mais digna, mais justa e mais igualitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMMANN, S. **Participação Social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978. 133p.
- BARBOSA, C.F. **Políticas Sociais e Movimentos Sociais**. In: Educação sem fronteiras: Serviço Social. Campo Grande: Ed. UNIDERP, 2008.
- BENSAID, Daniel. **As classes e o sujeito perdido**. In: **Marx, o Intempestivo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999, p – 141- 174.
- BRASIL. **Capacita SUAS: desafios da Gestão do SUAS nos municípios e Estados**. Volume 2. 1ed. Brasília, 2008
- BRASIL, MDS, PNAS 2004.
- BRASIL, MDS, NOB/SUAS.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- CALADO, A. J. F. **Educação popular nos movimentos sociais no campo: potencializando a relação macro-micro no cotidiano como espaço de exercício da cidadania**. In: SCOCUGLIA, A C. MELO NETO, J F (Org). Educação popular: outros caminhos. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1999.
- CAMPOS, E.B; MACIEL, C.A.B. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 55. São Paulo: Cortez: 1997.
- CARVALHO, Maria do Carmo B. **Política de Assistência Social e seu Reordenamento Institucional**. Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP. 1994.
- _____. **A Participação Social no Brasil Hoje**. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

CAVALCANTE, M.P. **Efetivando o Controle Social no SUAS: a contribuição do Assistente Social.** In: Revista Saseal, ano 2, n 2, maio, 2001.

CHAUÍ, M. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. **Cultura de Democracia.** 8.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

Conferência Nacional de Assistência Social. **Anais da II Conferência Nacional De Assistência Social.** (2.:1997:Brasília,DF).

CHIZZOTTI, Antonio. Pesquisa em ciências humanas e sociais. São Paulo, Cortez, 1998. (Biblioteca da educação. Série 1. Escola; v. 16) p.89-106.

DAGNINO, E. OLVERA, A.J., PANFICHI, A. (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, Campinas, Unicamp, 2006. 501 p.

GOHN, Maria da Glória. **Classes Sociais e Movimentos Sociais.** In: Capacitação em Serviço Social e Política Social, Módulo II. Brasília: CEAS, 1999.

_____. **Conselhos gestores e participação política.** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época, nº 84).

_____. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo: Editora Loyola, 1997.

GOSS, K.P., PRUDENCIO, K. **O conceito de movimentos sociais revisitado.** Em Tese – Revista Eletrônica, v.2, n.1, jan/jul. 2004. Disponível em: www.emtese.ufsc.br. Acessado em:

HABERMAS, J. **Mudança estrutural na esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. 3.ed.rev. e atual. Petrópolis: Vozes, 1992.

IAMAMOTO, M.V. **As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social Contemporâneo**. In: Serviço Social e Saúde. Formação e Trabalho Profissional. Capítulo II. 3. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008, P. 166-167.

MARX, K. **Salário, preço e lucro**. São Paulo: Global, 1987 [1865].

_____. ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998 [1848].

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec; 1993.

_____. Maria Cecília de S. (org.) **Pesquisa social**. 21 ed. Petrópolis: Vozes, 2002, 80 p.

NOGUEIRA, M.A. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004. 263 p.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161 p.

PEREIRA, Potyara. **A Assistência Social na perspectivas dos Direitos**. Brasília: Thesaurus, 1996.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zahuar, 1978.

RAICHELLIS, Rachel. **Palestra pronunciada em Fortaleza na VIII Conferencia Estadual de Assistência Social**, 2009.

RAICHELLES, Raquel. **Sistematização. Os Conselhos de Gestão no contexto internacional**. In: CARVALHO, Maria do Carmo A.A e TEIXEIRA, Ana Cláudia (orgs). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

RAMOS, L.C.S. **A sociedade civil em tempos de globalização: uma perspectiva neogramsciana**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2005.

SÃO JOÃO DO JAGUARIBE. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Plurianual de Assistência Social**. São João do Jaguaribe, 2014.

SÃO JOÃO DO JAGUARIBE. **Lei nº 598/2011 que dispõe sobre a criação do Conselho municipal de Assistência Social**. São João do Jaguaribe, 2011.

SÃO JOÃO DO JAGUARIBE. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social**. São João do Jaguaribe, 2011.

SCHERER – WALREN, I. **Redes de movimentos sociais**. 2. Ed. São Paulo: Loyola, 1996.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias**. In.: JACCOUD, L. (org). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília, IPEA, 2005.

SILVA, F.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. In: JACCOUD, L (org). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

SILVEIRA, Irma. **Palestra:** Usuários da Política de Assistência Social: a caminho da inserção nos Conselhos de Assistência. Fortaleza, abril 2011.

_____. Irma. **Palestra:** Qual é o objeto do Controle Social? Pronunciada no Fórum Estadual de Assistência Social do Ceará. Fortaleza, 2011.

SOUZA, R. **Participação e controle social.** In: SALES, M.A; MATOS, M.C; LEAL, M.C. (Orgs.). **Política social, família e juventude:** uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2006, p.167-188.

SPOSATI, A.; LOBO, E. **Controle Social e políticas de saúde.** Caderno de Saúde pública. Rio de Janeiro, n.8, out/dez. de 1992.

TENÓRIO, F.G.; ROZENBERG, J.E. **Gestão Pública e Cidadania:** metodologias participativas em ação. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: EAESP – FGV, v.7, jun. 1997.

YASBEK, M.C. **As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS .** Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, nº 77, p. 11-29, mar. 2004.

APÊNDICE

**DADOS UTILIZADOS PARA OBTENÇÃO DO PERFIL DOS CONSELHEIROS
DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CMAS**

Sexo: _____

Idade: _____

Identidade Profissional: _____

ENTREVISTA APLICADA AOS CONSELHEIROS DO CMAS

1. O que o (a) senhor (a) entende por Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS?
2. Qual seria o papel do (a) conselheiro (a) do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS?
3. O que o (a) senhor (a) entende sobre Controle Social?
4. Quais são as temáticas trazidas para discussões nas reuniões do CMAS?
5. Durante as reuniões, como são colocadas as temáticas: de forma clara e objetiva, ou apenas, de forma técnica? O senhor (a) tem dificuldade em debater os assuntos nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS? Quais são estas dificuldades?
6. Durante o seu mandato, já aconteceu alguma capacitação? Está prevista alguma?
7. Como o senhor (a) avalia a sua participação no Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS?
8. O senhor (a) tem alguma sugestão para que haja uma melhoria na execução das atividades realizadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS?
9. Diante das perguntas feitas, existe alguma informação a ser adicionada?